

แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นักศึกษากลุ่มที่ 2

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
สถาบันพระปกเกล้า
พ.ศ. 2565
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดย

นายกิตติศักดิ์ เอื้อกฤดาธิการ	รหัสประจำตัว 65-14-03
นางสาวกิรณา กิตติอนุกูล	รหัสประจำตัว 65-14-04
นางสาวฐานพร ม่วงมณี	รหัสประจำตัว 65-14-13
นายฐิติวิชญ์ ศุภวรรณจิระโชติ	รหัสประจำตัว 65-14-16
นางสาวปิยธิดา ปลอดทอง	รหัสประจำตัว 65-14-31
นางสาวลักขะณา นามเที่ยง	รหัสประจำตัว 65-14-46
นางสาววิลาสินี ปิตินานนท์	รหัสประจำตัว 65-14-49
นายสุวัฒน์ คีรีวิเชียร	รหัสประจำตัว 65-14-58
นายอิสสริยะ ไชยทิพย์	รหัสประจำตัว 65-14-66

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อาจารย์ที่ปรึกษา : .....

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 14

.....

(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 14 กลุ่มที่ 2

ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

เอกสารวิชาการกลุ่ม เรื่อง แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ 3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีวิธีการศึกษาด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า นอกจากแนวทางที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้ว สมควรที่จะต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้พัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยควรดำเนินการ ดังนี้

1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมให้บุคลากรในสายงานนิติการและวิทยาการให้ความสำคัญกับกระบวนการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และสร้างแรงจูงใจในการให้เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรรมการฯ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความรอบรู้ ติดตามข่าวสารที่อยู่ในความสนใจของประชาชนตลอดจนประเด็นที่น่าสนใจจากสื่อต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพัฒนาทักษะการเขียนงานวิชาการ เพื่อให้สามารถจัดทำรายงานกระบวน

การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการฯ ควรมอบหมายให้กรรมการในรูปแบบองค์คณะ 3 คน หรือมีคณะทำงานกลั่นกรองรายงานฯ เพื่อให้รายงานฯ มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

2) สำนักงานฯ ควรมีการสำรวจความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่และขอรับข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพะราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อแก้ปัญหากรณีที่การกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครบถ้วน คณะกรรมการฯ ก็ควรสอบถามผู้แทนการเสนอกฎหมายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับความเห็นหรือข้อเสนอแนะมาพิจารณา วิเคราะห์ ดำเนินการเพื่อกำหนดประเด็นสอบถามเพิ่มเติมต่อไป

3) คณะกรรมการฯ ควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการฯ ในการเลือกรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจะกำหนดหน่วยงานธุรการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีงบประมาณในการเพิ่มช่องทางการรับฟังคิดเห็นฯ เช่น การจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย สำนักงานฯ ควรประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นฯ ทางสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุรัฐสภา โทรทัศน์รัฐสภา และสื่อสังคมออนไลน์ และควรประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบการเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และคณะกรรมการฯ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น เช่น กำหนดไว้ว่าจะรับฟังจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาhttps://www.parliament.go.th/section77 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและสำคัญจริงๆ ก็อาจย่นหรือขยายระยะเวลาในการรับฟังฯ ได้ นอกจากสำนักงานฯ จะจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายในรูปแบบปกติแล้ว สำนักงานฯ ควรทำสรุปรายงานฯ ภายใน 1 หน้ากระดาษ หรือคลิป video สั้นๆ ก็จะเป็นการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ค่อยมีเวลาว่าง สามารถอ่านหรือติดตามรายงานฯ ได้สะดวกขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานเรื่อง แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเมตตาจาก ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า รวมถึง คณาจารย์ทุกท่านที่ได้ร่วมให้คำแนะนำในวันนำเสนอเพื่อให้รายงานมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ที่ได้สละเวลาในการให้สัมภาษณ์เชิงลึกประกอบการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าและคณะเจ้าหน้าที่ ในการจัดการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 14 และได้ให้ความช่วยเหลือตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดีจนจบการศึกษาอบรม

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14 กลุ่ม 2
สถาบันพระปกเกล้า
พฤษภาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	6
1.3 ประเด็นการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย	9
2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของต่างประเทศ	23
2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย	52
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	61
3.1 รูปแบบการศึกษา	61
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	61
3.3 ระยะเวลาในการเก็บรวมรวมข้อมูล	64
3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	65

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 ผลการศึกษา 67

4.1 หลักเกณฑ์และวิธีการและผลงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 67

4.2 ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 105

4.3 แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบการตรากฎหมาย 109

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา 115

5.1 สรุปผลการศึกษา 115

5.2 ข้อเสนอแนะ 119

บรรณานุกรม 120

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2564 122

ภาคผนวก ข รายชื่อและบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 135

ประวัติผู้ศึกษา 160

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ	30
2. ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประปาชนในประเทศอังกฤษ	31
3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา	41
4. ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านช่องทางออนไลน์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา	42
5. แผนภาพแสดงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศมาเลเซีย	46
6. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา	74
7. กระบวนการดำเนินงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	76

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	69
2. สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25) จำนวน 78 ฉบับ	78
3. เปรียบเทียบประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ)	102

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรก โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยลดจำนวนผู้ร่วมเข้าชื่อลงจาก 50,000 คน เหลือ 10,000 คน เพื่อให้การร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปโดยง่ายขึ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ก็ยังให้คงสิทธิประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัจจุบัน นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3) บัญญัติไว้แล้ว ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 บัญญัติไว้ด้วย โดยพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 หลายประการ แต่มีหลักการหนึ่งซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่สำคัญ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ดังนี้ “ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณา” หลักการนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมาย

ทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ..."

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีหน้าที่สนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นหน่วยงานที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2564 บัญญัติให้มีหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 20 บัญญัติให้ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

2. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคสี่ กำหนดให้ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตาม 133 (2) หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด

3. ประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ประกาศใช้บังคับ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2562 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสมโดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้

2) เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจในด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

3) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม 1) และ 2) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงานหรือแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

4) ในกรณีที่ประกาศนี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตาม 1) (1) เป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามประกาศนี้

5) ในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย และคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาด

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจข้างต้นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานฯ จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้น ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๘๐/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๑๕๗๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ และคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๑๘๗/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ โดยคณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) พิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2) วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3) จัดทำและเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4) พิจารณากำหนดกรรมการผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ การจัดทำและเปิดเผยสรุปผลการรับฟังและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

5) พิจารณาเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงหรือพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และรายงานผลการดำเนินการต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

6) ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติและกิจการที่เกี่ยวข้อง

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินงานของคณะกรรมการตามหน้าที่และอำนาจ

8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมาย

จึงอาจสรุปได้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (2) การรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (3) การรับฟังความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายทั้ง 3 กรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะดำเนินการตามประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะดำเนินการตามประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2564 ส่วนการรับฟังความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะดำเนินการตามประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2564

โดยปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวได้ดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง บุคลากรผู้ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ จะมีความหลากหลายและความถนัดแตกต่างกันไป ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการไม่ซ้ำซ้อนและมีความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้การตั้งคำถามในการรับฟังความคิดเห็นตลอดถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้โดยยาก เนื่องจากไม่มีแนวปฏิบัติในการดำเนินการจากร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันมาไว้ให้ศึกษาเป็นตัวอย่าง อีกทั้งคณะกรรมการฯ ของสำนักงานฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติมาได้ในระยะหนึ่งแล้ว จึงสมควรที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะได้ดำเนินการทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการในเรื่องนี้ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกระบวนการดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาและกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตลอดถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้กระบวนการนี้มีมาตรฐานเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น จึงเห็นควรศึกษาแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจาก

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจะช่วยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีแนวทางในการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ดียิ่งขึ้นไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะนำผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพไปใช้ประกอบการพิจารณาตรากฎหมายหรือดำเนินการอื่น ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.3 ประเด็นการศึกษา

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการอยู่นั้น เป็นการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายรวมถึงเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการดำเนินการที่เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด รวมถึงสามารถดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจนเกินสมควร และจะมีแนวทางในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้อย่างไร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 และประกาศสำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2564

2. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของต่างประเทศ

3. ศึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว

4. ศึกษาเพื่อให้ทราบ ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเสนอแนวทางการพัฒนาและประสิทธิภาพในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เอกสารวิชาการฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยแบ่งข้อมูลจากการศึกษาออกเป็นการศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสรรพเอกสารประกอบการประชุมต่าง ๆ เป็นต้น และการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย งานวิชาการ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ประสบความสำเร็จ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ กลุ่มผู้แทนการเสนอกฎหมาย กลุ่มคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้มาวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ประสบความสำเร็จ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน

2. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวม แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการที่จะนำมาศึกษา และวิเคราะห์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตลอดจนการหาแนวทางหรือกระบวนการเพื่อให้การพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน มีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย เป็นกระบวนการหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยมีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ดังนี้

2.1.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น

ประชาชนคือเป็นกลไกสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยจะต้องมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มจนเสร็จสิ้น เพราะนโยบายสาธารณะเป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ยึดโยงกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับ หากประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก ตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายร่วมกันก็จะทำให้ประชาชนเหล่านั้นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและต้องการเข้าไปร่วมขับเคลื่อน ดำเนินการ ตรวจสอบและประเมินผล ทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติส่งผลดีต่อสังคมในวงกว้างทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงไม่เพียงเกี่ยวพันกับการใช้ทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเนื่องไปถึงการยอมรับ ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความคุ้มค่า ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเข้าไปมีพื้นที่ในนโยบายสาธารณะตั้งแต่ขั้นตอนกำหนดกรอบแนวคิดและวางแนวทางผ่านกระบวนการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะนั้น ๆ

กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะในบริบทของประชาธิปไตยที่มีคุณภาพย่อมเป็นไปในลักษณะที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมซึ่งไม่ใช่เพียงรับรู้ข้อมูลเท่านั้น แต่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเป็นประชาชนที่มีความพร้อมมีช่องทาง มีบทบาทเข้าไปร่วมตัดสินใจในนโยบายและกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม ประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ

รับฟังความคิดเห็นในฐานะของหุ้นส่วนหรือผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาพิจารณานั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะและ/หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า และนำไปสู่การสร้างความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริง ประเด็นสำคัญเหล่านี้จะถูกนำไปพิจารณาอย่างเข้มข้นและรอบด้าน

การจัดทำนโยบายสาธารณะที่ดีควรมีกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่ริเริ่มในการดำเนินการ โดยให้หน่วยงานผู้ริเริ่มต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการมีนโยบายนั้น รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้ชัดเจน รวมถึงพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ที่โปร่งใสและรอบคอบเพื่อให้นโยบายนั้นผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้การจัดทำนโยบายสาธารณะมีความสมบูรณ์และลดแรงต้านเนื่องจากสร้างการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียในระดับหนึ่ง

การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้คนกลุ่มต่าง ๆ หรือประชากรทั้งหมดโดยภาพรวม จึงเป็นการทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของตนเองได้โดยตรง การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจึงต้องให้ความสำคัญกับศักยภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการนำข้อคิดความเห็นดังกล่าวมาพิจารณาตอบสนองอย่างมีนัยยะสำคัญของรัฐบาลในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจของประชาชน โดยรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นสามารถแบ่งออกเป็น 8 รูปแบบ ดังนี้[1]

1. การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสมัครใจส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นที่ต้องการการตัดสินใจไปยังหน่วยงานรับผิดชอบได้อย่างอิสระผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสามารถนำเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะผ่านแบบฟอร์มที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

---

[1] James Fishkin, When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation, (Oxford University Press: USA, 2011), p.21, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 12 - 15.

3. การสำรวจความคิดเห็น คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมานั้นตอบ

4. การออกเสียงประชามติ คือ การแสดงความคิดเห็นที่ต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นสาธารณะ นโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการจัดให้มีการออกเสียงในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศก็ได้

5. เวทีเสวนา คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งจากผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป โดยกิจกรรม/เวทีที่จัดขึ้นอาศัยรูปแบบที่เปิดกว้างให้ผู้สนใจสมัครใจเข้าร่วมได้ด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นการลงทะเบียนล่วงหน้าหรือลงทะเบียนที่หน้างานก็ได้

6. เวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดโควต้าผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่มและเชิญเข้าร่วมกิจกรรม/เวทีที่จัดขึ้นแบบเจาะจงตัวบุคคลหรือองค์กร

7. การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผสมผสานวิธีการสำรวจความคิดเห็นกับการจัดเวทีเสวนา/เวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มเฉพาะเข้าด้วยกัน โดยกระบวนการจะเริ่มต้นจากการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมานั้นตอบก่อน จากนั้นจะนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้เป็นข้อมูลนำเข้าในการจัดเวทีเสวนาและ/หรือเวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มเฉพาะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมเวทีเพื่อหาข้อสรุป

8. เวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์และมุมมองของสังคมอย่างรอบด้าน โดยอาศัยเทคนิคการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติในการคัดตัวผู้แทนผู้เข้าร่วมกิจกรรม/เวทีปรึกษาหารือที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่เพียงพอและรอบด้าน

อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นแต่ละรูปแบบลักษณะเฉพาะทั้งในแง่ผู้เข้าร่วมและข้อมูลความคิดเห็นที่จะได้รับเมื่อมีการนำไปประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม วิธีการหรือเครื่องมือภายใต้แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะในรูปแบบใดหากมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมย่อมมีส่วนสำคัญทำให้หน่วยงานภาครัฐได้มีการรับฟังความคิดเห็นกับประชาชนและ

ผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นเฉพาะซึ่งทำให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจมากขึ้น โดยข้อมูลเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีความเข้าใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องและมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เป้าหมาย วัดความคาดหวัง และช่วยระบุทางเลือกทางนโยบายได้ นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นยังมีส่วนช่วยในการประเมินต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดทำกฎหมายและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำข้อเสนอกฎหมายสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงานจากการบังคับใช้กฎหมายไประยะหนึ่งเพื่อรับทราบปัญหาและอุปสรรค[2]

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศต่าง ๆ ได้มีการบังคับใช้กฎหมายจำนวนมากภายใต้เจตนารมณ์ของการมีเครื่องมือที่ใช้ตอบสนองปัญหาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น[3] เป็นผลให้องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) เห็นว่า การมีอยู่ของกฎและระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละประเทศอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ จึงได้มีดำริเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย (regulatory reform) และลดกฎหมาย (deregulation) โดยมีความพยายามทำความเข้าใจลักษณะของกฎหมายและข้อจำกัดของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานการผลิตสู่ภาคบริการ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของตลาดโลกและตลาดภูมิภาค ทำให้รัฐบาลต้องรักษาความสามารถในทางเศรษฐกิจ และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันของเอกชนและลดความไม่มีประสิทธิผลของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นหัวใจสำคัญของแผนนโยบายเศรษฐกิจ[4] เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลแต่ละประเทศ

---

[2] Delia Rodrigo and Pedro Andrés Amo, "OECD Background Document on Public Consultation." Retrieved on June 3, 2019, from https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf, p.1, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 15.

[3] Delia Rodrigo, "Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries" Retrieved on June 3, 2019, from https:/ /www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf, p. 2, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 15.

[4] *เพิ่งอ้าง.*

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform) เพื่อลดกฎหมายที่ไม่จำเป็น เกิดขึ้นในราวปี ค.ศ. 1973 โดยมีกลุ่มประเทศ OECD เป็นผู้ดำเนินการ มุ่งลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลง (Deregulation) แล้วเปลี่ยนเป็นการให้เอกชนควบคุมกันเองแทน โดยเห็นว่าการลดการควบคุมโดยรัฐจะเป็นการลดต้นทุนของผู้ประกอบการลง สามารถทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ขึ้นได้ อีกทั้งจะเป็นการลดต้นทุนของรัฐเองในการที่จะต้องบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งแนวคิดในการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐนี้ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาระบบกฎหมายของยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นในกลุ่ม OECD จากการควบคุม "ทุกเรื่อง" มาเป็นการควบคุม "เฉพาะเรื่องที่จำเป็น" เท่านั้น

อย่างไรก็ดี การลดการควบคุมโดยรัฐในบางกรณีนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรง เนื่องจากการให้เอกชนควบคุมกันเองนั้นมีแนวโน้มว่าการควบคุมจะลดความเคร่งครัดจนไม่เหลือการควบคุมใด ๆ อีกเลย ทำให้กิจกรรมที่เอกชนควบคุมกันเองเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและอาจสร้างความเสียหายได้สูงกว่ากิจกรรมที่รัฐมีบทบาทในการควบคุม แม้การควบคุมกันเองนั้นจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าก็ตาม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2004 หรือปี พ.ศ. 2547 กลุ่มประเทศ OECD จึงได้มีการศึกษาทบทวนความเหมาะสมของนโยบายลดเลิกการควบคุมโดยรัฐอีกครั้ง โดยปรับปรุงให้เป็นไปในลักษณะการควบคุมโดยรัฐอย่างมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ หรือ Better Regulation อันจะช่วยส่งเสริมความสามารถทางเศรษฐกิจและช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไม่ได้หมายความเพียงแค่การบ่งชี้เรื่องที่เป็นปัญหาเท่านั้น

การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (regulatory impact assessment/regulatory impact analysis: RIA) และคำว่า "กฎหมาย" (regulations) นั้นยังไม่มีความหมายที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) ได้ให้ความหมายของ RIA ไว้ว่าเป็น "แนวทางที่เป็นระบบในการประเมินอย่างวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านบวกและลบของกฎหมายและทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายทั้งที่มีอยู่แล้วและที่ได้รับการนำเสนอ" ส่วนคำว่า "regulation" นั้น OECD ได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างว่า หมายถึง "กลุ่มตราสารในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลใช้ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิสาหกิจและประชาชน " ตามความหมายนี้ regulation จึงหมายรวมถึงมาตรการทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะซึ่งนำไปสู่การเลือกนโยบายที่ดีขึ้น[5]

---

[5] OECD, " Glossary of Statistical Terms," Retrieved on June 3, 2019, from https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับ

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ก) หลักการและสาระสำคัญ

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีสาระสำคัญ คือ การมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง อันเป็นไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแห่งปวงชน ผ่านแนวคิดของนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส นามว่า Jean Jacques Rousseau ซึ่งได้เสนอแนวคิดดังกล่าวผ่านผลงานชื่อ สัญญาประชาคม (Du Contrat Social) โดย Rousseau อธิบายว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" หมายถึง ประชาชนทุกคนในรัฐ โดยทุก ๆ คนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกันคนละหนึ่งส่วน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยในความเห็นของ Rousseau นั้นสามารถแบ่งแยกออกได้ในเงื่อนไขว่าต้องแบ่งเป็นสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน Rousseau ยกตัวอย่างว่า "หากรัฐใดมีประชาชนจำนวนสิบล้านคน ประชาชนหนึ่งคนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหนึ่งในสิบล้านส่วนของรัฐนั้น" ซึ่งหลักการของ Rousseau ให้ความสำคัญกับเจตจำนงของปัจเจกชนแต่ละคนในการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ในรัฐ กล่าวคือ Rousseau ต้องการก่อตั้งระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Démocratie directe) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผู้แทนของชาติตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ เจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ละคนจึงมีเสรีภาพในการลงมติโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนตน เจตจำนงของรัฐจึงเป็นเจตจำนงของปวงชนไม่ใช่ของผู้แทน[6]

การถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของปวงชนอาจไม่สำคัญเท่าการพิจารณาว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ใดย่อมไม่สำคัญเท่ากับการกำหนดให้อำนาจในระบบการเมืองเป็นของผู้ใด หากกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือของชาติ แต่ในรัฐธรรมนูญกลับไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแม้แต่น้อย กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือของชาติ เพราะฉะนั้นการอธิบายว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลใดจึงมีระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการชี้วัด โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

(ก) ระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง หรือระบบประชาธิปไตยโดยตรง

การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 16 - 17.

[6] ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), 219-220.

ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเป็นระบอบการเมืองในอุดมคติเนื่องจากเป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเอง กล่าวคือ ประชาชนปกครองตนเองโดยตรงผ่านการมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกคนโดยไม่จำเป็นต้องแสดงเจตจำนงผ่านผู้แทนหรือตัวแทนใด ๆ ทั้งสิ้น ระบบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยแห่งปวงชนของ Rousseau[7]

(ข) ระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยผู้แทนหรือระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Démocratie representative)

ในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน พลเมืองไม่สามารถตัดสินและลงมติได้ด้วยตนเอง แต่สามารถเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ระบอบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยแห่งชาติของ Emmanuel-Joseph Sieyes

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองผ่านการเลือกผู้แทนเป็นการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ เมื่อประชากรมีจำนวนมากเกินกว่าจะจัดการประชุมสำหรับพลเมืองทุกคน การให้พลเมืองทั้งหลายเลือกผู้แทนของตนเองเพื่อให้ทำหน้าที่อภิปรายและลงมติในที่ประชุมแทนตนเองย่อมแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การปกครองโดยพลเมืองทุกคนโดยตรงอาจนำไปสู่การรวมตัวกันของเสียงข้างมากที่เข้มแข็งและนำไปสู่การปกครองโดยเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย กรณีต่างจากเสียงข้างมากของผู้แทนที่ประชาชนเลือกเนื่องจากฝ่ายหลังมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนแต่สถานะพลเมืองนั้นไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง[8]

"ผู้แทน" แตกต่างจาก "ตัวแทน" ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแห่งปวงชน และตัวแทนในระบบกฎหมายแพ่งโดยสิ้นเชิง โดยลักษณะสำคัญของผู้แทนแบ่งออกเป็น 2 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้แทนที่ประชาชนแสดงเจตจำนงเลือกเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจแก้ปัญหาและพัฒนารัฐในด้านต่าง ๆ มีอำนาจและวิจารณญาณของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินกิจการทั้งหลายของรัฐ ในทางปฏิบัติผู้แทน (ผ่านพรรคการเมือง) มักจะกำหนดนโยบายของตนเป็นการทั่วไปซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นพันธะในทางการเมืองระหว่างพลเมืองและผู้แทน แต่อย่างไรก็ตามรายละเอียดของนโยบายดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง กรณีเช่นนี้พลเมืองไม่สามารถอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อถอดถอนผู้แทนของตนได้ แตกต่างจากกรณีตัวแทนในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยแห่งปวงชน และตัวแทนในระบบกฎหมายแพ่ง ซึ่งสองฝ่ายหลังนี้สามารถถูกถอดถอนได้หากไม่กระทำตามพันธะสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับ

---

[7] เรื่องเดียวกัน, 223.

[8] เรื่องเดียวกัน, 224-225.

ตัวการ อาจกล่าวได้ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและพลเมืองไม่มีสัญญาในทางกฎหมายต่อกันว่าผู้แทนจะต้องกระทำหรือไม่กระทำการใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติผู้แทนที่ไม่รักษาสัญญาในทางการเมืองที่ตนได้ตกลงไว้กับพลเมืองอย่างร้ายแรงย่อมไม่อาจได้รับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป สภาพบังคับในทางการเมืองเช่นว่านี้ส่งผลให้พันธสัญญาระหว่างผู้แทนและพลเมืองมีความหมายในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง ผู้แทนหมายถึงผู้แทนของชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นผู้แทนของพลเมืองทุกคนในนามของชาติ ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ที่มิได้ลงคะแนนเลือกตนเข้าทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย หรือแม้แต่ผู้ที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีสิทธิแต่ไม่ได้ใช้สิทธิเช่นกัน แม้ในการเลือกตั้งผู้แทนมักจะต้องมีการกำหนดเขตเลือกตั้ง แต่ผู้แทนของพลเมืองในเขตใดก็ตามล้วนมีสถานะเป็นผู้แทนของพลเมืองทั้งประเทศมิใช่แค่เพียงผู้แทนของพลเมืองในเขตที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้ง อาจกล่าวได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์พิเศษระหว่างผู้แทนและพลเมืองในเขตที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งหรือพลเมืองที่เลือกตนเข้าไปทำหน้าที่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน

(ค) ระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกึ่งโดยตรงหรือระบอบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (Démocratie semi – directe)

ระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกึ่งโดยตรงเป็นระบบที่นำเอาลักษณะของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาใส่ไว้ในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน กล่าวคือแม้พลเมืองไม่อาจทำหน้าที่ในการอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นกันได้โดยตรง แต่ก็สามารถลงมติชี้ขาดเพื่อสรุปผลจากข้อเสนอของผู้แทนได้โดยตรง เสมือนเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างผู้แทนและพลเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองกึ่งโดยตรงที่สำคัญในปัจจุบันปรากฏอยู่ 2 รูปแบบดังต่อไปนี้

(1) การคัดค้านร่างกฎหมายโดยประชาชน (veto populaire)

ในบางประเทศประชาชนสามารถคัดค้านร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและอยู่ระหว่างการนำไปประกาศใช้ได้ รัฐธรรมนูญในรัฐที่ประชาชนมีอำนาจดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการประกาศใช้กฎหมายจะต้องมีการเว้นช่วงเวลาไว้ระยะหนึ่งเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสโต้แย้งร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติโดยผู้แทนของตน (ตัวอย่างเช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ที่ 90 วัน) หากประชาชนจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยื่นคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ หากล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีการคัดค้านโดยประชาชน ร่างกฎหมายดังกล่าวก็สามารถเข้าสู่กระบวนประกาศใช้ได้ตามปกติ

(2) การออกเสียงประชามติ (referendum)

กระบวนการออกเสียงประชามติ หมายถึง การเสนอร่างกฎหมายหรือข้อเสนอบางประการให้พลเมืองลงมติชี้ขาดในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายหรือข้อเสนอนั้น ๆ โดยการออกเสียงประชามติแบ่งออกเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

(2.1) การออกเสียงประชามติเพื่อรองรับร่างรัฐธรรมนูญ (referendum constituent)

การออกเสียงประชามติเพื่อรองรับร่างรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเสนอร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลำดับสูงสุดของรัฐให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างดังกล่าว รัฐธรรมนูญที่ผ่านการรับรองโดยกระบวนการออกเสียงประชามติจะมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการประกาศใช้ด้วยอำนาจของผู้ปกครอง ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าร่างรัฐธรรมนูญควรจะต้องผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติเสมอ

(2.2) การออกเสียงประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐบัญญัติ (referendum de ratification)

การออกเสียงประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐบัญญัติ หมายถึง การนำร่างรัฐบัญญัติซึ่งได้ผ่านกระบวนนิติบัญญัติแล้วเสนอให้ประชาชนลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก่อนการประกาศใช้ หากประชาชนลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐบัญญัติ รัฐย่อมไม่อาจนำร่างดังกล่าวไปประกาศใช้ได้ กระบวนการออกเสียงประชามติในรูปแบบนี้เป็นประชามติที่พบได้บ่อยกว่ารูปแบบอื่น

(2.3) การออกเสียงประชามติเพื่อปรึกษาหารือ (referendum de consultation)

การออกเสียงประชามติเพื่อปรึกษาหารือ หมายถึง กรณีที่รัฐนำข้อเสนอบางประการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นชอบข้อเสนอนั้น ๆ หรือไม่ ในทางปฏิบัติมักจะเป็นกรณีที่รัฐบาลต้องการปฏิรูปกฎหมายหรือดำเนินนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐและต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

(2.4) การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างสถาบันการเมือง (referendum d'arbitrage)

การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างสถาบันการเมือง เป็นกรณีที่เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสถาบันการเมืองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของปวงชน (รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล) และไม่อาจแก้ไขปัญหาเช่นว่านั้นได้ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งปวง รัฐสามารถเสนอทางออกและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจแก้ปัญหาแทนได้เช่นกัน

อนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงอาจเป็นระบอบการปกครองที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลกในอนาคต เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคตอาจส่งผลให้บางรัฐสามารถใช้ระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองกึ่งโดยตรงแทนระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผู้แทน กล่าวคือ รัฐอาจจัดให้มีการประชุมรัฐสภาโดยผู้แทนราษฎร เมื่อผู้แทนราษฎรทั้งหลายเสนอความเห็น อภิปราย และลงมติจนได้ร่างกฎหมายหรือข้อเสนออื่นใดแล้วให้นำร่างกฎหมายหรือข้อเสนอเช่นว่านั้นให้พลเมืองเป็นผู้ตัดสินใจลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผ่านระบบและอุปกรณ์ที่รัฐจัดเตรียมไว้ (อาจเว้นระยะเวลาให้ประชาชนพิจารณาร่างกฎหมายหรือข้อเสนออื่นใดตามสมควร) ซึ่งอาจเป็นระบบไร้สายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีความเที่ยงตรง รวดเร็วและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูง กฎหมายที่ได้รับการตราผ่านกระบวนการดังกล่าวย่อมมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงกว่ากฎหมายที่ได้รับการตราโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติในระบบเดิม เนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงอยู่ในมือของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย[9]

ข) ความสัมพันธ์ของหลักความมีส่วนร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

การจัดทำนโยบายสาธารณะทั้งเรื่องการจัดทำกฎหมายหรือแนวทางการกำหนดนโยบายใด ๆ ที่มีความสำคัญต่อสังคมและต่อประเทศ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจตลอดกระบวนการ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม อาทิ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ทั้งนี้ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วม จะต้องมีลักษณะกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงการ ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ ทั้งนี้ หลักความมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดทำกฎหมาย คือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม โดยหลักการของการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญได้แก่ ต้องดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบายด้านกฎหมาย ซึ่งพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต้องมีความชัดเจน ถูกต้องและประกอบไปด้วยข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นได้รับการตอบสนอง ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีหลักฐานอ้างอิง โดยหลักฐานอ้างอิงที่ดีที่สุดต้องประกอบด้วยข้อแนะนำที่พิสูจน์ได้ มีความโปร่งใสในคำอธิบายทั้งข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียที่นำมาใช้และที่ไม่นามาใช้ประกอบการจัดทำกฎหมาย การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีหลักประกันว่า ผู้มีส่วนได้เสีย

---

[9] เรื่องเดียวกัน, 226-229.

ทุกฝ่ายมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ต้องเป็นองค์ประกอบบังคับของกลยุทธ์ในกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นใด ๆ ร่วมไปกับการประมวลผลหรือการวิเคราะห์ผลกระทบผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับระยะเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือการเตรียมการเพื่อแสดงความคิดเห็น[10]

2.1.4 หลักแห่งความได้สัดส่วน

ก) หลักการและสาระสำคัญ

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายทั่วไประดับรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากความยุติธรรมหรือความชอบธรรมตามธรรมชาติโดยทั่วไป (fair justice) โดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยการบังคับให้ผู้ใช้อำนาจกระทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ(moderation)[11] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ใช้เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรจำต้องใช้อำนาจที่ตนมีโดยผูกพันต่อหลักความได้สัดส่วนเสมอ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผลเป็นการก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจำต้องใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพอเหมาะพอประมาณหรือใช้อำนาจให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมิได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ[12]

---

[10] European Commission, "Better Regulation "toolbox", Tool#50: Stakeholder Consultation Tools", Retrieved on June 3, 2019, from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf, p. 300 – 336, , อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 37.

[11] Paul MULLER, "Le principle de la proportionnalite." Revue de droit suisses (Bale, 1978): 198 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543) : 85, อ้างถึงใน วรดนู วิจาระนันท์, "หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 72.

[12] Georg NOLTE, "General principle of German and European Administrative Law-A comparison in historical perspective," M.L.R. 57, 2 (March 1994): pp. 191-212 อ้าง

หลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการ ได้แก่

(1) หลักความเหมาะสม

หลักความเหมาะสม เป็นหลักการย่อยหนึ่งในสามหลักที่สำคัญของหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองจำต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลยย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว และดังนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับได้ เช่น ในการป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ มาตรการนั้นก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้จริง ๆ หรือในกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะต้องสนองความต้องการของส่วนรวมหรือของประชาชนด้านใดด้านหนึ่ง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมาตรการนั้นก็จะต้องอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันมิให้เกิดการจลาจล สงครามการเมือง หรือความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนได้จริง ๆ เป็นต้น โดยหากกฎหมายใดที่กำหนดมาตรการที่ไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้เป็นจริงขึ้นมาได้เลยโดยแน่แท้หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักดังกล่าวนี้ได้เรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุ (cause) และผล (effect) ระหว่างมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรของรัฐได้ใช้อำนาจออกมาบังคับกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐประสงค์จะให้เกิดขึ้นให้มีดุลยภาพกัน

ดังนั้น “หลักความเหมาะสม” จึงเป็นสิ่งเดียวกับ “สามัญสำนึก” ของคนธรรมดาทั่วไป มาตรการใดที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรแล้วไม่ก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจะให้เกิดได้อย่างแน่แท้ หรือมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับที่ต้องการจะให้เกิด ถือว่าเป็นมาตรการที่ไร้ความหมายของคนที่มีสติสัมปชัญญะเต็มบริบูรณ์[13] และเนื่องจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางปกครองล้วนแล้วแต่เป็นคนที่จริตไม่วิกล ดังนั้น หากฝ่ายปกครองตัดสินใจออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายภายในใจที่จะใช้

ถึงในวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543) : 85 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 72.

[13] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” *เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,*” 28 อ้างถึงใน วรดนู วิจาระนันท์, “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 73.

มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น จึงเข้าข่ายเป็น "การใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)"[14]

(2) หลักความจำเป็น

หลักความจำเป็น เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่กำหนดว่าในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่มีความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่ล้วนทำให้การกระทำดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยกันทั้งสิ้น (equally effective) มาตรการใดมีลักษณะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ มาตรการนั้นจึงถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นและรัฐจำต้องเลือกใช้มาตรการนั้น ๆ โดยหลักความจำเป็นจะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการและมาตรการเหล่านั้นล้วนเป็นมาตรการที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หากมีมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงมาตรการเดียวจึงไม่เป็นการจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวมีลักษณะที่สอดคล้องหรือปฏิบัติตามหลักความจำเป็นหรือไม่ ซึ่งฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า "ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำเป็นต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด"[15]

มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาบังคับราษฎร ถือเป็นสิ่งชั่วร้าย ฝ่ายปกครองต้องเลือกสิ่งที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับประชาชนแม้จะสอดคล้องกับหลักความเหมาะสม คือสามารถดำเนินการได้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ และหลักความจำเป็น คือมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

---

[14] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง: หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง," *เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 10 สำนักงานศาลปกครอง,"* 25 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 73-74.

[15] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *"คำอธิบายกฎหมายปกครอง," เอกสารประกอบการบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 30 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 77.

น้อยที่สุดแล้วก็ตาม แต่ในการออกมาตรการมาบังคับดังกล่าวย่อมจะก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษแก่ทุกฝ่ายที่เป็นผู้รับผลจากการออกมาตรการนั้น ๆ

ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ จึงเป็นหลักการที่ทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและขณะเดียวกันเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนหรือส่วนมากที่สุดด้วยเช่นกัน มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องต่อหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ[16]

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรอง ฉะนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายให้มีเนื้อหาที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปไม่ได้ ถ้ากฎหมายใดมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับหลักดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[17]

ข) ความสัมพันธ์ของหลักความได้สัดส่วนกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

การใช้อำนาจของรัฐในการพิจารณาเพื่อเลือกมาตรการใด ๆ มาดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนอันต้องเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเลย ดังนั้น หากยังมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นอกเหนือจากการจัดทำกฎหมายและมาตรการนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รัฐยอมต้องเลือกมาตรการดังกล่าวแทนการจัดทำกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบในแง่ของการจากัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำกฎหมายยังสามารถใช้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในกรณีของการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลในลักษณะของสิ่งที่ปัจเจกบุคคลจะต้องแบกรับภาระหรือได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการ

---

[16] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 79.

[17] วรดนู วิจาระนันท์, "หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 72-110.

ทางกฎหมายนั้นว่ามีมากหรือน้อยกว่าประโยชน์ที่พึงเกิดแก่สาธารณะ หากปัจเจกบุคคลได้รับผลกระทบมากกว่าประโยชน์[18] รัฐย่อมไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นได้

2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของต่างประเทศ

การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย เพื่อสะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งในการตรากฎหมายของต่างประเทศมีหลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ดังนี้

2.2.1 หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน โดยการรับฟังความคิดเห็นควรได้รับความคิดเห็นจากประชาชนทุกฝ่ายและควรกระทำในวงกว้าง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยการรับฟังความคิดเห็นอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น ประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมสัมมนา การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่มย่อย การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น[19]

ก) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังนี้

---

[18] ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 39.

[19] นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 25.

(1) การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือของประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่มักจะใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลในการตรากฎหมาย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติ และความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายลำดับรองหรือ กฎ ข้อบังคับ (Statutory Instrument) อันจะช่วยให้เนื้อหาสาระของกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนั้น ยังมีการใช้กระบวนการนี้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ด้วย[20]

การปรึกษาหารือหารือแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ตามลักษณะรูปแบบของสิ่งที่นำไปปรึกษาหารือ ดังนี้[21]

(1.1) การปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายการตรากฎหมายหรือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อรัฐบาลโดยกระทรวง ทบวง กรม มีนโยบายที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา หน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะจัดทำสมุดปกเขียว (Green Paper) ซึ่งระบุถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ และมาตรการต่างๆ ที่จะกำหนดไว้ในร่างกฎหมายใช้เป็นเอกสารประกอบการปรึกษาหารือ (Consultative Document) แจกจ่ายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการในสาขานั้น ๆ ส่วนราชการอื่น ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่างๆ ข้างต้น เมื่อได้รับทราบความคิดเห็นต่างๆ แล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ก็จะนำมาประมวลผลและยกร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายรัฐบาลและแนวทางที่ได้รับฟังมา จัดทำเป็นสมุดปกขาว (White Paper) ซึ่งแสดงข้อสรุปของการปรึกษาหารือและการตัดสินใจของรัฐบาล และก็นำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ จากนั้นจัดทำยกร่างพระราชบัญญัติเผยแพร่ต่อสาธารณชน และนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

(1.2) การปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายลำดับรอง หรือร่างกฎข้อบังคับ

การปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ ข้อบังคับนั้น โดยหลักก็จะคล้าย ๆ กับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ แต่ต่างกันในแง่ที่ว่าการ

---

[20] ณรงค์เดช สรุโฆษิต, *กฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ....* (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), 8.

[21] ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 8-17.

ปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น สาระสำคัญของการปรึกษาหารือจะอยู่ที่ความเหมาะสมของนโยบายซึ่งจะเกิดผลได้ก็โดยอาศัยกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ซึ่งสมควรกำหนดให้มีในร่างกฎหมาย แต่กรณีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับกฎ ข้อบังคับนี้จะเน้นที่แนวทางในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทที่เหมาะสม เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระกับฝ่ายใดมากจนเกินไป ทั้งนี้ กระบวนการปรึกษาหารือก่อนการออกกฎ ข้อบังคับนี้ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของอังกฤษแทบทุกฉบับ

(1.3) การปรึกษาหารือเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ นโยบาย หรือเรื่องอื่น ๆ

ในหลาย ๆ กรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎ ข้อบังคับมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเป็นธรรมมากที่สุด พระราชบัญญัติหลายฉบับนอกจากจะบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปรึกษาหารือองค์กรหรือบุคคลใดก่อนมีการออกกฎข้อบังคับแล้ว ก็ยังบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปรึกษาหารือถึงความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎ ข้อบังคับดังกล่าวอีกครั้งหลังจากที่มีการประกาศและบังคับใช้กฎ ข้อบังคับไปแล้วระยะหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติการประกาศเผยแพร่กฎข้อบังคับ ค.ศ. 1893 (The Rules Publication Act 1893) กำหนดให้หน่วยงานที่ออกกฎจะต้องนำหนังสือแสดงความคิดเห็น (Written Representations) ของประชาชนที่ยื่นต่อหน่วยงานภายใน 40 วันหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎ ข้อบังคับดังกล่าวมาพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎ ข้อบังคับฉบับนั้น[22]

(2) การประชาพิจารณ์ (Public Inquiries)

การประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐหรือโครงการของเอกชนซึ่งต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากรัฐ เช่น โครงการบางอย่างซึ่งต้องมีการเวนคืนที่ดิน (Compulsory Acquisition of Land) การกำหนดที่ตั้งของโรงงานไฟฟ้า สนามบิน หรือการสร้างถนนหลวงระหว่างเมือง (Motorway) ก่อนที่รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนที่สุด ตลอดจนได้รับรู้ข้อคัดค้านของประชาชนซึ่งไม่เห็นด้วยกับโครงการ นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังถูกนำไปปรับใช้กับการอุทธรณ์การขอใบอนุญาตก่อสร้าง (Planning Appeals) ด้วย[23]

---

[22] Wade & Forsyth, Administrative Law, p. 876, อ้างถึงใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 16-17.

[23] Wade & Forsyth, Administrative Law, (Oxford: Oxford University Press, 8 edition, 2000) pp. 938, อ้างถึงใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 41.

ในประเทศอังกฤษ การประชาพิจารณ์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(2.1) การแบ่งโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ การแบ่งโดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(2.1.1) การประชาพิจารณ์โดยไม่มีพระราชบัญญัติรองรับ (Non-Statutory Inquiries)

เป็นการประชาพิจารณ์ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำประชาพิจารณ์ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สมัครใจที่จะจัดให้มีประชาพิจารณ์ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกระทบประชาชนจำนวนมาก เช่น ปัญหาการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีที่รุนแรง การสั่งปิดโรงเรียนเนื่องจากนักเรียนส่วนใหญ่มีความประพฤติไม่ดี[24] การจัดประชาพิจารณ์ในประเภทนี้แม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถกระทำได้โดยอาศัยพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative)[25] และยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการบริหารที่ดี (Good Governance) อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ไม่จัดการประชาพิจารณ์ ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับให้จัดประชาพิจารณ์ แต่ทั้งนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกที่จะจัดการประชาพิจารณ์แล้ว การดำเนินการประชาพิจารณ์ก็จะต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติด้วย มิเช่นนั้น ศาลอาจเพิกถอนการดำเนินการดังกล่าว[26]

(2.1.2) การประชาพิจารณ์โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ (Statutory Inquiries)

เป็นการจัดประชาพิจารณ์ที่มีกฎหมายรองรับให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจัดประชาพิจารณ์ เช่น การประชาพิจารณ์ตามพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1990 (The Town and Country Planning Act 1990) พระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน (เวนคืน) ค.ศ. 1981 (The Acquisition of Land Act 1981) พระราชบัญญัติทางหลวง ค.ศ. 1980 (The Highways Act 1980) พระราชบัญญัติท่อส่งก๊าซ ค.ศ. 1962 (The Pipe-lines Act 1962)[27]

---

[24] Wraith and Lamb, **Public Inquiries as an instrument of Government**, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1971), 123. อ้างถึงใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 42.

[25] Carroll, **Constitutional & Administrative Law**, (Essex: Financial Time Professional Limited, 1998), 438, อ้างถึงใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 43.

[26] Wade&Forsyth, **Administrative Law**, Ibid., 950, อ้างถึงใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 42-43.

[27] ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 42-43.

(2.2) การแบ่งโดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลเป็นเกณฑ์

นอกเหนือจากการแบ่งประเภทการประชาพิจารณ์โดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังว่ามาแล้วนั้น ยังอาจมีการแบ่งประเภทของการประชาพิจารณ์เพื่อประโยชน์ในด้านควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลยุติธรรมอังกฤษแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ[28]

(2.2.1) การประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นเนื่องจากมีการคัดค้านการออกคำสั่ง

เป็นกรณีที่มีการจัดประชาพิจารณ์ขึ้นเนื่องจากมีการยื่นคำคัดค้านการออกคำสั่งที่ถูกเสนอต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อการยืนยันสภาพบังคับของคำสั่งนั้น แม้ว่าการประชาพิจารณ์ในลักษณะนี้มิได้เคร่งครัดว่าเป็นข้อพิพาทเฉพาะคู่กรณี (lis inter partes) เพราะยังมีผลประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และการวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้ายของรัฐมนตรีเป็นเรื่องในทางบริหารอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของผู้คัดค้านและรายงานของผู้จัดประชาพิจารณ์ (Inspector's Report) เพื่อวินิจฉัยสั่งการนั้น รัฐมนตรีได้กระทำในลักษณะที่คล้ายคลึงกับศาลคือ มีความเห็นที่แตกต่างกันอย่างน้อยสองฝ่าย (Quasi-Judicial Manner) ซึ่งในกรณีเช่นนี้ การควบคุมตรวจสอบของศาลจะเป็นไปอย่างเข้มงวดมาก ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีไม่อาจจะนำเรื่องดังกล่าวมาหารือกับคู่กรณีฝ่ายหนึ่งโดยมิได้แจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบได้

(2.2.2) การประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามปกติ

เป็นกรณีที่มีการจัดประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อจัดหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนคำสั่งหรือโครงการดังกล่าว มิได้เกิดขึ้นเพราะมีการเสนอคำคัดค้าน ดังนั้น จึงไม่เป็นไปตามหลักข้อพิพาทเฉพาะคู่กรณี (lis inter partes) และมาตรฐานความเข้มงวดของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติก็จะผ่อนคลายลง แต่อย่างไรก็ตาม การประชาพิจารณ์ก็ยังคงต้องกระทำไปโดยเคารพต่อหลักการความยุติธรรมตามธรรมชาติอยู่เช่นเดิม[29]

---

[28] **Halsbury's Laws of England**, Butterworths Direct Online Service, at http://disraeli.butterworths.co.uk/wbs/NETbos.DLL?POView?sk=AHLIBDGA&bk... 3/2/2004.

[29] ณรงค์เดช สรุโฆษิต, เรื่องเดียวกัน, 46-47.

ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้[30]

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรึกษาหารือและการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการปรึกษาหารือจะใช้สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลในการตรากฎหมาย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติ และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ข้อบังคับ เป็นหลัก ขณะที่การจัดทำประชาพิจารณ์ คือ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐหรือโครงการของเอกชนซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐ ก่อนที่รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่จะตัดสินใจดำเนินการขั้นสุดท้ายว่าจะดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่

รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำคู่มือปฏิบัติสำหรับกระบวนการปรึกษาหารือ (Code of Practice on Consultation) เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย โดยการริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนั้น หน่วยงานผู้จัดทำร่างกฎหมายต้องได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่จะจัดทำและนำข้อมูลดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ซึ่งก่อนจะมีการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการจะต้องมีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว สำหรับระยะเวลาในการปรึกษาหารือโดยทั่วไปจะมีการกำหนดไว้อย่างน้อย 12 สัปดาห์ โดยการปรึกษาหารือต้องมีการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายตั้งแต่ช่วงที่มีแนวคิดจะร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือได้มากที่สุด และหากเกิดปัญหาว่าบุคคลใดมีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือหรือไม่ ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดถึงสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ (right to be consulted)

สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการปรึกษาหารือของอังกฤษโดยหลักจะให้ผู้ให้การปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งพยานหลักฐานประกอบ นอกจากนั้นยังมีวิธีการอื่นอีก เช่น การประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ การสื่อสารผ่านสิ่งพิมพ์ การปรึกษาผ่านตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ การส่งเอกสารทางอีเมลหรือไปรษณีย์ การจัดเวทีสาธารณะโดยเชิญตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วม การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน หรือการสัมภาษณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ในการปรึกษาหารือทุกครั้ง หน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมายต้องแต่งตั้งผู้ประสานงานการปรึกษาหารือ (consultation

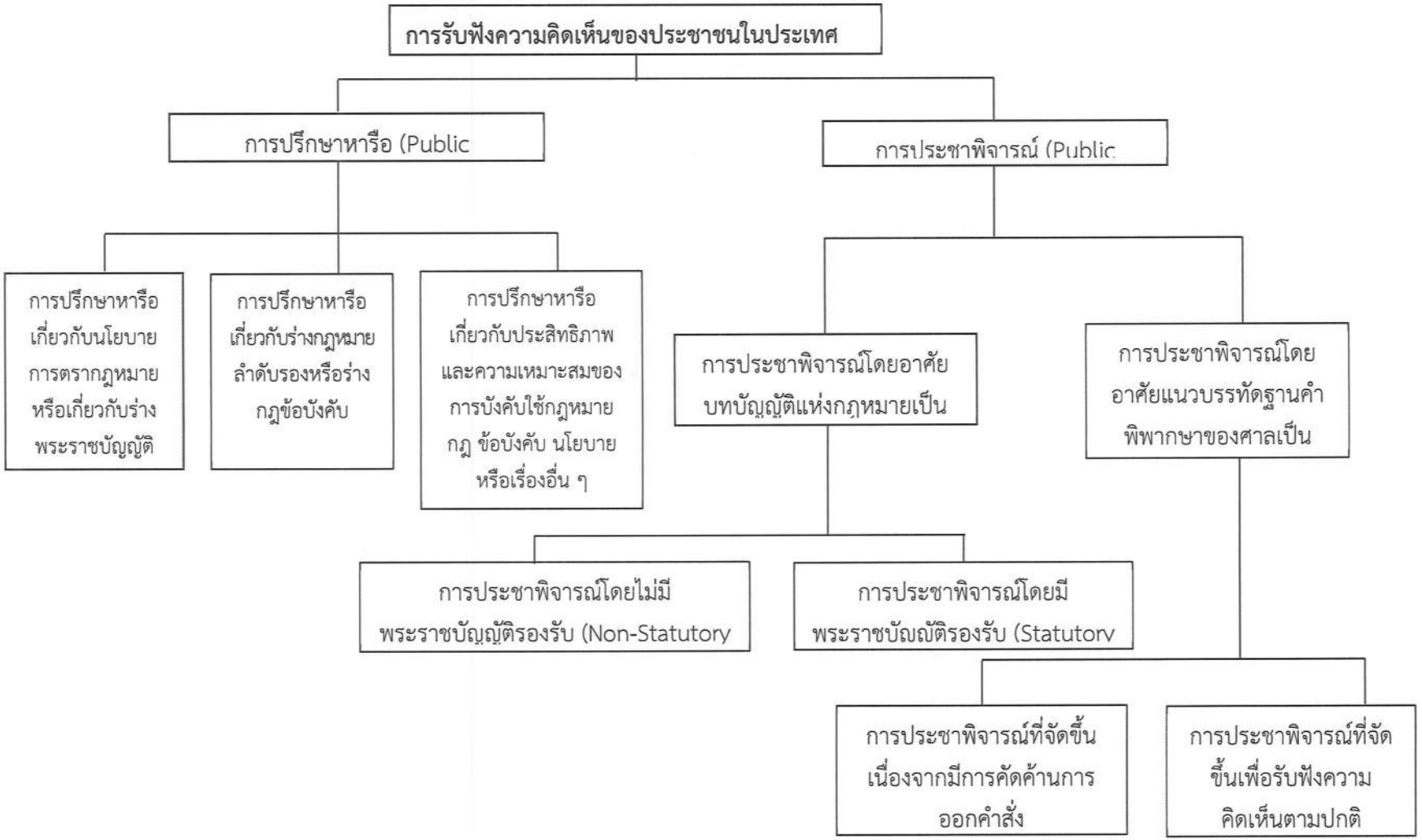
---

[30] นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560," 74.

coordinator) เพื่อติดตามให้การปรึกษาหารือเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของการสรุปผลการปรึกษาหารือจะต้องมีการสรุปความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อคำถามแต่ละข้อ โดยต้องมีการแสดงผลการตัดสินใจของผู้จัดทำร่างกฎหมายที่มีต่อความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการปรึกษาหารือพร้อมเหตุผลประกอบ และต้องเผยแพร่รายงานสรุปผลนี้ต่อสาธารณะ โดยการเผยแพร่ให้กระทำบนหน้าเว็บไซต์เดียวกันกับที่ใช้เผยแพร่ข้อมูลประกอบร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องแจ้งเตือนให้ผู้ที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทราบถึงการเผยแพร่รายงานดังกล่าวด้วย

สำหรับการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการปรึกษาหารือนั้น ภายหลังเสร็จสิ้นการปรึกษาหารือ หน่วยงานที่จัดการปรึกษาหารือต้องมีการประเมินผลการปรึกษาหารือซึ่งอาจมอบหมายให้บุคคลภายนอกที่เป็นอิสระและมีความเชี่ยวชาญในการประเมินเป็นผู้วิเคราะห์ประสิทธิภาพหรือข้อบกพร่องที่ได้จากการปรึกษาหารือ ขณะเดียวกันผู้ประสานงานการปรึกษาหารือ (consultation coordinator) ก็จะทำหน้าที่รับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือให้ดีขึ้น นอกจากนั้นศาลยุติธรรมอังกฤษยังมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปรึกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ หากพบว่าไม่มีการปรึกษาหารือในร่างกฎหมายใด หรือมีการปรึกษาหารือแต่กระทำโดยมิชอบ กระทำการผิดขั้นตอน หรือไม่มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ให้การปรึกษาหารือทราบโดยชอบ ซึ่งศาลอาจสั่งเพิกถอนกระบวนการปรึกษาหารือนั้นและสั่งให้ดำเนินการปรึกษาหารือใหม่ให้ถูกต้องก็ได้



ภาพที่ 1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ



ภาพที่ 2 ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ

ข) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งประเภทของการรับฟังไว้ในหลาย ๆ เรื่องด้วยกัน เช่น การรับฟังในการกำหนดนโยบายของรัฐ การรับฟังในการดำเนินโครงการของรัฐ การรับฟังในการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ และการรับฟังในการออกกฎ[31]

กฎหมายหลักของสหรัฐอเมริกาที่วางกรอบและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act หรือ APA) ซึ่งตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1946 โดยกฎหมายดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายกลางที่วางแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะและกฎระเบียบภายในของหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยถือเป็นแหล่งที่มาสำคัญที่รองรับรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ ในภาพรวมสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หลากหลายทั้งรูปแบบที่มีกฎหมายกำหนดไว้และรูปแบบที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ (statutes) หลายฉบับ รวมทั้งยังให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดระเบียบภายในของหน่วยงาน (regulations) เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยพิจารณาตามกรอบของกฎหมายสหรัฐอเมริกาเท่าที่มีหลักเกณฑ์และลักษณะวิธีการดำเนินการร่วมกันเป็นหลัก ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[32]

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ (Notice and Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing)

---

[31] จามร โสมานันท์, "การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 55.

[32] ศิริพร เอี่ยมธงชัย, *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.) 13-14, อ้างถึงใน นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561).

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่สนใจหรือเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของรัฐในเรื่องใดเสนอความเห็น ข้อมูล หรือข้อโต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือเพื่อประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการดำเนินนโยบายของรัฐเรื่องนั้น โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือนี้ถูกกำหนดไว้เป็นบทบังคับหรือมาตรฐานขั้นต่ำและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 553 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act หรือ APA) รวมถึงกระบวนการออกกฎโดยทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะหรือกฎระเบียบภายในของหน่วยงานด้วย

ผู้ริเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ คือ หน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะจัดทำร่างข้อเสนอการตัดสินใจของตน จากนั้นจะต้องจัดทำประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบเพื่อเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้อยู่ในช่วงที่หน่วยงานของรัฐใกล้จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย มิใช่อยู่ในขั้นตอนการริเริ่มวางแผน

สำหรับบุคคลที่มีสิทธิแสดงความคิดเห็น คือ ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจการดำเนินนโยบายของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้น (interested person) หรือบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ (affected persons) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม ส่วนจำนวนคนในการแสดงความคิดเห็น กฎหมายไม่ได้ระบุจำนวนไว้จึงมีจำนวนเท่าใดก็ได้

ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจะต้องส่งความเห็น ข้อมูล หรือข้อโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมาแถลงด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานก็ได้ สำหรับกรอบระยะเวลาในการส่งความคิดเห็นแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี ซึ่งโดยปกติจะมีระยะเวลา 30-60 วันนับแต่วันประกาศให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมีหน้าที่ต้องรวบรวมความเห็น ข้อมูล หรือข้อโต้แย้งคัดค้านที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการตัดสินใจดำเนินการขั้นสุดท้ายของตน ซึ่งความคิดเห็น ข้อมูล หรือข้อโต้แย้งคัดค้านนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจของหน่วยงานและถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องโต้ตอบข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย โดยไม่จำเป็นต้องโต้ตอบทุกความเห็นที่ส่งเข้ามา ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 553 (c) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยสรุปแล้ว ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นข้อผูกพันหน่วยงานให้ต้องนำมาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของตน และการตัดสินใจจากการรับฟังความคิดเห็นนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การทบทวน

ของศาลต่อไป ทั้งนี้ รายงานผลการพิจารณา รายงานโต้ตอบความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารและกฎหมายความลับส่วนบุคคล[33]

(2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่สนใจหรือเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของรัฐเข้าร่วมประชุมในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทาง (two-way communication) เพื่อแสดงความคิดเห็น ข้อมูล หรือข้อโต้แย้งคัดค้านในข้อเสนอการดำเนินนโยบายของรัฐด้วยวาจา ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างกัน รวมถึงเปิดให้อีกฝ่ายเสนอข้อมูลเพื่อคัดค้านข้อมูลของอีกฝ่ายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง Public Hearings จัดขึ้นเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของชุมชนและท่าทีของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อจัดทำเป็นบันทึกสำนวนทางปกครอง (public record) และเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ โดยปกติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมมักเป็นการจัดขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย และส่วนใหญ่จะจัดขึ้นให้มีในช่วงที่ใกล้เสร็จสิ้นกระบวนการตัดสินใจของรัฐแล้ว จึงไม่ใช่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมในการใช้เป็นเวทีเพื่อแสวงหาข้อมูลจากประชาชน

ผู้ริเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม คือ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการตัดสินใจ และในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย (interested person) ร้องขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ได้ เช่น กระบวนการอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือกรณีการออกกฎของหน่วยงานบริหารการบิน เป็นต้น สำหรับระยะเวลาในการริเริ่มกระบวนการในกรณีที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือ (public comments) กฎหมายมักกำหนดให้การทำ public hearings ในช่วงเวลาที่ให้จัดส่งความเห็นเป็นหนังสือด้วย ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้จึงอยู่ในช่วงที่หน่วยงานของรัฐใกล้จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมิใช่อยู่ในขั้นตอนริเริ่มวางแผน[34]

สำหรับบุคคลที่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นมีลักษณะเช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ คือ ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือบุคคลทั่วไปที่สนในการดำเนินนโยบายของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้น (interested person) หรือบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ (affected persons) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม ส่วนจำนวนคนในการแสดงความคิดเห็น

---

[33] 5 U.S.C. 552 และ 552 (a) อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 49-50.

[34] ศิริพร เอี่ยมธงชัย, เรื่องเดียวกัน, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 50.

กฎหมายไม่ได้ระบุจำนวนไว้จึงมีจำนวนเท่าใดก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าหน่วยงานของรัฐอาจจำกัดขอบเขตของบุคคลที่เข้าร่วมในการรับฟังได้จากวิธีการแจ้งคำประกาศให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น โดยกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องแจ้งในสื่อที่แพร่หลาย การแจ้งคำประกาศอาจดำเนินการประกาศในวารสาร Federal Register ก็ได้ ซึ่งบุคคลที่สนใจการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างแท้จริงจึงจะทำการตรวจสอบประกาศดังกล่าว หรือโดยจัดส่งคำประกาศไปยังบัญชีรายชื่อที่หน่วยงานของรัฐจัดทำไว้ (mailing list) ซึ่งเป็นบัญชีที่รวบรวมรายชื่อ และที่อยู่ของบุคคลที่เคยเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาในอดีตและมีการเข้าร่วมอย่างสม่ำเสมอ หรือบุคคลที่ร้องขอให้มีชื่อของตนอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว

ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นซึ่งโดยหลัก คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นจะทำการแถลงเปิดกระบวนการ โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการรับฟังและกำหนดกระบวนวิธีพิจารณาทั่วไปที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งผู้ดำเนินการรับฟังต้องให้โอกาสผู้เข้าร่วมกระบวนการในการหักล้างถ้อยแถลงของอีกฝ่าย ขณะที่บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังต้องได้รับอนุญาตให้เสนอถ้อยแถลงเกี่ยวกับสาระแห่งการรับฟังด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ รวมทั้งอาจเสนอถ้อยแถลงเป็นหนังสือเพื่อให้บันทึกไว้ในสำนวนก่อนช่วงเวลาการปิดรับความคิดเห็นจากสาธารณะเพื่อบันทึกไว้ในสำนวนสิ้นสุดลง และอาจเสนอคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะได้ด้วย ทั้งนี้ บรรดาถ้อยแถลงเป็นหนังสือ ข้อมูลหรือความคิดเห็นไม่ว่ารูปแบบใดที่เสนอเพื่อเป็นหลักฐานในกระบวนการรับฟังให้รับไว้เป็นหลักฐานและรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งในสำนวน การจัดทำรายงานการประชุมต้องทำอย่างละเอียด ซึ่งอาจบันทึกเทปไว้ได้ สำเนาเทปและสำเนารายงานการประชุมต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบได้และให้ประชาชนเป็นเจ้าของได้

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้เป็นเช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมความเห็น ข้อมูลหรือข้อโต้แย้งคัดค้านที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการตัดสินใจดำเนินการขั้นสุดท้ายของตน ซึ่งความคิดเห็น ข้อมูลหรือข้อโต้แย้งคัดค้านนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องโต้ตอบข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย และหลังจากพิจารณาความคิดเห็นทั้งหมดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจและระบุไว้ในสำนวนทางปกครอง เพื่อให้เป็นฐานในการอุทธรณ์การดำเนินการดังกล่าวหรือในการทบทวนโดยศาลต่อไป[35]

(3) การรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์

ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดทำกฎหมายในลักษณะการแจ้งให้ทราบและฟังความเห็นจากสาธารณะของสหรัฐอเมริกา ได้เปลี่ยนรูปแบบ

---

[35] ศิริพร เอี่ยมธงชัย, เรื่องเดียวกัน, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 50.

การดำเนินการจากการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือกับการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมมาเป็นการรับฟังความคิดเห็นที่ดำเนินการผ่านช่องทางออนไลน์ โดยรัฐบาลได้จัดทำเว็บไซต์ ในการรับฟังความคิดเห็นขึ้นในปี ค.ศ. 2002 โดยมีชื่อว่า "regulations.gov" ภายใต้กฎหมายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Act of 2002) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีการและขั้นตอน ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำกฎหมายไว้ทั้งหมด 4 ขั้นตอน ดังนี้[36]

ขั้นตอนที่ 1. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อสาธารณะ

ก่อนที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดประสงค์จะตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมจะต้องเผยแพร่ "ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ (Notice of Proposed Rulemaking (NPRM)" ลงในวารสาร Federal Register ซึ่งเป็นวารสารที่รวบรวมบรรดากฎหมายและร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ และบนเว็บไซต์ Regulations.gov เป็นลำดับแรก โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อความหรือสาระสำคัญของข้อเสนอต่าง ๆ ทางกฎหมาย ข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลเหล่านี้ต้องแสดงให้ชัดแจ้งว่า ข้อเสนอต่อร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ยกขึ้นมานั้นอาศัยหลักการใด ซึ่งต้องมีการอ้างอิงผลการศึกษาวิจัยที่สำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมายใหม่ประกอบด้วย และเพื่อให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเข้าใจสาระสำคัญของร่างกฎหมายและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่จะต้องมีการจัดทำคำอธิบายประกอบที่ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายด้วย นอกจากนี้ หลักการสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา คือ หลักความเข้าถึงได้ง่าย ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้จัดทำร่างกฎหมายต้องดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้นทุกคนสามารถเข้าถึงร่างกฎหมายได้ง่ายและสะดวกรวดเร็วโดยไม่มีค่าใช้จ่าย จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดทำเว็บไซต์ Regulations.gov ขึ้นโดยได้พัฒนาระบบการแจ้งเตือนทางอีเมลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามาเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายยังสามารถเลือกเผยแพร่

---

[36] Rodrigo, Delia, and Pedro Andres Amo, " Background Document on Public Consultation, Retrived on April 26, 2019 from htpp://www.oecd.org/mena/government/36785341.pdf อ้างถึงใน นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560," 53-55.

ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอล่วงหน้า (Advance Notice of Proposed Rulemaking หรือ ANPRM) ได้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะนำเสนอตัวร่างกฎหมาย[37]

ขั้นตอนที่ 2. การปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

เมื่อดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อสาธารณะแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายจะร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะหรือข้อห่วงกังวลต่อข้อเสนอในร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้ยกร่างขึ้นผ่านช่องทางออนไลน์ คือ เว็บไซต์ Regulations.gov โดยผู้แสดงความคิดเห็นไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนหรือกรอกรายละเอียดจำนวนมากเพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด สำหรับช่วงเวลาของการรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ จะมีการเปิดเผยให้ประชาชนเข้าใจอย่างชัดแจ้งก่อนเริ่มกระบวนการ ซึ่งโดยปกติระยะเวลาที่เปิดให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้จะประมาณ 30-60 วันและหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจกำหนดระยะเวลาให้ยาวนานกว่ามาตรฐานปกติก็ได้ นอกจากนี้ การปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นทางไปรษณีย์หรือทางอีเมลได้อีกช่องทางหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายมากที่สุด ทั้งนี้ นอกจากการรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์ Regulations.gov แล้ว ในทางปฏิบัติยังมีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการแสดงความคิดเห็นได้เพิ่มเติม คือ การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐที่จะตรากฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมมักจะเปิดเวทีประชาพิจารณ์ไปพร้อมกับการเปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์ Regulations.gov ด้วยเช่นกัน

ขั้นตอนที่ 3. การเผยแพร่กฎหมาย

หลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วจะถูกนำไปเผยแพร่ในวารสาร Federal Register ซึ่งโดยทั่วไปจะมีระยะเวลาในการเผยแพร่ 30-60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับจริง สำหรับรายละเอียดสำคัญที่จะนำไปเผยแพร่ในขั้นตอนนี้ คือ ตัวบทกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งคำปรารภของร่างกฎหมายซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายทุกฉบับโดยจะมีข้อความระบุไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานผู้จัดทำร่างกฎหมายนั้น

---

[37] ถวิลวดี บุรีกุล, "การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ" *เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา*, 17 มิถุนายน 2551, น. 51-53. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 53.

ได้นำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อห่วงกังวลของประชาชนมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายหรือไม่อย่างไร และการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจัดอยู่ในส่วนใดของร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 4. การตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

ภายหลังจากที่นำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเผยแพร่ในวารสาร Federal Register แล้ว ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายนั้นได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือกฎหมายที่ตราขึ้นมีขอบเขตการบังคับใช้เกินกว่าอำนาจของหน่วยงานที่ตรากฎหมายหรือไม่ หรือมีการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือเนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นเป็นการตรากฎหมายโดยพลการหรือละเมิดหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งหากศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีกระบวนการที่ไม่ถูกต้องทั้งหมดหรือบางส่วน กฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังหน่วยงานผู้จัดทำกฎหมายเพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่ จัดทำและเผยแพร่คำปรารภของกฎหมายขึ้นใหม่ หรือเริ่มต้นกระบวนการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ วิธีการดำเนินการแก้ไขขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของข้อผิดพลาดหรือความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นซึ่งศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป

(4) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยศาล

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยศาลในกรณีนี้อาศัยข้อมูลจากตำราทางกฎหมายปกครองเป็นหลัก โดยเฉพาะกระบวนการออกกฎหรือคำสั่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง จึงไม่อาจครอบคลุมการทบทวนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบ public hearing โดยศาลได้ชัดเจนทุกแง่มุม อย่างไรก็ตาม การทบทวนกระบวนการออกกฎโดยศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองในบางเรื่องอาจใช้เทียงเคียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยศาลได้ในระดับหนึ่ง

การเสนอต่อศาลให้ทบทวนการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักในการตรวจสอบว่า หน่วยงานของรัฐไม่ได้กระทำการเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การทบทวนตรวจสอบการกระทำของรัฐโดยศาล (Judicial Review) ในกรณีนี้จึงมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ทั้งนี้ ศาลมักจะไม่พิจารณาตัดสินคดีเพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลไปแทนที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐ แต่ศาลมักจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการตัดสินใจในทางเนื้อหาของหน่วยงานของรัฐมีความเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม

การสันนิษฐานดังกล่าวไม่ตัดอำนาจศาลในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินกระบวนการในการตัดสินใจอย่างไร โดยเฉพาะการตรวจสอบในแง่กระบวนการ (procedures) ที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตน[38] ดังนั้น เมื่ออาศัยหลักการดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าในรูปแบบใด หากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจหรือก่อนกระทำการใดถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนวิธีพิจารณาที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการตัดสินใจของตน ซึ่งย่อมอยู่ภายใต้การทบทวนหรือตรวจสอบของศาลได้[39]

กล่าวโดยสรุปได้ว่า[40] ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เดิมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกามี 2 วิธีการหลัก ได้แก่ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ (Public Comment) กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม (Public Hearings) ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความเห็นหรือข้อโต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือเพื่อประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการดำเนินนโยบายของรัฐ ขณะที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมคือการที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทาง (Two-way communication) เพื่อเสนอความเห็น หรือข้อโต้แย้งคัดค้านในข้อเสนอการดำเนินนโยบายของรัฐด้วยวาจา ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างกัน แต่ทั้งสองวิธีจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในช่วงที่ใกล้เสร็จสิ้นกระบวนการตัดสินใจของรัฐแล้วจึงไม่ใช่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมในการใช้เพื่อแสวงหาข้อมูลจากประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายอยู่ในรูปแบบการรับฟังทางออนไลน์โดยผ่านทางเว็บไซต์ regulations.gov โดยการริเริ่มการรับฟังความคิดเห็นจะเริ่มจากหน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์ช่วงเวลาของการรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นให้บุคคลทั่วไปเข้าใจก่อนเริ่มกระบวนการ จากนั้นหน่วยงานของรัฐจะเผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอลงในวารสาร Federal Register และเว็บไซต์ regulations.gov โดยวิธีการได้มาซึ่งผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเปิดกว้างสำหรับประชาชนผู้ที่สนใจทุกฝ่าย

---

[38] Alfred C. Aman, and William T.Mayton, Administrative Law, (Hombook Series : Westpublishing Co., 1993), pp. 435-437 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 55.

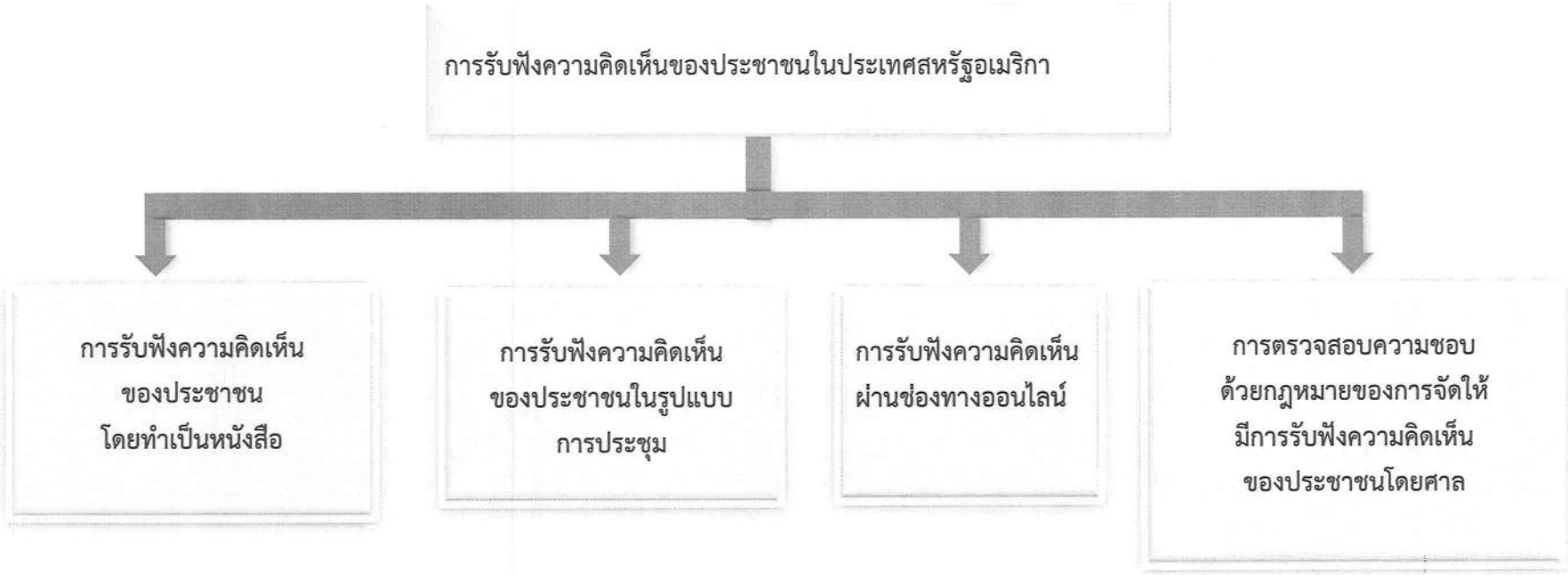
[39] นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560", 47-55.

[40] เรื่องเดียวกัน, 56-58.

ให้เข้ามาแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนเพื่อเข้าร่วมกระบวนการและประชาชนยังสามารถส่งความคิดเห็นมาทางไปรษณีย์หรือทางอีเมลได้อีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปคือ 30-60 วัน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่จะตรากฎหมายมักจะจัดให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันที่มีการรับฟังความคิดเห็นทางออนไลน์เพื่อรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากประชาชนด้วย

ในส่วนของการสรุปและรายงานผล กฎหมายฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาจะถูกเผยแพร่ใน Federal Register ซึ่งใช้เวลา 30-60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับจริง โดยมีข้อมูลสำคัญเผยแพร่ คือ สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น และคำปรารภซึ่งระบุชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนไปปรับใช้หรือไม่ อย่างไร และปรากฏความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนั้นอยู่ในส่วนใดของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

สำหรับการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็น หลังจากที่นำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเผยแพร่ในวารสาร Federal Register แล้ว ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายนั้นได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือมีการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และหากศาลเห็นว่ามีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องจริง ศาลอาจสั่งให้เผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ หรือจัดทำและเผยแพร่คำปรารภในการจัดทำกฎหมายใหม่ หรือเริ่มต้นจัดทำกฎหมายใหม่ตั้งแต่ต้น เป็นต้น



ภาพที่ 3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านช่องทางออนไลน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอนที่ 1. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อสาธารณะในวารสาร Federal Register และเว็บไซต์ Regulations.gov

ขั้นตอนที่ 2. การปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov โดยปกติเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น 30-60 วัน โดยประมาณ หรืออาจกำหนดให้ยาวนานกว่านั้นก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่น เช่น ส่งความคิดเห็นทางไปรษณีย์หรืออีเมล์ การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

ขั้นตอนที่ 3. หลังจากเสร็จสิ้นการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้วจะนำไปเผยแพร่ใน Federal Register ประมาณ 30-60 วัน ก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับจริง ประกอบด้วย ตัวบทกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คำปรารภของร่างกฎหมาย โดยจะมีข้อความชัดเจนว่าหน่วยงานผู้จัดทำร่างกฎหมายได้นำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อห่วงกังวลของประชาชนมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายหรือไม่อย่างไร และการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นอยู่ในส่วนใดของร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 4. การตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา โดยประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายได้โดยยื่นคำร้องต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการตราไม่ถูกต้องทั้งหมดหรือบางส่วน หน่วยงานผู้จัดทำกฎหมายต้องปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่ จัดทำและเผยแพร่คำปรารภของกฎหมายขึ้นใหม่ หรือเริ่มต้นกระบวนการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ต้น

ภาพที่ 4 ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านช่องทางออนไลน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ค) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย มานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยการสนับสนุนของ OECD ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐผ่านกระบวนการพัฒนากฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวความคิดว่ากฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องฉุดรั้งความเจริญเติบโตของชาติและเพิ่มภาระให้ภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพกฎหมายที่จัดทำขึ้นและมีผลบังคับใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังสร้างความมั่นใจและความเชื่อใจจากประชาชนในชาติเพื่อให้พร้อมเสริมสร้างความมั่งคงให้ภาคธุรกิจ รวมทั้งพัฒนาความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประเทศที่มีรายได้สูงภายใน ค.ศ. 2020[41]

ประเทศมาเลเซียให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และตอบสนองการดำเนินธุรกิจของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานทั้งสองส่วนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นเป็นวิธีการซึ่งรวบรวมเครื่องมือสำคัญหลายประการเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งหมดมาใช้ในการพิจารณาเหตุและผลอย่างละเอียด เป็นกระบวนการระยะยาวในการสร้างวัฒนธรรมแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นความต้องการและคำตอบของพลเมืองในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อการลดความเข้มข้นในการตัดสินใจทางนโยบายของผู้มีอำนาจบริหาร แต่เป็นการลดในเชิงของการเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของนโยบายที่รัฐดำเนินการ อีกประการหนึ่งคือการรับฟังความคิดเห็นเป็นสิ่งหนึ่งที่รัฐบาลกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์สูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างความมั่นใจว่าประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ จะได้รับการแจ้งเตือนถึงการเข้าถึงการให้ข้อเสนอแนะหรือเตรียมการต่อเรื่องที่จะเข้ารับฟังความคิดเห็นด้วยและความสามารถในการวิเคราะห์ผลและการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการสื่อสารที่มีพลวัต พัฒนา

---

[41] Office of the Chief Secretary to the Government, "Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality," retrieved on June 16 2019, from https://www.yumpu.com/en/document/view/30493748/speech-by-ybhg-tan-sri-dr-ali-bin-hamsa-chief-secretary-to-the, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 98.

เนื้อหาและกระบวนการในเชิงเทคนิค ตลอดจนการจัดทำช่องทางฐานข้อมูล (platform) ประเภทสื่อสังคมออนไลน์ที่หลากหลายอีกด้วย

(1) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประเทศมาเลเซียได้รับการกำหนดไว้ใน Guideline on Public Consultation Procedures ซึ่งออกแบบมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมืออ้างอิงในการรับฟังความคิดเห็นโดยเป็นการให้ข้อมูลภาพรวมหลักการปฏิบัติที่สำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถใช้แนวทางเป็นข้อมูลอ้างอิงในการออกแบบระบบ กลยุทธ์ หรือเอกสารสำหรับรับฟังความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับบุคคลและองค์กรที่ต้องการเรียนรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในด้านกฎระเบียบอีกด้วย

(2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นในบริบทนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) ดังนั้น การแจ้งเตือนและข้อเสนอแนะเบื้องต้นเป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อมสู่การรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ การเตรียมเอกสารการรับฟังความคิดเห็นถูกชี้นำโดยคำถามทั่วไปสามข้อแรกของ “ใคร”“อะไร” และ “อย่างไร” เมื่อผู้บริหารได้ตัดสินใจเกี่ยวกับ RIS แล้ว หน่วยงานของรัฐควรเริ่มกระบวนการวางแผนเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยควรกำหนดแผนการรับฟังความคิดเห็นที่ประกอบด้วยมีแผนการสื่อสาร วางแผนเตรียมการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำแบบแผนสำหรับการออกรายงาน ทั้งนี้ แผนการสื่อสารประชาสัมพันธ์ควรต้องประกาศล่วงหน้าเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานของหน่วยงานบนเว็บไซต์หรือผ่านช่องทางการสื่อสารอื่น ๆ เช่น จดหมายข่าวอย่างเป็นทางการ คำแถลงของรัฐมนตรี คำแถลงของสื่อในการเตรียมเอกสารการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐจะต้องระบุผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและทรัพยากรและความเชี่ยวชาญอันจะช่วยสอบทานข้อมูลเบื้องต้นที่หน่วยงานของรัฐมีกับข้อมูลจากผู้ประกอบการ โดยหลังจากที่ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวที่เป็นข้อมูลพื้นฐานแล้ว การรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ต่างเป็นสิ่งจำเป็นในการชี้แจงประเด็นปัญหาและเพื่อกำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ การศึกษาความเป็นมาของเรื่องที่นำไปรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่างเป็นสิ่งจำเป็นสาหรับการจัดทาข้อมูลเพื่อเสนอต่อผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ทั้งในประเด็นขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น รายชื่อของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ระยะเวลาโดยประมาณของระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ปัจจัยที่อาจเป็นแนวทางในการตัดสินใจ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมหรือการประกอบธุรกิจ ผลการ

ศึกษาวิจัย และข้อมูลเชิงสถิติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเปรียบเทียบกฎหมายใหม่และกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่นำไปรับฟังความคิดเห็นด้วย

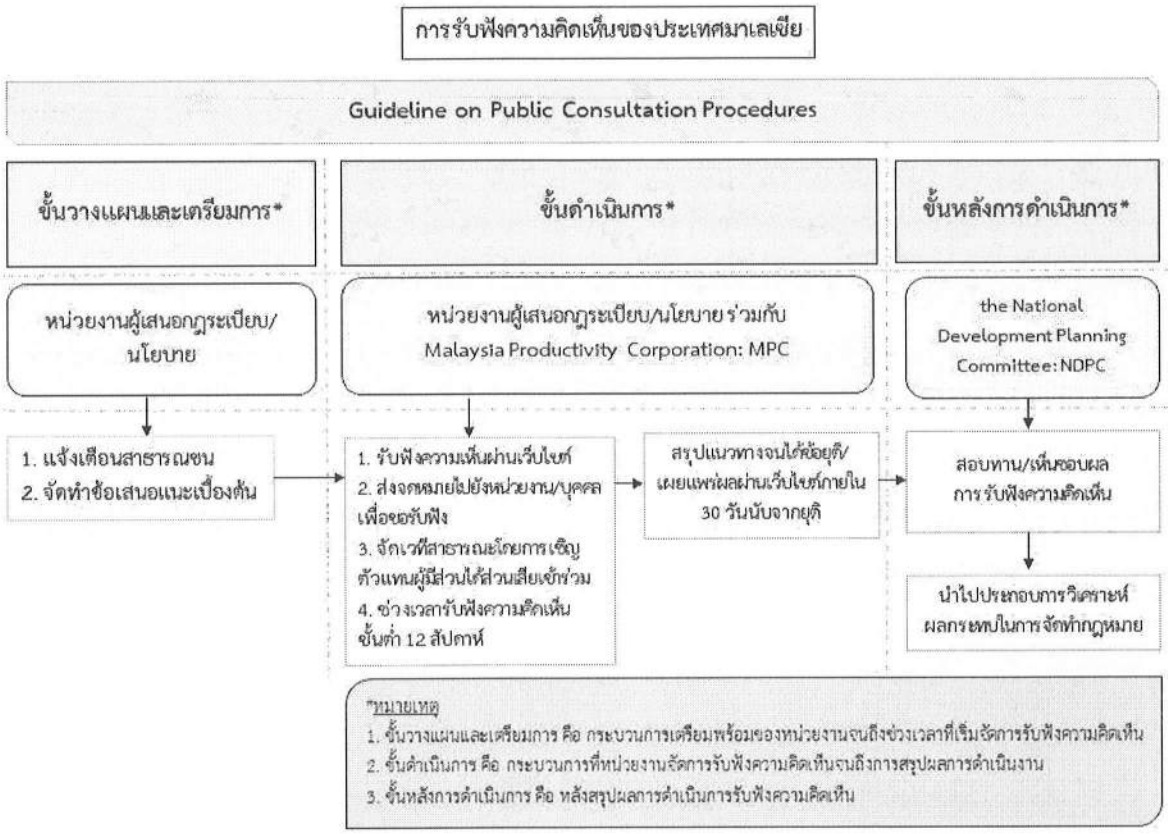
เมื่อเตรียมเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ควรกำหนดรูปแบบสำหรับการออกรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นที่มีความชัดเจนและจะต้องดำเนินการเผยแพร่ผลการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงข้อมูลที่ผู้มีส่วนได้เสียได้มีข้อเสนอแนะหรือมีข้อคัดค้านหรือประเด็นใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นจะรับฟังความคิดเห็น ๆ หรือประเด็นที่มีความอ่อนไหวและต้องให้ความระมัดระวังในการนำเสนอต่อผู้มีส่วนได้เสียเมื่อรายงานหรือเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นได้รับอนุมัติให้ดำเนินการเริ่มต้นได้ การรับฟังความคิดเห็นควรกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอควรใช้เวลาอย่างน้อย 12 สัปดาห์ ควรประกาศการเปิดตัวรายงานที่เหมาะสมและทุกคนสามารถเข้าถึงรายงานได้ง่าย เช่น ผ่านเว็บไซต์อย่างเป็นทางการ ผู้มีส่วนได้เสียหลักควรได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการหรือทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้มีส่วนได้เสียควรให้เวลาอย่างเพียงพอในการตรวจสอบรายงานก่อนตอบอย่างน้อย 30 วัน ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันและหน่วยงานผู้มีหน้าที่ประสานงานการจัดทำกฎหมายเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดว่าควรเลือกวิธีการแบบใด โดยการรับฟังความคิดเห็นอาจมีหลายรูปแบบ เช่น การประชุมผู้มีส่วนได้เสีย การประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว การลงพื้นที่เพื่อสำรวจร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย การอภิปรายโต๊ะกลม การจัดทำเว็บบอร์ดเพื่อแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ขั้นตอนสุดท้ายของการรับฟังความคิดเห็นคือการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรเผยแพร่ผลของการรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอที่ได้รับฟังหรือไม่รับฟังต่อผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น การเผยแพร่รายงานการรับฟังความคิดเห็นควรเป็นไปตามกระบวนการของการเผยแพร่รายงาน และควรทำภายในกรอบเวลาที่เหมาะสมโดยปกติ 30 วันหลังจากสิ้นสุดการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากการให้คำปรึกษาควรใช้สาหรับการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายด้วย[42]

---

[42] Regulatory Review Department, Guideline on Public Consultation Procedures, (Selangor: Malaysia Productivity Corporation), 2014, p.23, อ้างถึงใน ปณยา ท่าทราย, "ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 101 - 102.

ภาพที่ 5 แผนภาพแสดงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศมาเลเซีย



2.2.2 หลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impacts Assessment หรือ RIA) มีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย มี 3 ขั้นตอน คือ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ และการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้าย[43] ระบบ RIA เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน ซึ่งการทำ RIA มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ

(1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาที่อยู่ในกำกับดูแลของภาครัฐ และเกิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมาย กฎ และระเบียบที่ออกมา

---

[43] รัฐชฎา ฤาแรง และคณะ, "ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย" *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์*, ปีที่ 7, ฉ.1, (2564) : 185.

(2) เพื่อปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง รวมถึงเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์

(3) เพื่อเป็นการบูรณาการพหุนโยบายของภาครัฐ

(4) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐกับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(5) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าร่างกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนได้ถูกประเมินถึงความจำเป็นและผลกระทบทั้งหมดที่จะมีต่อสังคมก่อนที่จะเสนอไปยังผู้ที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ กระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีแนวคิดจะจัดทำกฎหมายขึ้น และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย รวมไปถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกระบวนการ RIA จะสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมีคุณภาพและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมได้ผ่านการแสดงความคิดเห็น การซักถาม การชี้แจงและถกเถียงจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการจัดทำ RIA ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนหรือประชาชน รวมทั้งมีการต่อต้านน้อยกว่าร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านกระบวนการจัดทำ RIA เนื่องจากได้รับการยอมรับและ ผ่านการถกเถียงจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องมาในระดับหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำ RIA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย ผลการประเมิน RIA เพียงลำพังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการตรากฎหมายใช้บังคับกับประชาชน แม้กระนั้นก็ตาม RIA ก็ถือเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการเมืองและการบริหารจัดการ รวมทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชนและช่วยปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียให้กับกระบวนการออกกฎหมาย

สำหรับรูปแบบของกระบวนการและเนื้อหาสาระของการจัดทำรายงาน RIA นั้นมีความหลายหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ อันได้แก่ (1) กระบวนการในการออกกฎหมาย (2) จำนวนกฎหมายที่ต้องการจะให้มีการจัดทำ RIA และ (3) ทรัพยากรและทักษะในการทำ RIA ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำ RIA นั้นจะต้องดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นที่หน่วยงานต้นเรื่องเห็นถึงความจำเป็นในการที่จะมีกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการ ซึ่งกระบวนการในการร่างกฎหมายนั้นมิได้มีการทำ RIA เพียงครั้งเดียว เนื่องจาก RIA สามารถใช้เป็น

เครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ โดยกระบวนการจัดทำ RIA ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้[44]

(1) Identification of the problem (ระบุปัญหาความจำเป็น)

การระบุปัญหาความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายมักมีข้อจำกัดในการสรุปผลข้อมูลของการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่แท้จริง ดังนั้น การกำหนดปัญหาจึงมีความสำคัญที่สุดในการจัดทำ RIA ของส่วนนี้ ทั้งนี้ การไม่มีข้อมูลหรือการมีข้อมูลที่จำกัดส่งผลให้การทำ RIA ในส่วนนี้จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะสูงในการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่แท้จริง โดยที่ท้าทายการจัดทำ RIA ในส่วนนี้คือ หน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียมีการรับรู้ถึงสภาพปัญหาและสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ได้ในระดับที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องทำให้สาธารณชนทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะโดยกฎหมาย

การวิเคราะห์สภาพปัญหาที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการสำรวจคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบ เช่น ต้องมีการตั้งคำถามที่ว่าขอบเขตและขนาดของปัญหาคืออะไร ลักษณะของปัญหามีความรุนแรงเพียงใด อะไรคือสาเหตุของปัญหา บุคคลใดเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาหรือข้อจำกัดของปัญหาเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ตลอดจนสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องตั้งคำถามต่อไปอีกว่า มีกฎหมายหรือระเบียบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วหรือไม่ หากมีแล้วเหตุใดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ สิ่งใดคือผลที่อาจตามมาหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ โดยใช้กฎหมายหรือระเบียบ และระเบียบหรือกฎหมายในขณะนั้นสามารถเป็นคำตอบของปัญหาได้หรือไม่

(2) Objectives (การกำหนดวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา)

เมื่อระบุปัญหาความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายแล้ว ก็มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา โดยต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาที่ชัดเจนย่อมทำให้การกำหนดวิธีการหรือกลยุทธ์นำไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายได้

(3) Identifications of Options (การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหา)

---

[44] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "Regulatory Impact Analysis Guidelines For Thailand Government," สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561, จาก https://www.nesdb.go.th/download/RIA/ThailandRIAEN.pdf อ้างถึงใน นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560", 8-10.

หลักสำคัญพื้นฐานในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะหรือการเสนอนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม คือ การกำหนดและประเมินผลทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมดที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้ ข้อเสนอในการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับอาจไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดก็ได้

(4) Assessment of Options (การประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา)

เมื่อระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมดที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องคำนวณและวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับ ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางเลือกต่าง ๆ โดยการคำนวณเป็นตัวเงินถึงผลได้หรือผลเสียต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ กับผลรวมของประโยชน์ที่จะได้รับจากต้นทุนที่เสียไป ทั้งนี้ การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์จะนำไปสู่การนำเสนอผลกระทบในแต่ละทางเลือกในการแก้ปัญหาทั้งข้อมูลในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจะส่งเสริมให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจคำนึงถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและผลกระทบด้านลบในแต่ละทางเลือกที่อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือชุมชนใดชุมชนหนึ่ง รวมทั้งช่วยระบุประสิทธิภาพของต้นทุนต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาและส่งผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจบนพื้นฐานของการได้ผลตอบแทนสุทธิสูงสุดต่อสังคม

(5) Preferred Options (การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา)

เมื่อประเมินทางเลือกทั้งหมดที่สามารถแก้ปัญหาได้แล้ว ก็จำเป็นต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา โดยการเปรียบเทียบผลตอบแทน ต้นทุน ผลตอบแทนสุทธิ และอัตราต้นทุนผลประโยชน์เพื่อนำมาสู่บทสรุปในผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ข้อพิจารณาที่สำคัญของขั้นตอนนี้ คือ หน่วยงานภาครัฐที่มีแนวคิดในการเสนอร่างกฎหมายหรือรัฐบาลในฐานะผู้กำกับดูแล ไม่ควรกังวลหรือเกรงว่าทางเลือกในการเสนอให้มีกฎหมายจะไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด แต่ควรระลึกอยู่เสมอว่ากรอบและวิธีการในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนอาจไม่ใช่กระบวนการที่มีความแม่นยำที่สุดและวัตถุประสงค์ของการจัดทำ RIA คือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อค้นหากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการใช้กฎหมายและนำเสนอผลกระทบนั้นไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจตัดสินใจเพื่อให้เกิดวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหา

(6) Consultation (การปรึกษาหารือ)

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่จะได้ผลดีที่สุดจะต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมาย ซึ่งการปรึกษาหารือด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถกลั่นกรองทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ การที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายของภาครัฐได้นั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีแนวคิดในการเสนอกฎหมายจะต้องเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับนโยบายในการออกกฎหมายในอันที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการตอบรับจากผู้มีส่วนได้เสียซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตและสภาพปัญหา รวมทั้งสาเหตุของปัญหาได้ดีที่สุด นอกจากนี้ เอกสารในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เชิญชวนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐและปัจเจกชนในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และเอกสารในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวถือเป็นข้อเสนอทางกฎหมายและหลักฐานสำคัญที่สนับสนุนความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้น อันจะทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะโดยการออกกฎหมายมีแรงต้านทานจากผู้มีส่วนได้เสียค่อนข้างน้อย เนื่องจากผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบมาในระดับหนึ่งแล้ว

(7) Proposed Regulations (ข้อเสนอในทางกฎหมาย)

การแนบสำเนาเอกสารที่เป็นข้อเสนอในทางกฎหมายในตอนท้ายของรายงาน RIA เป็นสิ่งสำคัญที่ควรส่งไปยังผู้ที่ได้รับผลกระทบและชุมชุมต่าง ๆ ได้ทราบด้วย เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นได้แสดงความคิดเห็นต่อขนาดและขอบเขตของกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นในอนาคต

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA เป็นกระบวนการซึ่งเป็นทางเลือกในการออกกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่ช่วยสร้างกฎหมายให้มีคุณภาพสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของการบังคับใช้กฎหมาย และทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายได้รับทราบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับตนล่วงหน้า [45] ทั้งนี้ OECD ซึ่งเป็นองค์กรระดับนานาชาติที่เริ่มต้นจัดทำมาตรฐานและร่างกรอบเทคนิค ตลอดจนระบบที่เหมาะสมของกระบวนการ RIA ได้วางหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3 ประการ คือ

1) การแจ้งให้ทราบ (notification) เป็นขั้นตอนแรก เมื่อรัฐบาลต้องการการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ การแจ้งให้ทราบรวมถึงการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ถูกเสนอให้ประชาชนเข้าถึงได้ การสื่อสารนี้เป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว ส่วนประชาชนเป็นผู้รับสารเท่านั้น กระบวนการนี้มีความสำคัญสำหรับการปรึกษาหารือในขั้นตอนต่อไป เพราะจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเตรียมตัวให้พร้อมก่อนกระบวนการปรึกษาหารือ

2) การปรึกษาหารือ (Consultation) ขั้นตอนนี้รวมถึงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย รัฐบาลควรจะนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้มาจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพสูงขึ้น ขั้นตอนนี้ไม่ใช่การทำงานของรัฐ

---

[45] นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560", 7-11.

ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการสื่อสารสองทางที่ประชาชนต้องมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลแก่รัฐบาล

3) การมีส่วนร่วม (Participation) ขั้นตอนนี้รวมถึงการเข้าไปมีบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียที่จะลงมือร่างถ้อยคำในกฎหมาย รัฐบาลสามารถชักชวนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคนสำคัญ ๆ มีบทบาทในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ด้วย เพื่อเพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในกฎหมายที่จัดทำขึ้นได้[46]

ภายหลังจากที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหน่วยงานต้องนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA โดย OECD ได้วางหลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดกฎหมายไว้ 8 ประการ ดังนี้[47]

(1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานราชการใด ๆ

(2) การรับฟังความเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย

(3) การรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของคู่มือการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง

(4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

(5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความคิดเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์

(6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือข้อซักถามต่าง ๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร

(7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย

(8) ต้องมีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ

---

[46] รัฐชฎา ฤาแรง และคณะ, "ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย", 185.

[47] นฤพนธ์ ธุลีจันทร์, "ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560", 15-16.

หลักการสำคัญดังกล่าวข้างต้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดทำรายงานผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA ประสบผลสำเร็จอันเกิดจากการได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน ส่งผลให้กฎหมายนั้น ๆ ได้ถูกตราขึ้นตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายขึ้น โดยเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงปรากฏหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง

"ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน และเมื่อพิจารณาจากความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พบว่า เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งจากทั้งหมดแปดประการ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอนซึ่งมิได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย และเพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา 77 จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปใน

การปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง[48] จึงนับได้ว่าเป็นการกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการก่อนการตรากฎหมาย ได้แก่ การกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมายโดยรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน[49] นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า มาตรการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการตรากฎหมาย เป็นการรับเอาแนวคิดเรื่อง RIA (Regulatory Impact Assessment) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายมาปรับใช้ โดยแนวคิดดังกล่าวได้มีการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีดำริที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมาและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น[50] จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น โดยในการตรากฎหมายจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เริ่มจากกระบวนการตรากฎหมาย โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) อย่างรอบคอบและรอบด้าน ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพ

2.3.2 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ

---

[48] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,* (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562), 122.

[49] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,* (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2560), 5-7.

[50] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis),* (2557), 4.

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"กฎหมาย" หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

"การวิเคราะห์ผลกระทบ" หมายความว่า การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

"ผู้เกี่ยวข้อง" หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

มาตรา 5 วรรคสาม ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

มาตรา 13 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

มาตรา 14 ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(1) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(2) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(3) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(4) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลาง หรือหน่วยงานของรัฐจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

มาตรา 15 เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น ให้สำนักงานรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง โดยสำนักงานอาจเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นหรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐตามวรรคสองไว้ในระบบกลางด้วยก็ได้

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมายใดหรือหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นพร้อมด้วยที่อยู่ที่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งให้สำนักงานทราบ

การรับจดแจ้งและการแจ้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

มาตรา 16 เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล

มาตรา 17 ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

(2) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(3) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด

(4) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น

(5) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(6) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(7) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(8) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

มาตรา 18 ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 16 และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา 17 ผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

มาตรา 19 การจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นว่าจำเป็นแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยชอบตามหมวดนี้แล้ว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา 20 สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับหลักการของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จากเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น

ต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กล่าวเฉพาะหลักการของมาตรา 77 วรรคสอง ที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมาย ได้แก่ การกำหนดร่างกฎหมายที่ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจากใคร ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ผู้เกี่ยวข้อง” ไว้ให้เกิดความชัดเจนว่า หมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) ผู้ประกอบการ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง (2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์ กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว (3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดความหมายของคำว่า “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย และยังได้กำหนดการได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟัง มีกี่วิธี อย่างไรบ้าง ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจมาจาก (1) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่รับจดแจ้งไว้ในระบบกลาง (2) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายนั้นตามความในมาตรา 15[51] ทั้งนี้ ในการรับฟัง

---

[51] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *“คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย”*, เข้าถึงข้อมูลออนไลน์ที่ https://lawreform.go.th/uploads/files/1592981038-kv6bx-mr2f7.pdf เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2565.

ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบอาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และจะต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย ตามความในมาตรา 5 วรรคสาม ทั้งนี้ ยังได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือในรูปแบบการประชุม รูปแบบการสัมภาษณ์ รูปแบบการสำรวจความคิดเห็น รวมทั้งวิธีอื่นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมตามความในมาตรา 13 และกำหนดสิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง ซึ่งได้แก่ หลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น สภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ (2) คำอธิบายหลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย (3) บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่ว่าเป็นด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ (4) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการพิจารณา ตามความในมาตรา 14 และเมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวด้วย ตามความในมาตรา 16 ซึ่งจะต้องเผยแพร่ผ่านระบบกลาง และอาจมีการเผยแพร่โดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ ตามความในมาตรา 18 ทั้งนี้ ยังได้กำหนดข้อยกเว้นการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น หากปรากฏว่าเป็นการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือ ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรืออาจเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้ตามความในมาตรา 19 ส่วนการวิเคราะห์กระทบนั้น ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดย

ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 รวมทั้งจะต้องนำไปเผยแพร่ผ่านระบบกลางหรือวิธีการอื่นเช่นเดียวกันกับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

2.3.3 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

ข้อ 110 วรรคสี่ "ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 133 (2) หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย"

ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

ข้อ 2 "เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้"

ข้อ 3 "เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจในด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควร จะนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้"

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า ในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการตราขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เป็นไปตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในข้อ 110 วรรคสี่ ตราขึ้นใช้บังคับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 2.3.2 แล้ว ยังจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคสี่ ประกอบ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 2.3.3 ด้วย เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสอดคล้องต้องกันกับหลักการของมาตรา 77 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ

บทที่ 3
วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง“แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” คณะผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการศึกษาด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

3.1 รูปแบบการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสรรพเอกสารประกอบการประชุมต่าง ๆ เป็นต้น และการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย งานวิชาการ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ และการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้แก่ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์สังเคราะห์ และประมวลผลเพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”คณะผู้ศึกษาได้กำหนดแหล่งข้อมูลเพื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

3.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลดังนี้

1) การศึกษาจากบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสรรพเอกสารประกอบการประชุมต่าง ๆ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีความมุ่งหมายในการสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น ซึ่งมาตรา 77 ได้วางหลักการสำคัญไว้ประการหนึ่งคือ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอนซึ่งไม่ได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 77 สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะผู้ศึกษาจึงได้กำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกดังต่อไปนี้

(1) ผู้แทนการเสนอกฎหมาย โดยเป็นการสัมภาษณ์ผู้แทนการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2 ฉบับ ที่มีหลักการและเหตุผลในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างกัน คือ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) โดยสัมภาษณ์ผู้แทนการเสนอกฎหมาย 2 คน คือ นายเจริญ เจริญชัย และนายธีรภัทร์ คหะวงศ์ และประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ คือ

- ประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิ

เลือกตั้ง ที่ได้เปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ ท่านได้มีส่วนในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

- ท่านเห็นว่าประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้กำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็น ท่านคิดว่าครอบคลุม หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติที่ท่านและผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอหรือไม่ หรือควรมีการปรับปรุงอย่างใด

- ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ เพียงพอหรือไม่ หรือท่านต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

(2) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 3 คน คือ

1. นายสัณห์ชัย สินธุวงษ์ ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะรองประธานกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ

2. นายศักดิ์ดา ภารา ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ

3. นางสาวธัญพิชชา วงศ์อัศวเวศย์ ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ

และประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ คือ

- การกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นการกำหนดประเด็นโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีการสอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วยหรือไม่

- คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีแนวทางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไร

- ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล จำนวน 2 คน และพรรคร่วมฝ่ายค้าน จำนวน 2 คน คือ

1. นายอรรถกร ศิริลัทธยากร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคพลังประชารัฐ

2. นายกรวีร์ ปริศนานันทกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ภูมิใจไทย

3. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล

4. นางอนุรักษ์ บุญศล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร เขต 4 พรรคเพื่อไทย

และประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ คือ

- ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อกันเสนอ ท่านได้พิจารณารายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำขึ้น เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่

- ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

3.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากเอกสารวิชาการ บทความ และงานวิจัย ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป

3.3 ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2566

3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า และเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวข้างต้นมาทำการวิเคราะห์และสรุปผลการวิเคราะห์ด้วยวิธีการดังนี้

3.4.1 ศึกษาข้อมูลที่ค้นคว้าและรวบรวมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิ หลักเกณฑ์ข้อกฎหมาย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แนวคิด ทฤษฎี เอกสารวิชาการ บทความ รายงานการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ มาจัดหมวดหมู่ข้อมูลตามเค้าโครงเรื่องที่ได้กำหนดไว้ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าว ไปใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อสรุปให้เห็นประเด็นข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ผ่านมา

3.4.2 ศึกษาและทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

3.4.3 ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานจริงในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ประกอบกับประกาศ ก.ร. เรื่องการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545

3.4.4 จัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - depth Interview) โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่ครบถ้วนและชัดเจนเพียงพอต่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

3.4.5 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ทั้งหลักเกณฑ์ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตามข้อ 1 มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ตาม

ข้อ 2 ถึงข้อ 4 และทำการสังเคราะห์และประมวลผลข้อมูลดังกล่าว โดยสรุปให้เห็นประเด็นข้อค้นพบ ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 4
ผลการศึกษา

จากการกำหนดวิธีการศึกษา“แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”นักศึกษากลุ่ม 2 ได้กำหนดวิธีการศึกษาด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี เอกสารวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พร้อมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

4.1 หลักเกณฑ์และวิธีการและผลงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นักศึกษากลุ่ม 2 ได้ดำเนินการศึกษาเชิงเอกสารจากข้อมูลเอกสารทางวิชาการ เอกสารการวิจัย รวมทั้งข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ทำให้ทราบแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผลงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

บทบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่งผลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสอง ในส่วนของมาตรการก่อนการตรากฎหมาย ที่กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบและการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ โดยต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ในการดำเนินการดังกล่าวมาตรา 77 วรรคสอง ได้ใช้คำว่า “รัฐพึงจัดให้มี” ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการเสนอกฎหมายสองช่องทางดังกล่าวข้างต้นเป็นการเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ดำเนินการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับ โดยได้กำหนดไว้ในข้อ 110 วรรคสี่ กำหนดให้ก่อนการบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ออกประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น นอกจากจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้ว พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ยังได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างกฎหมายและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณา”

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	สาระสำคัญ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 77 วรรคสอง	ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลา

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	สาระสำคัญ
		ที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป
2. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	มาตรา 20	สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร
3. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562	ข้อ 110	ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้ (1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 133 (2)หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟัง

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	สาระสำคัญ
		ความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
4. พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2562	มาตรา 13	ก่อนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา12 วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับนั้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณา
5. ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน	ข้อ 18	เมื่อเอกสารหลักฐานตามข้อ 16 และข้อ 17 ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้สำนักงาน เผยแพร่ร่างกฎหมายและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อ

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	สาระสำคัญ
ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายพ.ศ. 2564		ประชาชน และเสนอต่อประธานสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา

จากหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสมโดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงานหรือแต่งตั้งข้าราชการสามัญเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

จากประกาศดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

พิจารณาและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พิจารณาและจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

(1) เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักการประชุมซึ่งรับผิดชอบในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายและตรวจสอบว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้มีการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วหรือไม่ หากตรวจสอบแล้วพบว่ายังไม่มีการรับฟังความคิดเห็น สำนักการประชุมก็จะเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย หลังจากที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายแล้ว สำนักการประชุมจะส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นมายังฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อมอบหมายคณะกรรมการผู้รับผิดชอบต่อไป

(2) เมื่อได้มอบหมายกรรมการผู้รับผิดชอบแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบจะดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อจัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น โดยศึกษาวิเคราะห์ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์เรื่องใด เป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใด หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากจะดูประเด็นที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมแล้วยังจะต้องศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เมื่อศึกษาวิเคราะห์เข้าใจในหลักการวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว ก็ต้องดำเนินการกำหนดประเด็นที่จะรับฟัง ซึ่งการกำหนดประเด็นที่รับฟังควรเป็นคำถามที่กระชับ อ่านเข้าใจได้ง่ายว่าต้องการถามเรื่องใด ครอบคลุมสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนั้น และไม่ควรมีคำถามมากเกินไป เมื่อได้กำหนดประเด็นการรับฟังเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะต้องวิเคราะห์ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีความเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบกับบุคคลใดเพื่อจะได้ดำเนินการรับฟังอย่างถูกต้องตรงกลุ่มเป้าหมาย จากนั้นจึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยในปัจจุบันแนวทางที่คณะกรรมการได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจะมีอยู่สองวิธี คือ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา และวิธีที่สองคือการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจะดำเนินการควบคู่กันทั้งสองวิธี เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของกฎหมายฉบับนั้นสามารถให้

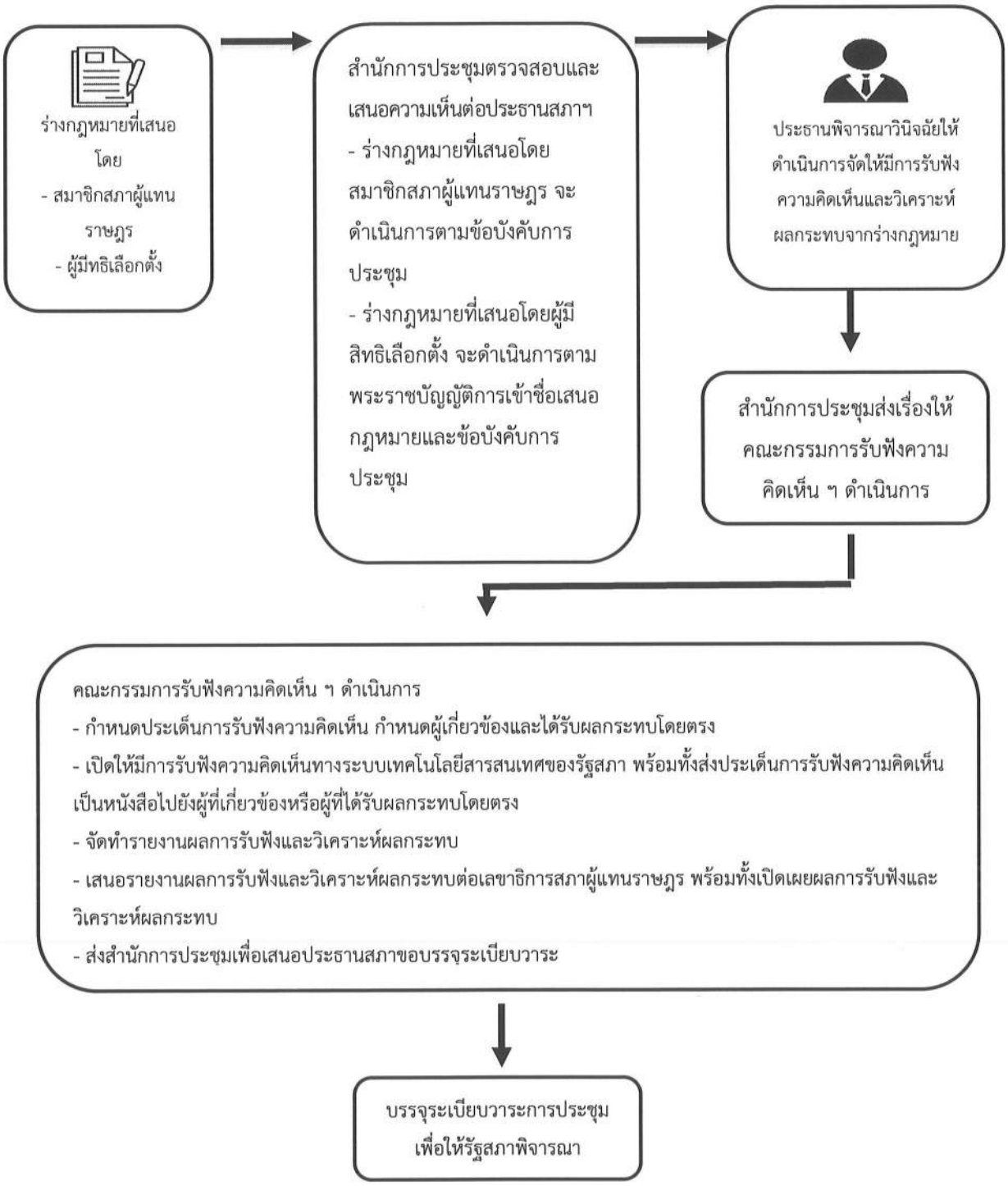
ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่เพื่อจะได้รับความคิดเห็นที่ถูกต้องครบถ้วน

(3) การกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น กรรมการผู้รับผิดชอบจะกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ถ้าหากเป็นการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องหรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วกรรมการจะรอจนกว่าบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบได้มีหนังสือตอบกลับมายังประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นจำนวนที่เพียงพอที่จะสามารถจัดทำการสรุปประเด็นการรับฟังความคิดเห็นนั้นได้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบจะปิดการรับฟังความคิดเห็นและดำเนินการรวบรวมผลการรับฟังความคิดเห็นทั้งจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างกฎหมายฉบับนั้นและจากการรับฟังความคิดเห็นทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา เพื่อสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นว่าในแต่ละประเด็นคำถามมีผู้เห็นด้วย เพราะเหตุผลใด ไม่เห็นด้วย เพราะเหตุผลใด นำมาสรุปผลการรับฟังและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมาย และเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งเปิดเผยรายงานผลการรับฟังและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายทางเว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/



ภาพที่ 6 การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา

(4) เมื่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับรายงานผลการรับฟังและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายแล้ว คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะส่งให้กับสำนักการประชุมเพื่อดำเนินการเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขออนุญาตบรรจุร่างกฎหมายฉบับนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป



ภาพที่ 7 กระบวนการดำเนินงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4.1.2 ผลงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับถึงปัจจุบัน (15 มกราคม 2566) มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ร่วมกันริเริ่มเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 133 (3) ซึ่งบัญญัติว่า *"ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย ... (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย"* ต่อสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 มาแล้ว ทั้งหมดรวมจำนวน 78 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 36 ฉบับ โดยมีรายละเอียดของชื่อร่างพระราชบัญญัติ ผู้เสนอ วันที่เสนอ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ จำแนกเป็นตารางได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25) จำนวน 78 ฉบับ

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. สภาเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จำนวน 1 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายปารเมศ โพธารากุล กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 18,437 คน	29 มีนาคม 2561	3 ธันวาคม 2562 ถึง 18 มิถุนายน 2563	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2. กระทรวงพาณิชย์ 3. กระทรวงอุตสาหกรรม 4. กระทรวงการคลัง 5. สำนักงบประมาณ
2. รอการพิจารณาของสภาในวาระที่หนึ่ง จำนวน 4 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน	6 สิงหาคม 2563	23 มิถุนายน 2564 ถึง 16กันยายน 2564	1. กระทรวงสาธารณสุข 2. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
					5. กระทรวงการคลัง 6. กระทรวงวัฒนธรรม
2	ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.	นายศักดิ์ดา แสนมี่ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,888 คน	20 มกราคม 2564	8 ตุลาคม 2564 ถึง 29 พฤศจิกายน 2564	1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
3	ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ.	นายปองวิชญ์ วงษ์โชติปิ่นทอง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,778 คน	19 กุมภาพันธ์ 2564	29 พฤศจิกายน 2564 ถึง 7 มกราคม 2565	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 2. กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 3. สำนักงบประมาณ
4	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน	1 กรกฎาคม 2564	23 กุมภาพันธ์ 2565 ถึง 26 พฤษภาคม 2565	1. กระทรวงสาธารณสุข 2. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กรมสรรพสามิต 5. กรมการขนส่งทางบก

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. ร่างพระราชบัญญัติที่สภามีมติไม่รับหลักการ จำนวน 2 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พลโท วีระ วงศ์สรรค์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,808 คน	3 สิงหาคม 2561	3 ธันวาคม 2562 ถึง 7 พฤษภาคม 2563	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พ.ศ.	นายจอน อึ๊งภากรณ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,609 คน	20 มิถุนายน 2562	4 ธันวาคม 2562 ถึง 7 พฤษภาคม 2563	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2. กระทรวงพลังงาน 3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 4. กรมสอบสวนคดีพิเศษ
4. อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จำนวน 10 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.	นางสุนี ไชยรส กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,299 คน	30 มีนาคม 2563	8 มกราคม 2565 ถึง 12 พฤษภาคม 2564	1. กระทรวงการคลัง 2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
					3. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมระบบสวัสดิการของชุมชน พ.ศ.	นายแก้ว สังข์ชู กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,739 คน	23 มกราคม 2563	26 มกราคม 2564 ถึง 1 พฤศจิกายน 2564	1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3. กระทรวงการคลัง 4. กระทรวงสาธารณสุข
3	ร่างพระราชบัญญัติอนุรักษ์และพัฒนาไก่พื้นเมือง พ.ศ.	นายจินดา แสงโสภา กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,823 คน	7 พฤศจิกายน 2561	11 พฤษภาคม 2564 ถึง 2 ธันวาคม 2564	1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.	นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,954 คน	9 กันยายน 2564	22 เมษายน 2565 ถึง 13 มิถุนายน 2565	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 2. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
					5. กระทรวงวัฒนธรรม 6. กระทรวงศึกษาธิการ 7. กระทรวงยุติธรรม
5	ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายพันธุ์ศักดิ์ ซาบุ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,419 คน	26 ตุลาคม 2564	3 กุมภาพันธ์ 2565 ถึง 15 กันยายน 2565	1. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
6	ร่างพระราชบัญญัติขจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล พ.ศ.	นางสาวสุภัทรา นาคะผิว กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,790 คน	12 พฤศจิกายน 2562	31 มกราคม 2565 ถึง 19 สิงหาคม 2565	1. กระทรวงยุติธรรม 2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3. กระทรวงแรงงาน 4. กระทรวงศึกษาธิการ
7	ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศ	นางสาวคนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 22,251 คน	3 สิงหาคม 2563	2 พฤษภาคม 2565 ถึง 19 กรกฎาคม 2565	1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. กระทรวงคมนาคม

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	สะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ.				3. กระทรวงการคลัง 4. กระทรวงมหาดไทย 5. กระทรวงอุตสาหกรรม 6. กระทรวงสาธารณสุข
8	ร่างพระราชบัญญัติปกป้องและคุ้มครองช้างไทย พ.ศ.	นายปัญจเดช สิงห์โท กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 15,938 คน	9 กรกฎาคม 2564	6 กรกฎาคม 2565 ถึง 18 สิงหาคม 2565	1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายไมตรี จงไกรจักร์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,492 คน	18 ตุลาคม 2564	5 กันยายน 2565 ถึง 30 พฤศจิกายน 2565	1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงสาธารณสุข
10	ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งชาติ พ.ศ.	พลเอก กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,327 คน	8 มีนาคม 2564	21 พฤศจิกายน 2565 ถึง 10 มกราคม 2566	1. ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค 2.หน่วยงานของรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ 3 .องค์การมหาชน

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
					4. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
5. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง จำนวน 11 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติยาแผนไทย พ.ศ.	นายสยันต์ พรมดี กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,213 คน	25 กรกฎาคม2561	16 เมษายน 2563 ถึง 25 มิถุนายน 2563	1. กระทรวงสาธารณสุข 2. กระทรวงการคลัง
2	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ.	นายกลินท์ สารสิน กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,143 คน	25 ธันวาคม 2562	25 พฤศจิกายน 2563 ถึง 1 กุมภาพันธ์ 2564	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3. กระทรวงการคลัง 4. กระทรวงอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 5. กระทรวงสาธารณสุข
3	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	นายดิเรก พรสีมา กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 14,506 คน	3 สิงหาคม 2563	1 กุมภาพันธ์ 2564	1. กระทรวงศึกษาธิการ 2. กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กระทรวงการคลัง

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4	ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.	นายนิมิตร์ เทียนอุดม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,264 คน	16 ตุลาคม 2562	3 มีนาคม 2563 ถึง 25 มิถุนายน 2563	1. กระทรวงการคลัง 2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
5	ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ.	นางวณี ปิ่นประทีป กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 13,345 คน	30 กรกฎาคม 2563	3 มีนาคม 2564	1. รัฐสภา 2. กระทรวงศึกษาธิการ 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6	ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายปัญจเดช สิงห์โท กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,440 คน	5 มีนาคม 2563	23 พฤศจิกายน 2563 ถึง 3 กุมภาพันธ์ 2564	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
7	ร่างพระราชบัญญัติพืชเสพติดให้คุณทางการแพทย์ พ.ศ.	นายต้นน้ำ นิยมาภา กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,738 คน	21 ตุลาคม 2563	ไม่มีการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากได้ดำเนินการก่อนที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
				พ.ศ. 2564 ประกาศใช้บังคับ	
8	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	นายธนชน มุทาพร กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 30,326 คน	16 มิถุนายน 2564	ไม่มีการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากได้ดำเนินการก่อนที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ประกาศใช้บังคับ	-
9	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานพืชเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.	นายเฉลิมชัย สมมุ่ง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 15,593 คน	8 กรกฎาคม 2563	9 กุมภาพันธ์ 2564 ถึง 31 พฤษภาคม 2564	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2. กระทรวงสาธารณสุข 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กระทรวงพาณิชย์ 5. กระทรวงอุตสาหกรรม 6. กระทรวงการคลัง
10	ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.	นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 11,289 คน	10 มกราคม 2563	18 มิถุนายน 2564 ถึง 10 มกราคม 1565	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2. กระทรวงมหาดไทย

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
11	ร่างพระราชบัญญัติ สวัสดิการการ รักษาพยาบาลลูกจ้าง ผู้รับบำเหน็จ พ.ศ.	นายวิชาญ ชัยชมภู กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 20,635 คน	19 สิงหาคม 2564	24 มกราคม 2565 ถึง 22 เมษายน 2565	1. กระทรวงการคลัง 2. กระทรวงสาธารณสุข 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กระทรวงกลาโหม 5. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 6. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม
6. อยู่ระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 26 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.	รองศาตราจารย์เรณู เวชรัชต์พิมล กับคณะผู้เชิญชวน	26 มกราคม 2561	ยังไม่ถึงขั้นตอนการ เปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่าง การเชิญชวนให้มีการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2	ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรผู้บริโภคแห่งชาติ พ.ศ.	นายโสภณ หนูรัตน์ กับคณะผู้เชิญชวน	13 มีนาคม 2561	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
3	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในลักษณะแชร์ลูกโซ่ พ.ศ.	นายสามารถ เจนชัยจิตรวนิช กับคณะผู้เชิญชวน	25 กรกฎาคม 2562	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
4	ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิหลังการแปลงเพศ พ.ศ.	นายจักรพงษ์ จักราจุฑาธิบดิ์ กับคณะผู้เชิญชวน	25 กรกฎาคม 2562	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
5	ร่างพระราชบัญญัติพืชยากัญชา กระท่อม พ.ศ.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิยดา เกียรติยิ่งอังศุลี กับคณะผู้เชิญชวน	26 ธันวาคม 2562	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่าง	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
				การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
6	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายวินัย นาคนิรันดร์ กับคณะผู้เชิญชวน	6 กุมภาพันธ์ 2563	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
7	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายจินดา แสงโสภา กับคณะผู้เชิญชวน	13 กรกฎาคม 2563	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
8	ร่างพระราชบัญญัติสภาศิลปินแห่งประเทศไทย พ.ศ.	พลตรี พิชิต บุตรวงศ์ กับคณะผู้เชิญชวน	5 สิงหาคม 2563	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
9	ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายเอกภพ กตัญญู กับคณะผู้เชิญชวน	26 มิถุนายน 2563	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
10	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้เชิญชวน	16 กุมภาพันธ์ 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
11	ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้เชิญชวน	16 กุมภาพันธ์ 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
12	ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้เชิญชวน	16 กุมภาพันธ์ 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่าง	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.			การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
13	ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายชูชาติ ผิวสว่าง กับคณะผู้เชิญชวน	28 มกราคม 2563	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
14	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายสุรสีห์ ลานนท์ กับคณะผู้เชิญชวน **(เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative)**	20 ธันวาคม 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
15	ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายสุรสีห์ ลานนท์ กับคณะผู้เชิญชวน **(เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative)**	20 ธันวาคม 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
16	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายเบลล์ ขอบสนาม กับคณะผู้เชิญชวน	16 พฤศจิกายน 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
17	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.	นายมนตรี วรภัทรทรัพย์ กับคณะผู้เชิญชวน	21 กันยายน 2561	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
18	ร่างพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายวีระศักดิ์ วงษ์สมบัติ กับคณะผู้เชิญชวน	15 มีนาคม 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
19	ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบอาชีพ	นายณัฏฐ์ ธีรณัฐสุภานนท์ กับคณะผู้เชิญชวน	25 พฤษภาคม 2564	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่าง	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	รับเหมางานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล พ.ศ.			การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
20	ร่างพระราชบัญญัติการรายงานและเปิดเผยข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ พ.ศ.	นางสาวเพ็ญโฉม แซ่ตั้ง กับคณะผู้เชิญชวน	4 กรกฎาคม 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
21	ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ.	นางสาวรุจิภา ภีระ กับคณะผู้เชิญชวน	23 กุมภาพันธ์ 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
22	ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติและสวัสดิการผู้สูงอายุ พ.ศ.	คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ กับคณะผู้เชิญชวน **(เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative)**	3 สิงหาคม 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
23	ร่างพระราชบัญญัติมัคคุเทศก์ พ.ศ.	นายทิพากร จันทร์แถม กับคณะผู้เชิญชวน (**เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative**)	15 กันยายน 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
24	ร่างพระราชบัญญัติสภาศิลปะศิลปินและวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.	นายคฑาวุธ ทองไทย กับคณะผู้เชิญชวน (**เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative**)	25 พฤศจิกายน 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
25	ร่างพระราชบัญญัติสภาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยไทย พ.ศ.	คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ กับคณะผู้เชิญชวน (**เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative**)	14 ธันวาคม 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	-
26	ร่างพระราชบัญญัติพักชั่วคราวระบบการอนุญาตตามกฎหมายเพื่อ	คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ กับคณะผู้เชิญชวน (**เชิญชวนผ่านระบบ e-initiative**)	14 ธันวาคม 2565	ยังไม่ถึงขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากอยู่ในระหว่าง	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ความสะดวกในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชน พ.ศ.			การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
8. อยู่ระหว่างผู้ริเริ่มแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมาย จำนวน 1 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายธนชน มุทาพร กับคณะผู้ริเริ่ม	4 ธันวาคม 2562	-	-
9. ผู้เสนอขอถอนเพื่อนำกลับไปดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ.	นายสุมะนัส โคมเปือย กับคณะผู้ริเริ่ม	19 กุมภาพันธ์ 2564	-	-
2	ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นางสาวขนิษฐา ชาลี กับคณะผู้ริเริ่ม	16 พฤศจิกายน 2563	-	-
3	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ	นางสาวขนิษฐา ชาลี กับคณะผู้ริเริ่ม	16 พฤศจิกายน 2563	-	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	บุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.				
10. ส่งเรื่องคืนเนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 10 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติพืชเสพติดให้คุณทางการแพทย์ พ.ศ. .... **(เสนอครั้งที่ 1)**	นายบัณฑูร นิยมาภา กับคณะผู้ริเริ่ม	16 มกราคม 2563	-	-
2	ร่างพระราชบัญญัติพืชเสพติดให้คุณทางการแพทย์ พ.ศ. .... **(เสนอครั้งที่ 2)**	นายบัณฑูร นิยมาภา กับคณะผู้ริเริ่ม	29 มิถุนายน 2563	-	-
3	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	23 พฤศจิกายน 2563	-	-
4	ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	23 พฤศจิกายน 2563	-	-
5	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติธนาคาร	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	15 มีนาคม 2564	-	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	อิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 พ.ศ.				
6	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	15 มีนาคม 2564	-	-
7	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	15 มีนาคม 2564	-	-
8	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	15 มีนาคม 2564	-	-
9	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการกิจการพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ.	นางสาวพาศิกา สุวจันทร์ กับคณะผู้ริเริ่ม	15 มีนาคม 2564	-	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
10	ร่างพระราชบัญญัติบำบัดฟื้นฟู คุ้มครองดูแล และพัฒนาคุณภาพผู้ใช้ยาเสพติด พ.ศ.	นางสาวไพลิน ดวงมาลา กับคณะผู้ริเริ่ม	24 มิถุนายน 2565	-	-
11. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้จัดทำร่างกฎหมาย จำนวน 10 ฉบับ					
1	ร่างพระราชบัญญัติการขายทอดตลาดทรัพย์สิน พ.ศ.	นายอิทธิพล เมฆตะณี กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
2	ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
3	ร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปประเทศไทยโดยปวงชนชาวไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
4	ร่างพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จ	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติอื่นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.				
5	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
6	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	พันตรี วชิพร ยี่ทอง กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
7	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายอิทธิพล เมฆตะณี กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
8	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลสัตว์ พ.ศ.	นายต่อพงษ์ ส่งศรีโรจน์ กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-

ลำดับ	ชื่อร่าง	ผู้เสนอ	วันที่เสนอ	ระยะเวลาการรับฟัง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
9	ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายจินดา แสงโสภา กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-
10	ร่างพระราชบัญญัติสิทธิประโยชน์ของหญิงตั้งครรภ์ พ.ศ.	นางสาวเยาวนาฎ ตันตินีรนาท กับคณะผู้ริเริ่ม	-	-	-

จากสรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25) จำนวน 78 ฉบับ ข้างต้น นักศึกษากลุ่มที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า นอกจากจะศึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในภาพรวมจาก ทั้ง 36 ร่าง ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการมาแล้ว เพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้ทราบวิธีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ เพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไปนั้น ควรจะต้องเลือกศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ ในช่วง พ.ศ. 2564 – พ.ศ.2565 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีประสบการณ์ดำเนินการในเรื่องนี้มาพอสมควรแล้ว และควรเลือกร่างพระราชบัญญัติที่มีความคล้ายคลึงกัน หรือเป็นการเสนอหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือมีองค์กร หน่วยงาน หรือภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเสนอหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกลุ่มเดียวกัน นักศึกษากลุ่มที่ 2 จึงเห็นควรนำร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเสนอเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2563 มีการรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 23 มิถุนายน 2564 ถึง วันที่ 16 กันยายน 2564 และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเสนอเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 มีการรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565 ถึง วันที่ 26 พฤษภาคม 2565 มาศึกษาเปรียบเทียบกัน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาต่อไป

จากการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรณีร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจที่สมควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกัน สรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ)

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนฯ)	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน)
1. วันที่เสนอ	6 สิงหาคม 2563	1 กรกฎาคม 2564
2. จำนวนผู้ร่วมเข้าชื่อ	10,942 คน	92,978 คน
3. ลักษณะของกฎหมาย	เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม	เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม
4. จำนวนมาตรา	20 มาตรา	54 มาตรา
5. ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ	1. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข 2. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม 3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 5. กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง 6. กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม 7. ผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการค้า 8. ผู้ประกอบการร้านอาหาร 9. ประชาชนทั่วไปที่บริโภคสุรา 10. ประชาชนทั่วไป	1. กระทรวงสาธารณสุข 2. กระทรวงศึกษาธิการ 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กรมสรรพสามิต 5. กรมการขนส่งทางบก 6. กรมควบคุมโรค 7. คณะกรรมการอาหารและยา 8. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 9. ประชาชนทั่วไป

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนฯ)	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน)
6. ประเด็นรับฟังความคิดเห็น	13 ประเด็น	52 ประเด็น
7. การสอบถามประเด็นรับฟังความคิดเห็นกับผู้แทนการเสนอกฎหมาย	ไม่มีการปรึกษาหรือสอบถามผู้แทนการเสนอกฎหมายในเรื่องการกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็น	มีการปรึกษาและสอบถามผู้แทนการเสนอกฎหมายในเรื่องการกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็น
8. วิธีการรับฟังความคิดเห็น	(1) ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th (2) ส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย 1. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข 2. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม 3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 5. กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง 6. กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม	(1) ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th (2) ส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย 1. กระทรวงสาธารณสุข 2. กระทรวงศึกษาธิการ 3. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 4. อธิบดีกรมสรรพสามิต 5. อธิบดีกรมการขนส่งทางบก 6. อธิบดีกรมควบคุมโรค 7. เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา 8. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
9. ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น	23 มิถุนายน 2564 ถึง 16กันยายน 2564 (รวม 78 วัน)	23 กุมภาพันธ์ 2565 ถึง 26 พฤษภาคม 2565 (รวม 93 วัน)

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนฯ)	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน)
10. ข้อมูลทั่วไปของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น	(1) จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th จำนวน 26,225 ราย (2) จากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ที่ได้แสดงความคิดเห็น จำนวน 8 ราย ได้แก่ 1 . สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข 2. มหาวิทยาลัยขอนแก่น 3. มหาวิทยาลัยมหิดล 4. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 6. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 7. กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง 8. กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม	(1) จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th มีผู้เข้าเยี่ยมชมหน้าการรับฟังความความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำนวน 14,901 คน โดยมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน 6,080 คน (2) จากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ที่ได้แสดง ความคิดเห็น จำนวน 8 ราย ได้แก่ 1. กรมการปกครอง 2. กรมที่ดิน 3. กรมโยธาธิการและผังเมือง 4. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 5. กรมสรรพสามิต 6. กรมการขนส่งทางบก 7. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 8. องค์การจัดการน้ำเสีย
11. กรรมการฯ ผู้จัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นฯ	นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย	นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารงานกลาง

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนฯ)	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน)
12. รูปแบบการจัดทำรายงาน	แสดงผลการรับฟังความคิดเห็นในรูปของตารางเปรียบเทียบแยกเป็น 2 คอลัมน์ คือ คอลัมน์เห็นด้วย และคอลัมน์ไม่เห็นด้วย	แสดงผลการรับฟังความคิดเห็นในรูปของการบรรยายเป็นรายย่อหน้า

4.2 ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี เอกสารวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักศึกษากลุ่ม 2 พบว่า ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีประเด็น ดังนี้

4.2.1 ปัญหาในเรื่องบุคลากร

การดำเนินการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการครอบคลุมร่างกฎหมายทั้งสามประเภท คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายทั้งสามประเภทข้างต้น และจัดทำและเปิดเผยรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

ในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ซึ่งผู้ดำเนินงานในการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักต่าง ๆ ซึ่งอาสาเข้ามาทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย ซึ่งแต่ละคนก็มีประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจ ภารกิจหน้าที่แตกต่างกันออกไป โดยทุกคนไม่ได้มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นโดยตรง ดังนั้น มาตรฐานหรือความเชี่ยวชาญจึงมีความแตกต่างกัน การทำงานต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญส่วนตัว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งมาเป็นกรรมการ อาจยังขาดประสบการณ์ อาจส่งผลต่อความสำเร็จในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายได้ ยกตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) มีการรับฟังความคิดเห็นโดยกรรมการฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย ซึ่งไม่เคยปฏิบัติงานที่สำนักอื่นมาก่อน ส่วนร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) การรับฟังความคิดเห็นโดยกรรมการฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารงานกลาง ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่นิติกร สำนักการประชุมมาก่อน ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบการดำเนินการทั้ง 2 ร่างพระราชบัญญัติ ก็จะพบว่านิติกรทั้ง 2 ท่าน มีแนวทางในการดำเนินการแตกต่างกันในหลาย ๆ ประเด็น เช่น การกำหนดประเด็นในการรับฟัง การกำหนดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ การกำหนดระยะเวลาในการรับฟังฯ เป็นต้น

4.2.2 ปัญหาในเรื่องวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

(ก) ปัญหาการกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็น

จากการศึกษาพบว่าการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ได้มีการกำหนดรูปแบบเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการว่าจะต้องกำหนดเป็นประเด็นคำถามโดยสรุปจากสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่มีการเสนอไม่ใช่นำร่างกฎหมายทุกมาตราไปถามความคิดเห็นหรือการถามเป็นรายมาตราซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ประกอบกับประชาชนไม่ใช่ผู้ร่างกฎหมาย แต่ควรที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ กล่าวอีกนัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการฯ จะไม่สอบถามเป็นรายมาตราในแต่ละมาตรา แต่จะนำดำเนินการในรูปแบบของการกำหนดประเด็นการรับฟังซึ่งจะหยิบยกเฉพาะประเด็นที่สำคัญของร่างกฎหมายเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่คณะกรรมการฯ จะไม่มีการสอบถามหรือปรึกษาประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายแต่อย่างใด

ขั้นตอนในการดำเนินการเมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับร่างกฎหมายเพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายนั้นจากสำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมอบหมายให้กรรมการในคณะกรรมการฯ คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จะต้องอ่านหลักการและเหตุผล เนื้อหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้นทั้งหมด จากนั้นจะต้องสรุปและนำมาจัดทำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา และจะนำมากำหนดเป็นประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปสอบถาม เพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญอย่างไร มีความมุ่งหมายอย่างไร และประเด็นที่สำคัญมีว่าอย่างไร จากนั้น กรรมการฯ จะต้องวิเคราะห์ว่ามีผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายเป็นผู้ใดบ้าง เพื่อส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกทางหนึ่ง นอกจาก ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา เว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/ และในท้ายที่สุดจะต้องนำผลการรับฟังมาจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบฯ และนำเสนอต่อประธานกรรมการฯ เพื่อนำส่งสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จากผลการศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีของเช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) จะพบว่ามีการกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ ประเด็นในการรับฟังความคิดเห็น วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น และรูปแบบการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นฯ ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นฯ จัดทำโดยกรรมการฯ คนละคนกัน มีตำแหน่งและสังกัดที่แตกต่างกัน อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวยังมีจำนวนมาตราและสาระที่แตกต่างกันด้วย (หรืออาจกล่าวได้ว่าตรงกันข้ามกันด้วย)

(ข) ปัญหาเรื่องช่องทาง วิธีการ และระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

ในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่าน 2 ช่องทางหลักได้แก่ 1. ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา เว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/ และ 2. ดำเนินการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ว่าจะเป็น ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์

ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นด้วย ซึ่งพบการศึกษาว่า

1. ผู้แทนการเสนอกฎหมายหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ โดยกรรมการฯ จะเป็นผู้เลือกรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ แต่เพียงฝ่ายเดียว

2. ประชาชนไม่ค่อยได้ให้ความสนใจที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/ ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งพบว่า มีจำนวนผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นในระบบกลางทางกฎหมายเป็นจำนวนน้อยมาก แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่นนอกจากวิธีการรับฟังผ่านทางเว็บไซต์ เช่น การจัดประชุม การจัดเวทีสัมมนารับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติหากจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนอกเหนือจากที่ดำเนินการมาแล้ว 2 ช่องทางข้างต้น ก็มีความจำเป็นที่คณะกรรมการฯ จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการ แต่ข้อเท็จจริงคือ คณะกรรมการฯ ไม่ได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการแต่อย่างใด จึงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการ โดยหากพิจารณาจากกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) จะพบว่ามีช่องทางการรับฟังความคิดเห็น จำนวน 2 ช่องทางเหมือนกัน คือ 1) จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77 และ 2) จากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากว่าคณะกรรมการฯ ไม่มีงบประมาณเพื่อดำเนินการรับฟังผ่านช่องทางอื่น ๆ

3. ในเรื่องประเด็นเรื่องกรอบระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77 นั้น ปรากฏว่าสำนักงานฯ ยังไม่ได้กำหนดกรอบมาตรฐานเวลาขั้นต่ำหรือขั้นสูงของจำนวนวันในการรับฟังความคิดเห็นฯ ไว้ ซึ่งหากพิจารณาจากกรณีร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับ

ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ) จะพบว่ามีจำนวนระยะเวลาในการรับฟังแตกต่างกัน กล่าวคือ ร่างของนายเจริญฯ ใช้ระยะเวลาการรับฟัง 23 มิถุนายน 2564 ถึง 16 กันยายน 2564 (รวม 78 วัน) ส่วนร่างฯ ของนายธีรภัทร์ ใช้ระยะเวลาในการรับฟัง 23 กุมภาพันธ์ 2565 ถึง 26 พฤษภาคม 2565 (รวม 93 วัน) ทั้ง 2 ร่าง ใช้ระยะเวลาแตกต่างกันถึง 15 วัน เป็นต้น

4.2.3 ปัญหาในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการนำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้นำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมายเนื่องจากไม่ได้อ่านรายงานดังกล่าว โดยสาเหตุที่ไม่ได้อ่านนั้นเกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจค่อนข้างมาก โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งเพราะต้องใช้เวลาไปลงพื้นที่ อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ทราบช่องทางในการเข้าไปอ่านรายงานฯ ซึ่งช่องทางการอ่านรายงานมีเพียงช่องทางเดียวคือทางเว็บไซต์รัฐสภา และแม้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะได้จัดเตรียมรายงานฯ ไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้อ่านในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม แต่รายงานฯ นั้นมีจำนวนหลายหน้าและถ่ายสำเนาในรูปแบบสีขาวดำซึ่งทำให้รายงานฯ ขาดความน่าสนใจ และไม่สามารถดึงดูดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปอ่านและใช้ประโยชน์ได้

4.3 แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4.3.1 แนวทางการพัฒนาในเรื่องบุคลากร

(ก) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมให้บุคลากรในสายงานนิติการและวิทยาการให้ความสำคัญกับกระบวนการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และสร้างแรงจูงใจในการให้เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น การกำหนดให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นฯ สามารถนำมาเป็นผลงานเพื่อใช้สำหรับประเมินเพื่อเลื่อนระดับได้ เนื่องจากสามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้กับบุคลากรเหล่านั้นได้ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีบุคลากรเพียงพอต่อการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมาย ทั้งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(ข) กรรมการฯ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องพัฒนาตนเอง

อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความรอบรู้ ติดตามข่าวสารที่อยู่ในความสนใจของประชาชนตลอดจนประเด็นที่น่าสนใจจากสื่อต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพัฒนาทักษะการเขียนงานวิชาการ เพื่อให้สามารถจัดทำรายงานกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนต้องศึกษาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อนำมาสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การจัดทำแบบสอบถามออนไลน์ google form เป็นต้น ทั้งนี้สมควรอย่างยิ่งที่คณะกรรมการฯ จะต้องจัดกิจกรรมการจัดการความรู้ (Knowledge management - KM) และกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice : CoP) เพื่อร่วมกันแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ เชิงลึก เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้กรรมการฯ ทุกคนได้มีการพัฒนาตนเอง

(ค) คณะกรรมการฯ ควรมอบหมายให้กรรมการในรูปแบบองค์คณะ 3 คน เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีคณะทำงานกลั่นกรองรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้รายงานฯ มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(ง) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรขอความร่วมมือจากสถาบันพระปกเกล้าหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการร่วมมือกันพัฒนานิติกรและวิทยากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ ทักษะ เทคนิค และความมั่นใจในการดำเนินการในเรื่องนี้

4.3.2 แนวทางการพัฒนาวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

(ก) ข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ควรมีการสำรวจความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่และขอรับข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ 1. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ซึ่งเป็นผู้ผลิตรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติ 2. เจ้าหน้าที่สำนักการประชุมผู้ซึ่งต้องนำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาประกอบการเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้อนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลลัพธ์จากการจัดทำ

รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพะราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ แม้ว่าจากการศึกษาผลการดำเนินการที่ผ่านมาจะพบว่า คณะกรรมการฯ ได้เคยจัดกิจกรรมการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง และการจัดเวทีเสวนาเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง ในวันพฤหัสบดีที่ 3 กันยายน 2563 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 402–403 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา (ฝั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) เกียกกาย ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นในครั้งนั้นพบข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนงานของคณะกรรมการฯ ที่น่าสนใจ คือ มีข้อเสนอแนะว่า ระบบการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : มีประโยชน์ แต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา ไม่ควรจำกัดการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ช่องทางเดียว ควรมีการเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น เช่น การปิดประกาศประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารรัฐสภา หรือสถานศึกษา และจัดให้มีข้อความประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา ปัญหาคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติสามารถเข้าใจหลักการ เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของกฎหมายหรือไม่ ประเด็นคำถามควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย การส่งหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางประเด็นอาจไม่ชัดเจน ไม่ตอบโจทย์ของผู้เสนอกฎหมาย ควรจะมีการจัดเวทีเสวนาในห้องประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือห้องประชุมวุฒิสภาในวันที่ไม่มีการประชุม สื่อออนไลน์เป็นสื่อที่ดีที่สุด ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้โดยง่าย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงควรเพิ่มวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น 3 วิธี ได้แก่ 1) ออนไลน์ (Online) 2) ลงพื้นที่ (Above the line) 3) ใช้สื่อมวลชน (Below the line) เพื่อประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ เช่น ช่อง 3 5 7 9 และช่องอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การสำรวจดังกล่าวได้กระทำมาหลายปีแล้ว จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องการสำรวจความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่และขอรับข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อไป

(2) เพื่อแก้ปัญหากรณีที่การกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครบถ้วน ซึ่งอาจเกิดจากคณะกรรมการฯ ตรวจพบเอง หรือคณะกรรมการฯ ได้รับแจ้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เสนอร่างกฎหมายว่า ร่างกฎหมายที่จัดให้มีการรับฟังคิดเห็นนั้น ยังมีประเด็นการรับฟังที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้เสนอ คณะกรรมการฯ ก็ควรรับมาพิจารณา วิเคราะห์ ดำเนินการเพื่อกำหนดประเด็นสอบถามเพิ่มเติมต่อไป แต่มีข้อพึงระวังว่าคำถามควรจะมีความเป็นกลางและ

หลีกเลี่ยงการกำหนดประเด็นคำถามในลักษณะของการชี้นำอันจะส่งผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่ได้

(ข) ข้อเสนอแนะในเรื่องช่องทาง วิธีการ และระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

(1) ในเบื้องต้น คณะกรรมการฯ พึงตระหนักว่า การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะหมายถึงการได้รับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างละเอียดและครบถ้วนแล้ว ยังรวมไปถึงการสร้างการมีส่วนร่วมและพัฒนาความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เสนอ ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปอีกด้วย ดังนั้น ในการเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็น สามารถเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นได้หลายวิธีโดยพิจารณาตามความเกี่ยวข้อง ขนาด และลักษณะเฉพาะของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีการที่เลือก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายมากที่สุด โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้วงกว้าง รวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานและผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ดี วิธีการนี้อาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริงได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่น

2. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม : การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ สามารถระบุตัวผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มได้ละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นร่างกฎหมายที่คาดว่าอาจเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมมีลักษณะเป็นวิธีที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง

3. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ : การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์เหมาะสำหรับกรณีที่เห็นว่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายมากและต้องการความคิดเห็นในเชิงลึก และเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นได้ในกรณีที่คาดว่าจะเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มอย่างรุนแรง เป็นวิธีที่ใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

4. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น : ไม่ควรใช้วิธีนี้ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นวิธีหลักเนื่องจากเป็นเพียงวิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยกว้าง ความคิดเห็นที่ได้จากวิธีการนี้มักเป็นความคิดเห็นในวงกว้าง โดยมากเป็นความคิดเห็นในเชิงปริมาณ ไม่มีรายละเอียดในเชิงลึกเพียงพอ และไม่มีน้ำหนักมากเท่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่รวบรวมได้จากวิธีการอื่น ๆ จึงเหมาะในการเป็นเครื่องมือสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่สนใจทั่วไป เพื่อเสริมกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีอื่น

ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการฯ ในการเลือกรูปแบบและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นฯ

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือจากสถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีองค์ความรู้ในเรื่องการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อให้การเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจัดกลุ่มร่างพระราชบัญญัติเป็นกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนึงถึงปริมาณผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน และจำนวนประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่กำลังเปิดรับฟังความคิดเห็นว่ามีวงกว้างหรือวงแคบ เพื่อให้ประชาชนได้เลือกพิจารณาว่า ควรจะเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายในกลุ่มใดก่อน หรืออาจแบ่งประเภทของกลุ่มตามเรื่องหรือสาระของร่างพระราชบัญญัติก็ได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการประกอบอาชีพ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสุราและยาเสพติด เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้เลือกแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่ตนจะได้รับผลกระทบได้สะดวกขึ้น

การจัดกลุ่มของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะมีผลต่อการเลือกช่องทางหรือวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นฯ รวมถึงระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นด้วย เช่น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกลุ่มที่มีผลกระทบกับบุคคลในวงกว้าง สำนักงานฯ ก็ควรมีช่องทางหรือวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นมากกว่า รวมถึงมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นนานกว่าร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกลุ่มที่มีผลกระทบกับบุคคลในวงแคบ เป็นต้น

(3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจะกำหนดหน่วยงานธุรการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีงบประมาณในการเพิ่มช่องทางการรับฟังความคิดเห็นฯ เช่น การจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับ

ผลกระทบจากร่างกฎหมาย ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่อำนวยการในเรื่องธุรการให้แก่คณะกรรมการฯ ทั้งนี้ เห็นว่า หากจะกำหนดให้สำนักใดสำนักหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานแทนคณะกรรมการฯ ก็จะเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่สำนักดังกล่าว แต่ควรดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการฯ ที่เป็นอย่างในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่กำหนดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเท่านั้น

(4) สำนักงานฯ ควรประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นฯ ทางสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุรัฐสภา โทรทัศน์รัฐสภา และสื่อสังคมออนไลน์ รวมถึงหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น และควรประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนทั่วไป (ไม่รวมถึงประชาชนที่โดนจัดตั้งมา) เข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจมีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่น่าสนใจหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบกับคนจำนวนมากผ่านทางวารสารกฎหมาย เช่น รัฐสภาสาร เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติได้สะดวกยิ่งขึ้น

(5) คณะกรรมการฯ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น เช่น กำหนดไว้ว่าจะรับฟังจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและสำคัญจริงๆ ก็อาจย่นหรือขยายระยะเวลาในการรับฟังฯ ได้ ทั้งนี้เทียบเคียงได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษซึ่งกำหนดระยะเวลาในการรับฟังไว้อย่างน้อย 12 สัปดาห์ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดระยะเวลาในการรับฟังไว้ระหว่าง 30 - 60 วัน

4.3.3 แนวทางการพัฒนาการนำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมาย

(ก) สำนักงานฯ ควรประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบช่องทางและกำหนดการในการเผยแพร่รายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย

(ข) นอกจากสำนักงานฯ จะจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายในรูปแบบปกติแล้ว สำนักงานฯ ควรทำสรุปรายงานฯ ภายใน 1 หน้ากระดาษ หรือคลิป video สั้นๆ ก็จะเป็นการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ค่อยมีเวลาว่าง สามารถอ่านหรือติดตามรายงานฯ ในสะดวกขึ้น

บทที่ 5
สรุปผลการศึกษา

การศึกษาแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นักศึกษากลุ่ม 2 ได้ศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี เอกสารวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นักศึกษากลุ่ม 2 พบผลการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

5..1 สรุปผลการศึกษา

1. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม มีกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 20 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 มาตรา 13 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 และประกาศสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ข้อ 18 โดยในการรับฟังความคิดเห็นฯ จะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับถึงปัจจุบัน (15 มกราคม 2566) มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ร่วมกันริเริ่มเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 (3) ต่อสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 มาแล้ว ทั้งหมดรวมจำนวน 78 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 36 ฉบับ

2. ปัญหา อุปสรรค ในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีประเด็น ดังนี้

1) ปัญหาในเรื่องบุคลากร กล่าวคือ ในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานในการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักต่าง ๆ ซึ่งอาสาเข้ามาทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย ซึ่งแต่ละคนก็มีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจ ภารกิจหน้าที่แตกต่างกันออกไป โดยทุกคนไม่ได้มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นโดยตรง ดังนั้น มาตรฐานหรือความเชี่ยวชาญจึงมีความแตกต่างกัน

2) ปัญหาในเรื่องวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ การกำหนดช่องทาง วิธีการและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ในบางครั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ปัญหาเรื่องช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการอยู่ 2 ช่องทาง คือ 1. ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาเว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/ และ 2. ดำเนินการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาจไม่เพียงพอต่อการรับฟังความคิดเห็นในบางร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการฯ ยังไม่ได้มีมาตรฐานในเรื่องกรอบเวลาในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77/

3) ปัญหาในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการนำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมาย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้นำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมายเนื่องจากไม่ได้อ่านรายงานดังกล่าว โดยสาเหตุที่ไม่ได้อ่านนั้นเกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจค่อนข้างมาก โดยเฉพาะ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะต้องใช้เวลาไปลงพื้นที่

3. แนวทางการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาในเรื่องบุคลากร

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมให้บุคลากรในสายงานนิติการและวิทยาการให้ความสำคัญกับกระบวนการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และสร้างแรงจูงใจในการให้เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- กรรมการฯ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความรอบรู้ ติดตามข่าวสารที่อยู่ในความสนใจของประชาชนตลอดจนประเด็นที่น่าสนใจจากสื่อต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพัฒนาทักษะการเขียนงานวิชาการ เพื่อให้สามารถจัดทำรายงานกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- คณะกรรมการฯ ควรมอบหมายให้กรรมการในรูปแบบองค์คณะ 3 คน เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีคณะทำงานกลั่นกรองรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้รายงานฯ มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรขอความร่วมมือจากสถาบันพระปกเกล้าหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการร่วมมือกันพัฒนานิติกรและวิทยากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ ทักษะ เทคนิค และความมั่นใจในการดำเนินการในเรื่องนี้

2) แนวทางการพัฒนาวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการสำรวจความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่และขอรับข้อเสนอแนะจากลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อแก้ปัญหากรณีที่การกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครบถ้วน คณะกรรมการฯ ก็ควรสอบถาม

ผู้แทนการเสนอกฎหมายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับความเห็นหรือข้อเสนอแนะมาพิจารณา วิเคราะห์ดำเนินการเพื่อกำหนดประเด็นสอบถามเพิ่มเติมต่อไป

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจัดกลุ่มร่างพระราชบัญญัติเป็นกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนึงถึงปริมาณผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน และจำนวนประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่กำลังเปิดรับฟังความคิดเห็นว่ามีวงกว้างหรือวงแคบ เพื่อให้ประชาชนได้เลือกพิจารณาว่า ควรจะเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายในกลุ่มใดก่อน หรืออาจแบ่งประเภทของกลุ่มตามเรื่องหรือสาระของร่างพระราชบัญญัติก็ได้ เพื่อให้ประชาชนได้เลือกแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่ตนจะได้รับผลกระทบได้สะดวกขึ้น

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจะกำหนดหน่วยงานธุรการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีงบประมาณในการเพิ่มช่องทางการรับฟังคิดเห็นฯ เช่น การจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นฯ ทางสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุรัฐสภา โทรทัศน์รัฐสภา และสื่อสังคมออนไลน์ และควรประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบการเปิดรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ

- คณะกรรมการฯ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น เช่น กำหนดไว้ว่าจะรับฟังจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา https://www.parliament.go.th/section77 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและสำคัญจริงๆ ก็อาจย่นหรือขยายระยะเวลาในการรับฟังฯ ได้

3. แนวทางการพัฒนาการนำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติไปใช้ประกอบการตรากฎหมาย

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบช่องทางและกำหนดการในการเผยแพร่รายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย

- นอกจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายในรูปแบบปกติแล้ว สำนักงานฯ ควรทำสรุปรายงานฯ ภายใน 1 หน้ากระดาษ หรือคลิป video สั้นๆ ก็จะเป็นการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ค่อยมีเวลาว่าง สามารถอ่านหรือติดตามรายงานฯ ในสะดวกขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีนโยบายมอบหมายให้สำนักใดสำนักหนึ่งหรือกลุ่มงานใดกลุ่มงานหนึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการฯ ของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะนอกจากจะสามารถเป็นหน่วยงานที่จะสามารถตั้งคำของบประมาณประจำปีเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ในการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้แล้ว ยังสามารถแก้ไขปัญหาการเก็บข้อมูล ซึ่งสำนัก/กลุ่มงานจะสามารถเก็บข้อมูลได้ดีกว่าในรูปแบบบุคคลที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการฯ ควรมีการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่จากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น ผู้แทนการเสนอกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ ทำหนังสือสอบถามความคิดเห็นไปโดยตรง เป็นต้น เพื่อขอรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. **กฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .....** กรุงเทพ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560.

วารสาร

รัฐชฎา ฤาแรง และคณะ. "**ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย.**" วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์, 7, ฉ. 1, (2564) : 185.

วิทยานิพนธ์

จามร โสมานันท์. "**การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับ,**" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

นฤพนธ์ ธุลีจันทร์. "**ปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,**" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

ปณยา ท่าทราย. "**ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย,**" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

วรดนู วิจาระนันท์. "**หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย,**" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **"รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)."** สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.จาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **"คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบกาจัดทำร่างกฎหมาย."** สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565. จาก https://lawreform.go.th/uploads/files/1592981038-kv6bx-mr2f7.pdf

ภาคผนวก ก

ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง หลักเกณฑ์
และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย
พ.ศ. 2564

หน้า ๔๗
เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๓๑๕ ง ราชกิจจานุเบกษา ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔

ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔

โดยที่พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนหรือหนึ่งร้อยยี่สิบคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ที่ประสงค์จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการจัดทำร่างกฎหมาย และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาตรวจสอบร่างกฎหมายและเอกสารหลักฐานของผู้เสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้เชิญชวนให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย อาจร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนให้มีกระบวนการตรวจสอบร่างกฎหมายและเอกสารหลักฐานในการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ มาตรา ๘ วรรคแปด มาตรา ๑๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

"ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

"ร่างกฎหมาย" หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

"ผู้ประสานงาน" หมายความว่า บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำร้องขอต่อสำนักงานให้จัดทำร่างกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในการจัดทำร่างกฎหมาย

"คณะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนที่ประสงค์จะเป็นผู้เชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

"ประธานสภา" หมายความว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

ข้อ ๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะเข้าชื่อร้องขอให้สำนักงานจัดทำร่างกฎหมาย ในกรณีจัดทำร่างพระราชบัญญัติต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน หรือกรณีจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน ให้ยื่นคำร้องขอโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน และลายมือชื่อ พร้อมทั้งมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ประสานงานเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมาย ตามเอกสารแนะนำ ข.ช. ๑ ท้ายประกาศนี้ ต่อสำนักงานด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ให้สำนักงานตรวจสอบความถูกต้องการยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง หากตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีข้อบกพร่องให้สำนักงานแจ้งผู้ประสานงานแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยเร็ว แต่หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ถือว่าวันที่ยื่นคำร้องขอถูกต้องครบถ้วนเป็นวันรับคำร้องขอ และให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๔

ข้อ ๔ ในการจัดทำร่างกฎหมายให้สำนักงานจัดทำให้เป็นไปตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายซึ่งประกอบด้วย ร่างกฎหมาย บันทึกหลักการแห่งร่างกฎหมาย บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

สำนักงานต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอตามข้อ ๓ วรรคสอง หากเห็นว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้สำนักงานขอขยายระยะเวลาต่อประธานสภา ซึ่งประธานสภาอาจจะขยายให้เป็นกรณีไปก็ได้ แต่เมื่อรวมระยะเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ทั้งนี้ การจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ถือว่ามีผลเป็นการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานได้จัดทำร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารประกอบตามข้อ ๔ ถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของผู้ร้องขอเสร็จแล้ว ให้แจ้งผู้ประสานงานรับร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารประกอบ

ข้อ ๖ คณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาเพื่อพิจารณาให้เสนอร่างกฎหมายและเอกสารประกอบตามมาตรา ๖ พร้อมทั้งเอกสารแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนพร้อมลงลายมือชื่อของคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน และมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งในคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นตัวแทนเพื่อประสานงานกับสำนักงาน

ข้อ ๗ ให้สำนักงานตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารตามข้อ ๖ หากไม่ถูกต้องครบถ้วนให้แจ้งตัวแทนคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๖ เพื่อดำเนินการแก้ไข หากถูกต้องครบถ้วนให้วิเคราะห์หลักการของร่างกฎหมายว่าเป็นไปตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ แล้วให้เสนอเอกสารตามข้อ ๖ พร้อมความเห็นต่อประธานสภาพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยของประธานสภาให้ตัวแทนคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๖ ทราบ พร้อมทั้งส่งเรื่องคืน

ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นไปตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยของประธานสภาให้ตัวแทนคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๖ ทราบ โดยให้สำเนาร่างกฎหมายพร้อมเอกสารประกอบตามมาตรา ๖ ส่งไปพร้อมกันด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานสภารับการเสนอร่างกฎหมายและเอกสารประกอบตามข้อ ๖ ถูกต้องครบถ้วน

เมื่อตัวแทนคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๖ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยตามวรรคสามแล้ว ให้คณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผู้เชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อไปได้

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผู้เชิญชวนตามข้อ ๗ วรรคห้า ร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้รับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามเอกสารแนะนำ ข.ช. ๒ ท้ายประกาศนี้ พร้อมทั้งแนบร่างกฎหมายและเอกสารตามข้อ ๗ วรรคสาม และมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งในผู้เชิญชวนเป็นตัวแทนเพื่อประสานงานกับสำนักงาน

ข้อ ๙ ให้สำนักงานตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารตามข้อ ๘ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนให้สำนักงานแจ้งตัวแทนผู้เชิญชวนตามข้อ ๘ ทราบเพื่อแก้ไข แต่หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐

ข้อ ๑๐ ให้สำนักงานเผยแพร่การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเป็นการทั่วไป โดยกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเป็นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ โดยให้ถือว่าวันที่ได้รับคำร้องขอถูกต้องครบถ้วนเป็นวันรับคำร้องขอ

เมื่อครบระยะเวลาหนึ่งปี ปรากฏว่ามีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงานแจ้งตัวแทนผู้เชิญชวนตามข้อ ๘ ทราบโดยทันที เพื่อให้ผู้เชิญชวนตามข้อ ๗ วรรคห้า จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายสมทบให้ครบจำนวนไม่น้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวัน ผู้เชิญชวนตามข้อ ๗ วรรคห้า ไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายสมทบให้ครบจำนวนตามวรรคสอง ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เชิญชวนตามข้อ ๗ วรรคห้า ทราบ และให้สำนักงานยุติการดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายสามารถส่งหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายซึ่งต้องมีข้อความแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

การส่งหลักฐานตามวรรคหนึ่ง สามารถส่งได้ด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์ ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นมายังสำนักงาน

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่สำนักงานจัดให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานให้ลงทะเบียนและยืนยันตัวตนก่อนเข้าสู่ระบบเพื่อร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

ข้อ ๑๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ มีสิทธิถอนการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ก่อนที่ตัวแทนผู้เชิญชวนตามข้อ ๘ จะเสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภา

การถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามข้อ ๑๑ ให้ทำเป็นหนังสือ ซึ่งมีข้อความแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนประสงค์จะถอนการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายฉบับใด พร้อมลงลายมือชื่อและส่งมายังสำนักงานด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น

การถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามข้อ ๑๒ ให้เข้าสู่ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเพื่อยืนยันตัวตนและทำรายการถอนชื่อ

ข้อ ๑๔ เมื่อสำนักงานได้รับและรวบรวมหลักฐานการเข้าชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามข้อ ๑๑ หรือข้อ ๑๒ และมีผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงานออกหนังสือรับรองความถูกต้องครบถ้วนของจำนวนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้ตัวแทนผู้เชิญชวนตามข้อ ๘ เว้นแต่ตัวแทนผู้เชิญชวนตามข้อ ๘ แจ้งความประสงค์ให้สำนักงานออกหนังสือรับรองดังกล่าวแม้จำนวนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายยังไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อ ๑๕ เมื่อประธานสภาได้รับหนังสือเสนอร่างกฎหมายพร้อมด้วยเอกสารจากผู้เชิญชวนตามมาตรา ๑๑ ให้สำนักงานดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอร่างกฎหมายและเอกสารดังกล่าว

ข้อ ๑๖ ให้สำนักงานตรวจสอบร่างกฎหมายและเอกสารตามข้อ ๑๕ ในกรณีที่พบว่ามีการแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างกฎหมาย เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดที่มิใช่สาระสำคัญ หรือมีการแก้ไขเอกสารดังกล่าว ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาพิจารณาและแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนคนหนึ่งคนใดให้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาพิจารณาสั่งยุติดำเนินการและส่งเรื่องคืน

ข้อ ๑๗ ให้สำนักงานตรวจสอบหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่ให้เป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายว่ามีความถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ ในกรณีที่พบว่าหลักฐานดังกล่าวไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาพิจารณาและแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เชิญชวนคนหนึ่งคนใดเพื่อจัดให้มีการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือเสนอรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพิ่มเติม ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีผู้เชิญชวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาพิจารณาสั่งยุติดำเนินการและส่งเรื่องคืน

ข้อ ๑๘ เมื่อเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้สำนักงานเผยแพร่ร่างกฎหมายและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ ๑๙ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔
พรพิศ เพชรเจริญ
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารแนะนำ ข.ช.๑

คำร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. .....

เรื่อง ขอให้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างกฎหมาย.....จำนวน ๑ ฉบับ (ถ้ามี)

๒. บันทึกหลักการแห่งร่างกฎหมาย (ถ้ามี)

๓. บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย (ถ้ามี)

๔. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย (ถ้ามี)

๕. บัญชีรายชื่อผู้ขอให้จัดทำร่างกฎหมาย

ด้วยข้าพเจ้าซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ..... คน มีความประสงค์ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย.....
โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๑.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๒.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๓.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๔.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๕.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๖.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๗.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๘.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๙.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๐.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๑.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๒.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๓.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๔.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๕.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๖.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๑๗.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๘.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๙.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๒๐.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ทั้งนี้ ข้าพเจ้าซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขอมอบหมายให้.....
เป็นผู้ประสานงาน เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

(.....)

ตัวแทนผู้ร้องขอให้จัดทำร่างกฎหมาย

หมายเหตุ ข้าพเจ้าในฐานะตัวแทนผู้ร้องขอให้จัดทำร่างกฎหมาย ในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้แจ้งวัตถุประสงค์กับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ในการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งเจ้าของข้อมูลได้ให้ความยินยอม จึงได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ที่อยู่ในการจัดส่งหนังสือ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
(กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม)
โทร. ๐ ๒๒๔๒-๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๓๑
E – mail : Initiativeprocess@parliament.go.th

เอกสารแนะนำ ข.ข.๒

คำร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการรับ
และรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. .....

เรื่อง ขอให้ดำเนินการรับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติ/ร่างรัฐธรรมนูญ.....(ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภา)
๒. บันทึกหลักการแห่งร่างกฎหมาย
๓. บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย
๔. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย
๕. บัญชีรายชื่อผู้เชิญชวน

ด้วยข้าพเจ้าคณะผู้เชิญชวน จำนวน ..... คน มีความประสงค์จะขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการรับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ/ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม.....โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๑.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๒.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๓.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๔.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๕.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๖.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๗.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๘.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๙.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๐.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๑.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๒.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๓.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๔.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๕.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ลำดับที่	ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	ลายมือชื่อ
๑๖.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๗.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๘.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๑๙.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	
๒๐.	นาย/นาง/นางสาว ..... เลขประจำตัวประชาชน :	

ทั้งนี้ ข้าพเจ้าซึ่งเป็นผู้เชิญชวน ขอมอบหมายให้.....
เป็นผู้ประสานงาน เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

(.....)

ตัวแทนคณะผู้เชิญชวน

โทร. .....

หมายเหตุ ข้าพเจ้าในฐานะตัวแทนผู้เชิญชวน ในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้แจ้งวัตถุประสงค์กับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ในการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับและรวบรวมหลักฐานการร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเจ้าของข้อมูลได้ให้ความยินยอม จึงได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ที่อยู่ในการจัดส่งหนังสือ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิตกรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
(กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุม)
โทร. ๐ ๒๒๔๒-๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๓๑
E – mail : Initiativeprocess@parliament.go.th

ภาคผนวก ข

รายชื่อและบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและ
วิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น

นายอรรถกร ศิริลัทธยากร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อ พรรคพลังประชารัฐ

สัมภาษณ์ วันพุธที่ 8 มีนาคม 2566

---

1. ท่านได้เคยอ่านรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บ้างหรือไม่

ตอบ ปกติไม่ได้อ่านรายงาน ม.77 อ่านแต่ตัวร่าง พรบ. เพราะไม่ค่อยมีเวลา แต่ก็ทราบว่า สำนักงานฯ ได้ทำรายงาม.77 ให้ ส.ส. อ่าน ทั้งนี้ตนยังไม่เคยขึ้นร่าง วิ พรบ. เลยไม่ทราบว่าในชั้น กมธ.มีการนำรายงาน ม.77 มาประกอบการพิจารณาหรือไม่

2. หากท่านไม่เคยอ่าน : อยากทราบว่า เหตุใดท่านถึงไม่ได้เคยอ่านรายงานฯ ดังกล่าว และสำนักงานฯ จะต้องปรับปรุงหรือหรือพัฒนาในเรื่องใดเพื่อที่จะจูงใจให้ท่านอ่านรายงานฯ ดังกล่าว

ตอบ สำนักงานฯ อาจไม่ต้องทำอะไรเพิ่ม เพราะเป็นหน้าที่ของ สส.ที่ควรต้องอ่านรายงาน

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ - หาก สนง.ทำเป็นรายงานสรุปภายใน 1 หน้า หรือคลิป video สั้นๆ ก็จะเป็นช่องทางให้สมาชิกติดตามได้ง่ายขึ้น

- มองว่า รายงาน ม.77 ไม่ได้มีปัญหาอะไร ที่ทำอยู่ก็ ok แล้ว บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาบัญญัติไว้แล้ว
- มองว่าช่องทาง 2 ช่องทางเพียงพอแล้ว เพราะคนที่ไม่สนใจ ต่อให้เปิดหลายช่องทางก็ไม่ให้ความสใจอยู่ดี

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น

นายณัฐวุฒิ บัวประทุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล

สัมภาษณ์ วันพุธที่ 8 มีนาคม 2566

---

1. ท่านได้เคยอ่านรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บ้างหรือไม่

ตอบ ปกติอ่านรายงานม.77 เป็นประจำเกือบทุกฉบับ โดยเฉพาะฉบับที่ต้องการอภิปรายในที่ประชุมสภา โดยในรายงาน จะมี 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คือเนื้อหาสาระของร่าง พรบ. (ไม่ได้มีปัญหา)

ส่วนที่ 2 ช่องทางหรือวิธีการในการถามความคิดเห็น ซึ่งเป็นการกำหนดตามเนื้อหาสาระของกฎหมาย บางครั้งการกำหนดประเด็นยังไม่คลอบคลุม ควรมีการสอบทานความเข้าใจกับผู้เสนอร่างกฎหมายกันก่อนตั้งแต่ต้น เพื่อให้เข้าใจถูกต้องตรงกันและตรงหรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างหรือผู้เสนอ จะได้กำหนดประเด็นคำถามได้อย่างถูกต้อง และเมื่อได้กำหนดประเด็นแล้วต้องมีการrecheckกับผู้เสนอกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ว่าคำถามครอบคลุมหรือยัง หากคำถามไม่ชัดเจนอาจต้องมีคำอธิบายประกอบคำถามเพื่อให้ประชาชนเข้าใจคำถาม ก่อนที่จะถาม และในเว็บไซต์ให้ประชาชนสามารถเพิ่มประเด็นที่อยากให้มีการเปิดให้มีการร่วมแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ (เพื่อเป็นการอุดช่องโหว่ในการกำหนดประเด็นคำถาม)

ส่วนที่ 3 การกำหนดประเด็นและ

ส่วนที่ 4 ผลของการรับฟังความคิดเห็น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ - ช่องทางรับฟังความคิดเห็น 2 ช่องทางหลักไม่เพียงพอ แต่ควรมีการสัมมนาอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อ 1ร่าง โดยเห็นว่า

1) ช่องทางเว็บไซต์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ควรให้มีการเข้าถึงได้หลายๆ platform หรือ applicaton อื่นๆ เช่น ของทาง line facebook เป็นต้น และควรแจ้งไปยังผู้เสนอกฎหมายหรือพรรคการเมืองว่าเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว และจะปิดรับฟังวันไหน เพื่อให้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็น เพราะพรรคการเมืองหรือ ส.ส. มักจะมีfan club ของตนเองที่จะช่วยประชาสัมพันธ์และร่วมแสดงความคิดเห็นได้

2) การมีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานราชการ/เอกชน โดยตรง ควรได้มีการสอบถามไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายว่า ควรจะถามหน่วยงานหรือถามใครเพิ่มเติมอีกบ้าง เพราะบางทีเจ้าหน้าที่ยังสอบถามได้ไม่ครอบคลุม โดยถือหลักการที่ว่า ถามกว้างดีกว่าถามแคบ เพื่อให้เกิดความครอบคลุม

3.) ควรมีเวทีการสัมมนาอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อ 1 ร่าง หากสภาเป็นคนจัดก็ควรโดยสอบถามหารือกับผู้เสนอร่างกฎหมายว่าควรจะเชิญใครเข้ามาร่วมสัมมนาบ้าง หรือสภาอาจจะมีงบประมาณเพื่อให้ผู้เสนอกฎหมายที่มีเครือข่าย เป็นผู้จัดสัมมนาเอง

- อยากให้รายงาน ม.77 มีการจัดทำที่รวดเร็ว เพื่อสมาชิกจะได้อ่านล่วงหน้า เช่น มีเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อให้สมาชิกได้อ่านก่อนล่วงหน้า เช่น ล่วงหน้า 7 วัน เพราะบางทีเราไม่ได้สนใจ เราก็ไม่ได้เปิดเข้าเว็บดู เราจะมาได้อ่านตอนที่ร่างนั้นบรรจุระเบียบวาระแล้ว และควรสอบถามสมาชิกว่าอยากได้เป็นเล่มเอกสารหรือไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เอกสารมีความชัดเจนและสะดวกแก่การอ่าน เพราะบางครั้งการปริ้นกระดาษขาวดำอ่านไม่ชัดเจน

- ประเด็นเรื่องความพึงพอใจ ปัจจุบันรายงานมักมีแต่ตัวเลข อยากให้รายงานฯ มีการนำข้อความที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นมาแนบท้ายเอกสารด้วย (ซึ่งอาจต้องถูกกรองในเชิงภาษา) ซึ่งบางทีอยากทราบว่าที่ประชาชนเห็นด้วยนั้น เห็นด้วยเพราะอะไร เป็นต้น ซึ่งผู้เสนอกฎหมายควรสามารถเข้าถึง comment ทั้งหมดที่ประชาชน comment ได้

- ปัจจุบัน ระยะเวลายังลักลั่นไม่เท่ากัน ระยะเวลาการรับฟัง ควรอยู่ระหว่าง 2-4 เดือน หากจะทำนอกเหนือจากนี้ต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง และควรมีแนวปฏิบัติคนเข้ามาอ่าน 100-200 หรือ comment อย่างน้อย 50 คน หากน้อยกว่านี้ สำนักงานฯ ก็คงต้องเร่งประชาสัมพันธ์ให้ครบตามเป้าหรือ KPI คงไม่ต้องถึงกำหนให้เป็นระเบียบ

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น

นางอนุรักษ์ บุญศล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดสกลนคร เขต 4 พรรคเพื่อไทย

สัมภาษณ์ วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2566

---

1. ท่านได้เคยอ่านรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบ้างหรือไม่

ตอบ ที่ผ่านมาไม่ค่อยได้อ่านรายงานการรับฟังความคิดเห็นฯ เนื่องจากไม่ค่อยมีเวลา เพราะตนเป็น ส.ส. เขต จำเป็นต้องลงพื้นที่พบปะและเข้าร่วมงานในท้องที่ของตน เพราะประชาชนต้องการพบกับ ส.ส. เพื่อเชิญเข้าร่วมงานต่างๆ และเพื่อร้องทุกข์ ร้องเรียน ปัญหาความเดือดร้อนให้ ส.ส. ช่วยแก้ไขปัญหา

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ - เห็นว่าช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นเพียง 2 ทางในปัจจุบัน ยังไม่เพียงพอ โดยควรเพิ่มอีก 2 ช่องทาง ได้แก่

1) การโทรไปสอบถามผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนตามภาคต่าง ๆ เช่น ภาคละ 100 คน เป็นต้น โดยทำเป็นหนังสือแจ้งไปยังผู้ใหญ่บ้าน เพราะในต่างจังหวัด หากผู้ใหญ่บ้านได้รับจดหมายจากรัฐสภา เขาจะรู้สึกว่าได้รับเกียรติ และจะให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม โดยควรต้องให้มีช่องทางให้ผู้ใหญ่บ้านตอบกลับหลายๆ ช่องทาง เช่น ไปรษณีย์ตอบรับ ทางapplication Line ทาง facebook หรือโทรศัพท์ เป็นต้น

2) ให้ฝากประเด็นหรือแบบสอบถามฝากไปยังคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ในการลงพื้นที่จัดสัมมนา หรือศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น

๓. การกำหนดประเด็นต้องมีความกระชับ และต้องชี้ให้เข้าเห็นผลกระทบ /ผลเสีย หากไม่มีการบัญญัติร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น จะเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการดื่มแอลกอฮอล์ ก็ต้องถามคำถามในเชิงว่าหากไม่มีกฎหมายฉบับนี้ ในอนาคตจะเกิดผลเสียต่อลูกหลานของเราอย่างไร เป็นต้น

- การทำสรุปรายงานผลการรับฟังฯ ให้เหลือเพียง 1 กระดาษ หรือเป็นคลิปวิดีโอสั้นๆ จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ ส.ส. ประหยัดเวลาในการอ่าน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อ ส.ส. เพื่อนำมาใช้ในการอภิปรายและลงมติได้

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น

นายกรวีร์ ปริศนานันทกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อ ภูมิใจไทย

สัมภาษณ์ วันอาทิตย์ที่ 12 มีนาคม 2566

---

1. ท่านได้เคยอ่านรายงานการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บ้างหรือไม่

ตอบ ส่วนใหญ่ไม่ได้อ่านรายงาน ม.77 แต่จะอ่านเอกสารประกอบการพิจารณา (อพ.) เป็นหลักเพื่อใช้ประกอบการอภิปราย โดยชอบอ่านตารางเปรียบเทียบกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ สาเหตุที่ไม่ได้อ่านรายงาน ม.77 เพราะ เข้าถึงช่องทางการอ่านยาก แม้ทราบว่ามีพิมพ์วางไว้ในห้องประชุม แต่เนื่องจากเอกสารในการประชุมมีจำนวนมากเปิดหาอ่านไม่ทัน และบางครั้งก็พิมพ์มาไม่คมชัด ยากแก่การอ่าน

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ - ม. 77 เป็นหลักการที่ดี ดังนั้นหากหวังผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ นอดเหนือจาก 2 ช่องทาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ควรเพิ่มช่องทางการรับฟังความคิดเห็นในลักษณะ focus group กับผู้มีส่วนได้เสียจริงๆ เพราะการขึ้นเว็บไซต์เราจะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า เป็นการแสดงความคิดเห็นในฐานประชาชนทั่วไปหรือจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และเป็นหน้าม้ามาแส้งความคิดเห็นหรือไม่ หรืออาจจะทำการสุ่มสำรวจด้วยหลักการทางสถิติที่น่าเชื่อถือ เพื่อให้ผลการสำรวจมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

- บางครั้งบางหน่วยงานมักจะตอบไม่เห็นด้วยหากต้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานหรือเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าในหน่วยงานนั้น โดยจะตอบในเชิง “ไม่เห็นด้วย” “หน่วยงานไม่สามารถทำได้” เป็นต้น ดังนั้นควรจะได้มีการสอบถามในเชิงสร้างสรรด้วยว่า หากหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัตินั้น “ไม่เห็นด้วย” “หน่วยงานไม่สามารถทำได้” หากจะต้องการให้หน่วยงานนั้นสามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติได้ จะต้องดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติม เป็นต้น

สัมภาษณ์ผู้แทนการเสนอกฎหมาย นายเจริญ เจริญชัย

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายเจริญ เจริญชัย กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,942 คน เป็นผู้เสนอ)

สัมภาษณ์ วันพุธที่ 15 มีนาคม 2566

---

1. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้มีการสอบถามหารือกับท่าน (ในฐานะผู้แทนการเสนอกฎหมาย) ในเรื่องของการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นฯ บ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ได้มีการสอบถาม แต่คิดว่าก็ไม่จำเป็นต้องสอบถาม เพราะประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นก็ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอยู่แล้ว

2. ท่านเห็นด้วยกับประเด็นคำถามที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ เห็นด้วยกับประเด็นคำถามที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้

3. ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

ตอบ จริงๆ การเปิดรับฟังบนเว็บไซต์ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมาแสดงความคิดเห็นได้อยู่แล่ว แต่ข้อเท็จจริงคือ คนที่ไม่ได้สนใจก็จะไม่ได้มาดูข้อมูลในเว็บไซต์ และผู้ที่เห็นด้วยก็คือกลุ่มประชาชนที่ได้ร่วมเสนอกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งเขาเหล่านั้นก็ไม่ได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นอีก ส่วนกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วย เขาก็ช่วยกันจัดตั้งคนมาระดมกันแสดงความคิดเห็นเพื่อไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ส่วนการส่งไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมแอลกอฮอล์ เขาก็จะต้องไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่แล้ว แต่ผมเห็นว่าท้ายที่สุดก็ควรจะต้องไปคุยกันในสภา เพราะความเห็นเหล่านี้เป็นแค่ความเห็นประกอบเท่านั้น ดังนั้นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นว่าจะมีมากหรือน้อยก็ไม่ได้ติดใจ เพราะท้ายสุดก็ต้องไปพิจารณาในสภาอยู่ดี

จากรายงานก็เห็นว่า การส่งไปสอบถามความเห็นจากบางหน่วยงาน เขาก็ไม่ได้มีความเห็นตอบกลับมา เพราะเขาอาจจะไม่ได้สนในในเรื่องนี้

ถ้ามีการจัดเสวนาก็ดี โดยเฉพาะหากสำนักงานฯ ซึ่งเป็นคนกลางเป็นผู้จัด เพราะในเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งแตกต่างกันมาก แต่ก็มีข้อกังวลว่าจะเป็นการเผชิญหน้ากันอาจจะเกิดข้อเสียตามมาได้ ดังนั้นต้องชั่งน้ำหนักให้ดีระหว่างข้อดี-ข้อเสีย

4. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เคยมีการสอบถามความพึงพอใจของท่าน (ในฐานะผู้แทนการเสนอกฎหมาย) บ้างหรือไม่ อย่างไร หากเคยสอบถาม ท่านเคยให้ข้อแนะนำแก่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ รู้สึกชื่นชมและขอบคุณที่ดูแลมาโดยตลอด ตั้งแต่ขั้นตอนการรับหนังสือริเริ่มเสนอกฎหมาย การประสานงานต่าง ๆ ทุกขั้นตอน รวมถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นฯ ประชาชนรู้สึกได้รับความสะดวกในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ อยากให้สำนักงานฯ ประชาสัมพันธ์การับฟังความคิดเห็นฯ ผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น วิทยุรัฐสภา social media FBของรัฐสภา แต่ก็ต้องระวังคนมาเขียน comment ด่า หรือใช้คำไม่สุภาพ จะต้องเป็นภาระของ admin ในการตามลบ

อย่างไรก็ตาม เห็นว่า หากมีการประชาสัมพันธ์น้อย ผู้ที่มาแสดงความคิดเห็นก็จะเป็นกลุ่มจัดตั้งทั้งนั้น ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยหรือเห็นต่าง ประชาชนทั่ว ๆ ไปจริง ไม่ได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น

สัมภาษณ์ผู้แทนการเสนอกฎหมาย นายธีรภัทร์ คหะวงศ์

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(นายธีรภัทร์ คหะวงศ์ กับประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 92,978 คน เป็นผู้เสนอ

สัมภาษณ์ วันพุธที่ 15 มีนาคม 2566

---

1. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้มีการสอบถามหรือหารือกับท่าน (ในฐานะผู้แทนการเสนอกฎหมาย) ในเรื่องของการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นฯ บ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานฯ ติดต่อประสานงานผมกับทีมงานมา เพื่อปรึกษาประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็น

2. ท่านเห็นด้วยกับประเด็นคำถามที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ในตอนแรกมีบางประเด็นที่ยังไม่ครบถ้วน เช่น ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนยังขาดไป เรื่องระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นรู้สึกสั้นไป ซึ่งเห็นว่าระยะเวลาที่เหมาะสมคงไม่น้อยกว่า 2 เดือน ซึ่งพอทางเราแจ้งไป ทางเจ้าหน้าที่จากสำนักงานฯ ก็ปรับเพิ่มประเด็นให้ตามที่เราเสนอ ท้ายสุดประเด็นที่กำหนดก็ครบถ้วน จึงรู้สึกพอใจการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นฯ

3. ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

ตอบ จริงๆ 2 ช่องทางก็เพียงพอแล้ว แต่ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้คนได้เข้าไปแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์ให้มากๆ เช่นประชาสัมพันธ์ทางสื่อ social media หรือสื่อกระแสหลักที่ทาง

สภาสามารถทำได้ โดยประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าว่าจะมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นร่าง พระราชบัญญัติใด ในวันที่เท่าไหร่

4. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เคยมีการสอบถามความพึงพอใจของท่าน (ในฐานะผู้แทนการเสนอกฎหมาย) บ้างหรือไม่ อย่างไร หากเคยสอบถาม ท่านเคยให้ข้อแนะนำแก่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

ตอบ พอใจทั้งเรื่องเนื้อหาที่เปิดรับฟัง ทั้งเรื่องกระบวนการ ทั้งเรื่องเราฟังเราในสิ่งที่เราขอให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่ก็ดำเนินการแก้ไขให้

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ อยากเน้นให้ประชาสัมพันธ์ทางสื่อ และช่องทางต่าง ๆ ให้มากๆ เพื่อให้คนได้เข้าถึงเว็บไซต์ได้มากๆ เพื่อจะได้มาร่วมกันแสดงความคิดเห็นฯ

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น

นายศักดิ์ดา ภารา นิติกรชำนาญการพิเศษ กรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ

สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สัมภาษณ์ วันพฤหัสบดีที่ 9 กุมภาพันธ์ 2566

---

1. การกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นการกำหนดประเด็นโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีการสอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วยหรือไม่

ตอบ การดำเนินการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการครอบคลุมร่างกฎหมายทั้งสามประเภท คือ ร่างรัฐธรรมนูญนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายทั้งสามประเภทข้างต้น และจัดทำและเปิดเผยรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการดำเนินการตามข้อบังคับและประกาศของรัฐสภาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควร ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐ วรรคสี่ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๘๑ วรรคสาม ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกรณีที่เป็นการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอ

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ หากเป็นกรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ อีกด้วย

สำหรับการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมาย เป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ได้มีการกำหนดรูปแบบมาตั้งแต่ต้นของการดำเนินการว่า จะต้องกำหนดเป็นประเด็นคำถามโดยสรุปจากสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่มีการเสนอไม่ใช่นำร่างกฎหมายทุกมาตราไปถามความคิดเห็นหรือการถามเป็นรายมาตราซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใดประกอบกับประชาชนไม่ใช่ผู้ร่างกฎหมาย แต่ควรที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ กล่าวอีกนัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการฯ จะไม่สอบถามเป็นรายมาตราในแต่ละมาตรา แต่จะนำดำเนินการในรูปแบบของการกำหนดประเด็นการรับฟังซึ่งจะหยิบยกเฉพาะประเด็นที่สำคัญของร่างกฎหมายเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น

ส่วนประเด็นที่ว่า การสอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วยหรือไม่ในประเด็นนี้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ จะไม่มีการสอบถามไปยังผู้เสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใดอย่างไรก็ดี ในการดำเนินการที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ ได้รับแจ้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างกฎหมายว่าร่างกฎหมายที่จัดให้มีการรับฟังคิดเห็นนั้น ยังมีประเด็นการรับฟังที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้เสนอ คณะกรรมการฯ ก็ได้รับมาดำเนินการเพื่อกำหนดประเด็นสอบถามเพิ่มเติมต่อไป

2. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีแนวทางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไร

ตอบ การดำเนินการของคณะกรรมการฯ มีแนวทางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับร่างกฎหมายเพื่อจัดให้มีการรับความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายนั้นจากสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมอบหมายให้กรรมการในคณะกรรมการฯ คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จะต้องอ่านหลักการและเหตุผล เนื้อหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้นทั้งหมด จากนั้นจะต้องสรุปและนำมาจัดทำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา และจะนำมากำหนดเป็นประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปสอบถาม เพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญอย่างไร มีความมุ่งหมายอย่างไร และประเด็นที่สำคัญมีว่าอย่างไร จากนั้น กรรมการฯ จะต้องวิเคราะห์ว่ามีผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายเป็นผู้ใดบ้าง เพื่อส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกทางหนึ่ง นอกจาก ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th

/section77 และในท้ายที่สุดจะต้องนำผลการรับฟังมาจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบฯ และนำเสนอต่อประธานกรรมการฯ เพื่อนำส่งสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

3. ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

ตอบ เห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77 ไม่มีความเพียงพอแต่อย่างใด ทั้งนี้ จากการสังเกตผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เห็นได้ว่า มีจำนวนผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นในระบบกลางทางกฎหมายเป็นจำนวนน้อยมาก อย่างไรก็ดี ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่นนอกจากวิธีการรับฟังผ่านทางเว็บไซต์ เช่น การจัดประชุม การจัดเวทีสัมมนารับฟังความคิดเห็น เป็นต้น แต่จะต้องมีงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่ได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการแต่อย่างใด จึงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น คณะกรรมการฯ ยังได้ดำเนินการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ว่าจะเป็น ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทาการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นด้วย อีกทางหนึ่ง นอกจาก ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th /section77

ทั้งนี้ เห็นว่า แม้จะดำเนินการด้วยหลากหลายวิธีการก็ตาม แต่หากร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน ก็ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยว่า วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นไม่ใช่สิ่งสำคัญแต่อย่างใด แต่เนื้อหาและสาระของร่างกำหมายต่างตากที่มีความสำคัญ เพราะหากประชาชนเห็นว่าได้รับผลกระทบจริงๆ ก็จะมีความสนใจและเข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก

4. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เคยมีการสอบถามความพึงพอใจของผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. เกี่ยวกับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฯ หรือไม่ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ได้ให้ข้อเสนอแนะบ้างหรือไม่ และท่านหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้ปรับปรุงหรือพัฒนาตามที่ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ให้ข้อแนะนำหรือไม่ เพราะเหตุใด

ตอบ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ มีการสอบถามความพึงพอใจ กล่าวคือ ต้องเข้าใจเบื้องต้นว่ากระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น ท้ายที่สุดจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นผลผลิต ดังนั้น ในการสอบถามความพึงพอใจนั้น จะมีการสอบถาม คือ ๑) ผู้ทำให้เกิดผลผลิต คือ คณะกรรมการฯ ๒) ผู้ได้รับผลกระทบ คือ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจาก รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฯ เป็นเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ ที่กำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อม ดังนั้น หากคณะกรรมการฯ ยังไม่มีการจัดทำรายงานฯ หรือดำเนินการจัดให้มีการรับฟังฯ ก็จะส่งผลกระทบต่อสำนักการประชุมที่ไม่สามารถดำเนินการเสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุไว้ในวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ๓) ผู้ที่ได้รับผลลัพธ์ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างกฎหมาย

5. ปัญหา/อุปสรรค ต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีในเรื่องใดบ้าง

ตอบ ปัญหาและอุปสรรค เห็นว่า เนื่องจากในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นฯ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งไม่มีหน่วยงานหรือสำนักใดในส่วนราชการที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการและกรรมการเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ประกอบกับไม่มีหน่วยงานธุรการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แต่อย่างใด ซึ่งปัจจุบันมีแต่เพียงกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักการประชุมทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ ไปพลางก่อน

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เห็นว่า จากปัญหาและอุปสรรคตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เห็นว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรจะกำหนดหน่วยงานธุรการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่อำนวยการในเรื่องธุรการให้แก่คณะกรรมการฯ ทั้งนี้ เห็นว่า หากจะกำหนดให้สำนักใดสำนักหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการ

ดำเนินงานแทนคณะกรรมการฯ ก็จะเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่สำนักดังกล่าว แต่ควรดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการฯ ที่เป็นอย่างในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่กำหนดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเท่านั้น

ประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
ในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย
ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สัมภาษณ์ วันพฤหัสบดีที่ 9 กุมภาพันธ์ 2566

สัณห์ชัย สินธุวงษ์
รองประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ

---

1. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีแนวทางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไร

ตอบ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการฯ จะจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทราบ อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

1) สภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

2) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

3) บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่ว่าเป็นด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

4) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติ

1. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

☐ กฎหมายใหม่ ☐ แก้ไขเพิ่มเติม ☐ ยกเลิก

2. หลักการและเหตุผล.

2.1 หลักการ 2.2 เหตุผล

3. ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

☐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ☐ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ส่วนที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นและสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

1. ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

2. ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ

3. ประเด็นการรับฟังความคิดเห็น

4. ระยะเวลาและวิธีการการรับฟังความคิดเห็น

   4.1 ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

   4.2 วิธีการรับฟังความคิดเห็น

      1) ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th

      2) ส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

5. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

   5.1 ข้อมูลทั่วไปผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น

      จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th

      จากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

   5.2 ผลการรับฟัง

ส่วนที่ 3 รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติ

1. ความเป็นมา สภาพปัญหา ความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติ

2. ความสอดคล้องของร่างพระราชบัญญัติ. .

3. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

4. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

5. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

6. การกำหนดให้มีระบบอนุญาต อนุมัติหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

   ☐ มี ☐ ไม่มี

   เหตุผลและความจำเป็น.....

7. การกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ

   ☐ มี ☐ ไม่มี

   เหตุผลและความจำเป็น.....

8. บทกำหนดโทษ

   ☐ ไม่มี

   ☐ โทษทางอาญา

☐ โทษทางปกครอง

☐ โทษปรับทางพินัย

☐ โทษอุปกรณ์

เหตุผลและความจำเป็น.....

ส่วนที่ 4 การเปิดเผยรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติ

2. การกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นการกำหนดประเด็นโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีการสอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วยหรือไม่

ตอบ เพื่อความเป็นกลางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการฯ ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายดังกล่าวจะเป็นผู้กำหนดประเด็นการรับฟังความคิดเห็นและนำขึ้นเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ โดยมิได้สอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการกำหนดประเด็นคำถามในลักษณะของการชี้นำอันจะส่งผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามก็มีบางกรณีที่สมาชิกไม่เห็นด้วยกับการกำหนดประเด็นคำถามดังกล่าวและร้องขอมายังคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะนำคำร้องมาพิจารณาซึ่งถ้าเห็นด้วยกับคำร้องขอก็จะปรับเปลี่ยนประเด็นคำถามดังกล่าวได้ แต่ต้องไม่เป็นคำถามในเชิงชี้นำและส่งผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้

3. ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

ตอบ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ข้อ 2 กำหนดว่า เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ณ ปัจจุบันระบบกลางซึ่งรับผิดชอบโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลดำเนินการเสร็จแล้ว แต่ไม่ได้มีช่องทางที่จะนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการผ่านระบบกลางได้แต่อย่างใด

การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะหมายถึงการได้รับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างละเอียดและครบถ้วนแล้ว ยังรวมไปถึงการสร้างการมีส่วนร่วมและพัฒนาความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เสนอ ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปอีกด้วย ดังนั้น ในการเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็น สามารถเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นได้หลายวิธีโดยพิจารณาตามความเกี่ยวข้อง ขนาด และลักษณะเฉพาะของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีการที่เลือกและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายมากที่สุด โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้วงกว้าง รวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานและผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ดี วิธีการนี้อาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริงได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่น

2. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม : การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ สามารถระบุตัวผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มได้ละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือเป็นร่างกฎหมายที่คาดว่าอาจเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมมีลักษณะเป็นวิธีที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง

3. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ : การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์เหมาะสำหรับกรณีที่เห็นว่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายมากและต้องการ

ความคิดเห็นในเชิงลึก และเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นได้ในกรณีที่คาดว่าจะเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มอย่างรุนแรง เป็นวิธีที่ใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

4. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น : ไม่ควรใช้วิธีนี้ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นวิธีหลักเนื่องจากเป็นเพียงวิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยกว้าง ความคิดเห็นที่ได้จากวิธีการนี้มักเป็นความคิดเห็นในวงกว้าง โดยมากเป็นความคิดเห็นในเชิงปริมาณ ไม่มีรายละเอียดในเชิงลึกเพียงพอ และไม่มีน้ำหนักมากเท่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่รวบรวมได้จากวิธีการอื่น ๆ จึงเหมาะในการเป็นเครื่องมือสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่สนใจทั่วไป เพื่อเสริมกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีอื่น

ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ จะมุ่งเน้นรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/ และมีหนังสือสอบถามประเด็นความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องเป็นหลักเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งมีบางกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้ทอดแบบสอบถามไปยังผู้เกี่ยวข้องบ้าง อาทิ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่แก้ไขประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการฯ ได้ทำแบบสอบถามไปยังสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

4. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เคยมีการสอบถามความพึงพอใจของผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. เกี่ยวกับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฯ หรือไม่ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ได้ให้ข้อเสนอแนะบ้างหรือไม่ และท่านหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้ปรับปรุงหรือพัฒนาตามที่ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ให้ข้อแนะนำหรือไม่ เพราะเหตุใด

ตอบ คณะกรรมการฯ ได้เคยจัดกิจกรรมการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง และการจัดเวทีเสวนาเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้องในวันพฤหัสบดีที่ 3 กันยายน 2563 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 402–403 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา (ฝั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) เกียกกาย สามารถสรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนงานของคณะกรรมการตามขอบข่ายภารกิจ ซึ่งจำแนกเป็นประเด็นสรุปได้ ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : เป็นเจตนาดีของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีหลักการที่ดี แต่ก็เป็นการเพิ่มขั้นตอน ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า เป็นแนวคิดใหม่ในการเสนอร่างกฎหมาย มีข้อดีมากกว่าข้อเสีย เนื่องจากเดิมไม่มีการซักถามหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นถึงความรอบคอบทั้งก่อนและหลังการตรากฎหมาย สามารถรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน เรียนรู้สิ่งที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และสะท้อนเสียงของประชาชน แต่ควรปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการเสนอกฎหมายในแต่ละวาระสามารถดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ และระบบการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : มีประโยชน์ แต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา ไม่ควรจำกัดการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ช่องทางเดียว ควรมีการเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น เช่น การปิดประกาศประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารรัฐสภา หรือสถานศึกษา และจัดให้มีข้อความประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา ปัญหาคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติสามารถเข้าใจหลักการ เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของกฎหมายหรือไม่ ประเด็นคำถามควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย การส่งหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางประเด็นอาจไม่ชัดเจน ไม่ตอบโจทย์ของผู้เสนอกฎหมาย ควรจะมีการจัดเวทีเสวนาในห้องประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือห้องประชุมวุฒิสภาในวันที่ไม่มีการประชุม สื่อออนไลน์เป็นสื่อที่ดีที่สุด ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้โดยง่าย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงควรเพิ่มวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น 3 วิธี ได้แก่ 1) ออนไลน์ (Online) 2) ลงพื้นที่ (Above the line) 3) ใช้สื่อมวลชน (Below the line) เพื่อประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ เช่น ช่อง 3 5 7 9 และช่องอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

3. การเสนอร่างกฎหมายในปัจจุบันประสบปัญหาความล่าช้ากรณีร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน ควรกำหนดระยะเวลาในการให้คำรับรอง หากไม่รับรองภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่านายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว หรือกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ไม่ต้องให้คำรับรอง การเสนอกฎหมายโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ต้องมีผู้รับรอง จำนวน 20 คน กรณีนี้จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอยู่หรือไม่ เพราะหากเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 คน ต่อประชาชน จำนวน 7 หมื่นคนแล้ว ร่างกฎหมาย 1 ฉบับ มีผู้รับรอง 20 คน จะเท่ากับประชาชน 140,000 คน การลงชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นในระดับหนึ่งแล้ว

4. ควรเพิ่มวันประชุมเป็น 3 วันโดยแยกร่างกฎหมายมาพิจารณาต่างหาก โดยปกติการเสนอร่างกฎหมายจะมีการกลั่นกรองจากพรรคการเมืองมาแล้วระดับหนึ่ง การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกครั้ง นับได้ว่ากระบวนการก่อนการตรากฎหมายเป็นระบบมากขึ้น การเสนอร่างกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก ซึ่งอาจเป็นข้อกังวลของผู้เสนอร่างกฎหมายว่าร่างกฎหมายนั้นจะได้รับการพิจารณาจากสภาหรือไม่ ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นเทคนิคเฉพาะด้าน การยกร่างกฎหมายมักดำเนินการโดยผู้รู้ ผู้มีความเชี่ยวชาญ หลายเรื่องเป็นเรื่องของภาษาทางกฎหมายหรือภาษาทางเทคนิค ด้วยเหตุนี้เวลาร่างกฎหมาย ต้องร่างเพื่อให้ประชาชนอ่านแล้วสามารถเข้าใจได้

7

ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่อาจก้าวล่วงได้ การเพิ่มช่องทางตามเจตจำนงของสมาชิกจำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน สำนักงานไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว การสัมมนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของกรรมการยังต้องเจียดจากงบประมาณเหลือจ่ายมาจัดซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างมาก

5. ปัญหา/อุปสรรค ต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีในเรื่องใดบ้าง

ตอบ ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2564 ประกาศใช้บังคับ ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2564 ข้อ 18 กำหนดว่า เมื่อเอกสารหลักฐานตามข้อ 16 และข้อ 17 ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้สำนักงานเผยแพร่ร่างกฎหมายและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และเสนอต่อประธานสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา

อย่างไรก็ตามประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไว้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติจึงต้องนำประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 และประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2564 มาใช้บังคับ โดยกำหนดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไว้ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นหลัก โดยนำประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 และประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2564 ประกอบด้วย และเป็นภารกิจเพิ่มเติมที่คณะกรรมการฯ ต้องรับมาดำเนินการด้วย

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของสำนักงานฯ ควรมีหน่วยงานธุรการรองรับการปฏิบัติภารกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ปัจจุบันการตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่จะไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ดังนั้น ในเบื้องต้นการดำเนินงานในลักษณะของคณะกรรมการอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินงานอยู่บ้าง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีความชัดเจนที่จะมอบหมายหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานฯ ทำหน้าที่ด้านเลขานุการโดยเฉพาะในงานธุรการ

2. กระบวนการตราพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรควรมีการเผยแพร่กระบวนการดำเนินงาน (Timeline) ในทุกขั้นตอน

3. ในต่างประเทศจะมีหน่วยงานกลางในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายเพื่อไม่ให้เป็นภาระของหน่วยงาน ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย กรณีที่ไม่มีหน่วยงานให้ความเห็น การนำเอกสารงานวิจัยมาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของผลงาน

4. บุคลากรในสายงานนิติการและวิทยาการควรให้ความสำคัญกับกระบวนการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินการดังกล่าวย่อมสามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้กับบุคลากรเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะการนำผลงานมาประเมินเพื่อเลื่อนระดับ

ประเด็นที่ขอสัมภาษณ์ความคิดเห็น
นางสาวธัญพิชชา วงศ์อัศวเวศย์ นิติกรปฏิบัติการ กรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สัมภาษณ์ วันจันทร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2566

1.การกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นการกำหนดประเด็นโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีการสอบถามประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนการเสนอกฎหมายด้วยหรือไม่

ตอบ การกำหนดประเด็นการรับฟังความคิดเห็นโดยปกติจะกำหนดโดยคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม หากกรรมการผู้รับผิดชอบร่างมีข้อสงสัยสามารถสอบถามไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายก็ได้ ไม่ได้มีข้อกำหนดไว้ว่าต้องมีการกำหนดโดยคณะกรรมการเท่านั้น จากการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมา มีร่างที่มีผู้แทนการเสนอกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนี้
1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ พ.ศ. .... ได้รับการประสานจาก ส.ส. นพคุณ รัฐไผท ในเรื่องของประเด็นและความต้องการส่งไปรับฟังที่หน่วยงานใดบ้าง
2. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นผู้เสนอ) + ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ... (นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นผู้เสนอ) + ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (นายสิระ เจนจาคะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ) ได้รับการประสานจาก ส.ส. รังสิมันต์ โรม ให้รับฟังตามจำนวนวันที่กำหนด (14 วัน) เพื่อจะได้บรรจุระเบียบวาระไวขึ้น

2. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีแนวทางในการกำหนดประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไร

ตอบ กำหนดประเด็นจากร่างกฎหมาย โดยพิจารณาจากบันทึกหลักการและเหตุผล เพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายอย่างชัดเจน การกำหนดประเด็นต้องให้กลุ่มเป้าหมายเกิดความเข้าใจ ไม่ใช้ภาษาที่ยากจนเกินไป

3. ท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ https://www.parliament.go.th/section77/เพียงพอหรือไม่ หรือควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดอีกบ้างหรือไม่

ตอบ เห็นว่าเพียงพอและเป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายบางฉบับที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน สังคม เศรษฐกิจเป็นวงกว้างอาจดำเนินการรับฟังเพิ่มเติมได้ เช่น ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับยาเสพติด การยกเลิกโทษทางอาญา เพศ ศาสนา เป็นต้น

4. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เคยมีการสอบถามความพึงพอใจของผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. เกี่ยวกับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฯ หรือไม่ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ได้ให้ข้อเสนอแนะบ้างหรือไม่ และท่านหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้ปรับปรุงหรือพัฒนาตามที่ผู้แทนการเสนอกฎหมาย/ส.ส. ให้ข้อแนะนำหรือไม่ เพราะเหตุใด
ตอบ ไม่ได้มีการสอบถามเป็นฟอร์มหรือแบบประเมินความพึงพอใจ อย่างไรก็ตาม ได้พูดคุยกับ ส.ส. ผู้เสนอกฎหมายของร่างกฎหมายบางฉบับ โดยค่อนข้างพึงพอใจในการดำเนินการ และได้รับข้อเสนอแนะให้มีการจัดการรับฟังด้วยวิธีการอื่นหากจำเป็น

5. ปัญหา/อุปสรรค ต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีในเรื่องใดบ้าง

ตอบ ผู้ดำเนินงานเป็นคณะกรรมการที่มาจากการอาสาของแต่ละสำนัก ดังนั้น แต่ละท่านจะมีหน้าที่และภารกิจแตกต่างกันออกไป โดยไม่ได้มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นโดยตรง อาจส่งผลต่อการดำเนินงานทั้งในหน้าที่และภารกิจหลัก และหน้าที่ของคณะกรรมการได้ในอนาคต

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตอบ สำนักงานควรกำหนดให้มีสำนักที่รับผิดชอบงานดังกล่าวโดยตรง เพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงลึก เพิ่มประสิทธิภาพ และได้รับผลสัมฤทธิ์ที่เหมาะสมเป็นไปตามหลักการรับฟังความคิดเห็น

ประวัติผู้ศึกษา

1. **ชื่อ – สกุล** นายกิตติศักดิ์ เอื้อกฤดาธิการ
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 7531
มือถือ 062 624 1996

2. **ชื่อ – สกุล** นางสาวกิรณา กิตติอนุกูล
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เนติบัณฑิตไทย
สถานที่ติดต่อ 78/283 แขวงหนองค้างพลู เขตหนองแขม กทม. 10160
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5891
มือถือ 06 5451 5622

3. **ชื่อ – สกุล** นางสาวฐานพร ม่วงมณี
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ติดต่อ 76/84 หมู่ 1 ซอยบางเลน 28/1 ตำบลบางเลน
อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี 11140
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5881
มือถือ 06 2262 4516

4. **ชื่อ – สกุล** นายฐิติวิชญ์ ศุภวรรณจิระโชติ
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ติดต่อ 103/12 เจริญกรุง 107 บางคอแหลม กทม
หมายเลขโทรศัพท์ มือถือ 08 1441 1488

5. **ชื่อ – สกุล** นางสาวปิยธิดา ปลอดทอง
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
LL.M. (Master of Laws), University of New South Wales, Sydney Australia
สถานที่ติดต่อ 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต
กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5861

6. **ชื่อ – สกุล** นางสาวลักขะณา นามเที่ยง
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต
กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5021
มือถือ 09 0986 9522

7.	**ชื่อ – สกุล**	นางสาววิลาสินี ปิตินานนท์
	ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย LL.M. (Master of Laws), University of Sussex, UK เนติบัณฑิตไทย ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 12
	สถานที่ติดต่อ	45 ซอยรามอินทรา 35 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กทม. 10200
	หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5891 มือถือ 08 1834 1850
8.	**ชื่อ – สกุล**	นายสุวัฒน์ คีรีวิเชียร
	ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาธรรมศาสตร์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
	สถานที่ติดต่อ	1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กทม.
	หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 7511 มือถือ 081 856 4829
9.	**ชื่อ – สกุล**	นายอิสสริยะ ไชยทิพย์
	ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย
	สถานที่ติดต่อ	873/668 คอนโดรีเจ้นท์โฮมบางซ่อน เฟส 27 อาคาร A เขตบางซื่อ กทม.
	หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5891 มือถือ 08 1885 6335