การปรึกษาหารือสาธารณะ

(PUBLIC CONSULTATION)

แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

สติธร ธนานิธิโชติ

Cover Public Consultation_Edit2.pdf 1 24/6/2562 BE 13:36

หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษา
ภายใต้ “โครงการพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย ระยะที่ 1”
ที่สถาบันพระปกเกล้าได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์
ทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ และข้อมูลต่างๆ ทั้งในประเทศ
และต่างประเทศ การถอดบทเรียนและประสบการณ์จากกระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย โดยพัฒนา
เป็นชุดความรู้และรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
ในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9596 โทรสาร 02-143-8177
http://www.kpi.ac.th

ISBN 978-616-476-036-3
9 786164 760363
ราคา 240 บาท

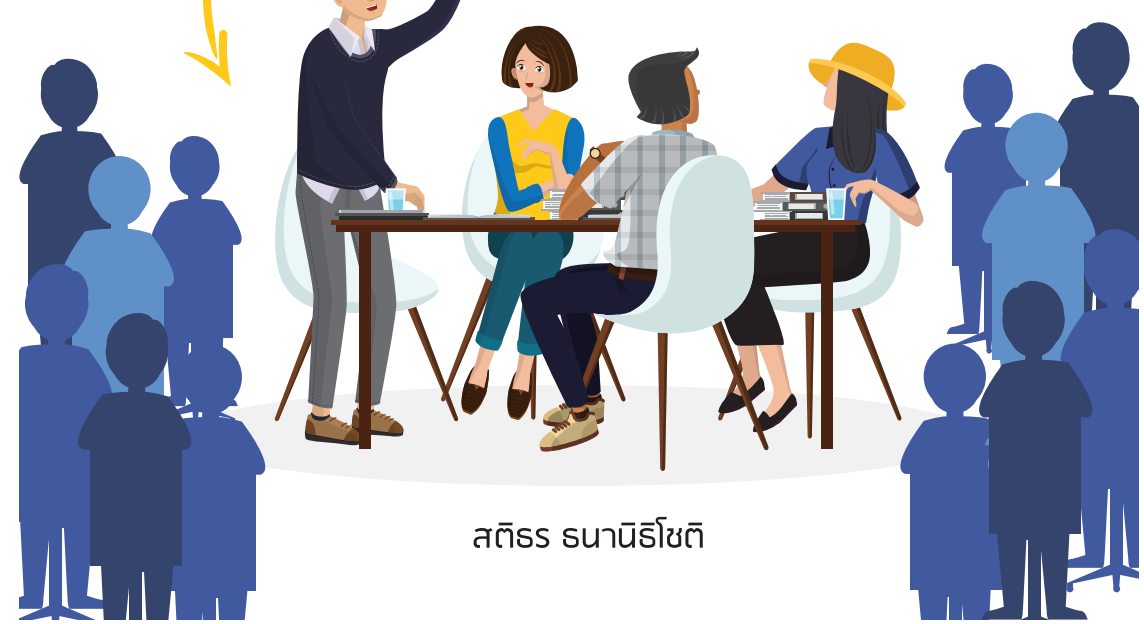
การปรึกษาหารือสาธารณะ [PUBLIC CONSULTATION]
แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็น
ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ

การปรึกษาหารือ สาธารณะ

(PUBLIC CONSULTATION)

แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับ
การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ



สติธร ธนานิธิโชติ

การปรึกษาหารือสาธารณะ

(PUBLIC CONSULTATION)

แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับ
การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

สติธร ธนานิธิโชติ

01-142 PublicConsult_ok.indd 1 22/6/2562 BE 17:26

เรื่อง การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียน ดร.สติธร ธนานิธิโชติ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สติธร ธนานิธิโชติ.
การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) : แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562.
282 หน้า.
1. นโยบายสาธารณะ (กฎหมาย). 2. กฎหมาย. 3. รัฐธรรมนูญ. I.ชื่อเรื่อง.

342.041
ISBN 978-616-476-036-3

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สวพ.62-18-600.00

พิมพ์ครั้งที่ 1 มิถุนายน 2562 จำนวน 600 เล่ม
ราคา 240 บาท
พิมพ์ที่ บริษัท เอ.พี.กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 http://www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

คำนำของสถาบันพระปกเกล้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการมีกลไกต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศ การออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อวางรากฐานและพัฒนาประชาธิปไตยถือเป็นหัวใจหลักประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาวิจัยการเมืองเชิงสถาบันทั้งในแง่หลักการ กฎหมาย ระเบียบ กติกา และในเชิงโครงสร้างโดยเน้นที่องค์กรทางการเมืองสำคัญๆ จึงมีความสำคัญสำหรับการนำผลการศึกษาที่ได้รับไปพัฒนาเป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาปฏิรูปและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองต่างๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับประชาชนที่เหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นกระบวนการหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายนำมาซึ่ง “กฎหมายที่ดี” การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ควรจะได้มีการพัฒนาเป็นรูปแบบที่เป็นระบบ โดยมุ่งหวังให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่ควรจะมีขึ้นตั้งแต่กระบวนการก่อน ระหว่าง และภายหลังยกร่างกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายได้สร้างกฎหมายคุณภาพเพื่อใช้ควบคุมดูแลความสงบสุข รวมถึงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งให้

กฎหมายที่ดีนั้นเป็นเครื่องมือสะท้อนแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเมื่อกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว

หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาภายใต้ “โครงการพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย ระยะที่ 1” ที่สถาบันพระปกเกล้าได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ และข้อมูลต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การถอดบทเรียนและประสบการณ์จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย โดยพัฒนาเป็นชุดความรู้และรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย

สถาบันพระปกเกล้าขอขอบคุณสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม สำหรับทุนสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า และขอขอบคุณ ดร.สติธร ธนานิธิโชติ ที่ได้สร้างสรรค์ผลงานชิ้นนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมือง วงวิชาการ หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำกฎหมาย และผู้สนใจทั่วไป

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
พฤษภาคม 2562

สารบัญ

คำนำของสถาบันพระปกเกล้า 3

บทสรุปผู้บริหาร 8

Executive Summary 11

บทนำ 14

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดและกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ 21

บทที่ 1 แนวคิดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นกับการตัดสินใจด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะ 23

บทที่ 2 แนวทางและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ 37

ส่วนที่สอง กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา: แนวคิดและมุมมองเชิงเปรียบเทียบ 51

บทที่ 3 กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในการจัดทำกฎหมายที่ดี: คณะกรรมาธิการยุโรป 53

บทที่ 4 การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศอังกฤษ 83

บทที่ 5 การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสหรัฐอเมริกา 103

ส่วนที่สาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย: กฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทเรียนในอดีต 117

บทที่ 6 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย: กฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทเรียนในอดีต 119

บทที่ 7 กรณีศึกษา: การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 143

ส่วนที่สี่ สรุปและเสนอแนะ **185**

บทที่ 8 สรุป: ข้อค้นพบจากประสบการณ์ในต่างประเทศ
และการดำเนินการที่ผ่านมาของไทย 187

บทที่ 9 ข้อเสนอรูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟัง
ความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายสำหรับ
ประเทศไทย 205

ความส่งท้าย 228

บรรณานุกรม 230

ภาคผนวก 239

ภาคผนวก ก แนวทางการจัดทำและการเสนอร่าง
กฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 241

ภาคผนวก ข เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยสำหรับ
การรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 249

ภาคผนวก ค รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตย
แบบปรึกษาหารือ 267

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน” บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งนำการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ Regulatory Impact Assessment (RIA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับกระบวนการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายที่ดี (good regulation) หรือกฎหมายที่ดีกว่า (better regulation) ซึ่งเป็นแนวคิดที่รัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาจากการสำรวจองค์ความรู้และถอดบทเรียนประสบการณ์การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อพัฒนาเป็นชุดความรู้สำหรับการนำเสนอตัวแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของรัฐธรรมนูญ

บทเรียนที่ได้รับจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาได้สะท้อนผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันว่าการจัดทำกฎหมายที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และภายหลังกระบวนการยกร่างกฎหมายช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่กฎหมายที่ประกาศใช้ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างกฎหมายและนโยบายของรัฐมาโดยลำดับ แต่จากการทบทวนประสบการณ์การจัดการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการในแทบจะทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนและเตรียมการ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย การเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำสรุปและรายงานผล การประเมินผล และการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้มีการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยังไม่ประสบความสำเร็จและปรากฏปัญหาและอุปสรรคโดยเฉพาะที่เกิดขึ้นผ่านการดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย

ข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนว่าหัวใจสำคัญของการดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมายคือสร้างการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างแท้จริง การดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งจึงต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและครอบคลุม และมีช่องทางให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากร่างกฎหมายสามารถเข้าถึงกระบวนการได้โดยมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ได้รับประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายต่อการจัดกระบวนการและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้น สำหรับประเทศไทย การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระดับที่มีการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ กล่าวคือ ประการแรก รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน กำกับติดตาม ตรวจสอบ และพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวอาจอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กร ประการที่สอง รัฐบาลควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการสำคัญของการปรึกษาหารือสาธารณะ

Executive Summary

The 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand clearly states in Section 77 Paragraph 2 that "[p]rior to the enactment of every law, the State should conduct consultation with stakeholders, analyze any impacts that may occur from the law thoroughly and systematically, and should also disclose the results of the consultation and analysis to the public, and take them into consideration at every stage of the legislative process." This statement reflects one of the main purposes of this constitution in applying the idea and process of public consultation and regulatory impact assessment (RIA) as a mechanism in order to improve the efficiency of the legislative process. The application of such an idea and process is in according with the concept of "good regulation" or "better regulation" that almost democratic governments around the world widely accept and use as a necessary requirement in the legislative process. Findings presented in this book are the outcomes of the research project aiming to explore and draw

a lesson learned from the experiences in conducting a public consultation process of foreign countries and Thailand in the past. The main objective made in the said project is to create a set of knowledge for developing a model for conducting a public consultation process in Thailand according to Section 77 Paragraph 2 of the current constitution.

Lessons learned from European Union, United Kingdom, and United States reveals that the legislative process that implements the process of public consultation at all stages can legitimize the laws and regulations after enactment. However, in the case of Thailand, even though the attempts to develop the public consultation forums when drafting a bill or initiating public policies have long been paid attention by several Thai governments, many problems and obstacles could be observed in almost the procedures, for example, in the stages of planning, preparing, stakeholders analysis, selecting methods of receiving opinions and suggestions from involved persons, writing a report, evaluation, and sharing experiences with other organizations. Moreover, the aim of resolving such problems and obstacles after the promulgation of the constitution's Section 77 Paragraph 2 by suggesting all state agencies to follow the guideline for conducting public consultation through the government's website (www.lawamendment.go.th) was not firmly successful.

Findings as mentioned above confirm that the success implementation of public consultation requires the participatory process that aims to achieve real engagement and real listening to the voice of all involved persons. In conducting a public consultation process, identification of stakeholders and methods appropriate to get the information needed from those with a clear interest in the issue are necessary. Accessing to the public consultation process of those target groups should be opened with minimal limitation. In addition, the public consultation process must gain systematic support from the government and other involved public bodies in order to build confidence of all stakeholders and involved persons in the way that the public consultation is conducted and outcomes of such a process.

Thus, this study suggests the Thai government to do the two following tasks that are necessary for successful public consultation. First, the government should set up a central agency to support, supervise, monitor, and develop the process of receiving comments to the draft law under the concept of public consultation. This agency may be under the supervision of the Prime Minister or the Cabinet, and should have freedom and flexibility in organizational management. Second, the government should formulate guidelines for responsible agencies to prepare or improve the law, organize the process of hearing opinions to the draft law in line with the concepts and principles of public consultation.

บทนำ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อโครงสร้างการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยทั้งในเชิงรูปแบบ เนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการจัดทำกฎหมาย โดยมาตรา 77 วรรคสอง[1] ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

---

[1] "มาตรา 77 "รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป"

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งนำการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ Regulatory Impact Assessment (RIA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับกระบวนการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายที่ดี (good regulation) หรือกฎหมายที่ดีกว่า (better regulation) ซึ่งเป็นเป็นแนวคิดที่รัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกได้นำมาใช้เพื่อพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการณ์ รวมทั้งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพหรือธุรกิจอันจะนำมาซึ่งการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ[2] อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากกระบวนการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมาแล้ว การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจมิใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากก่อนการเสนอร่างกฎหมายใดๆ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายมักจะได้นำร่างดังกล่าวมารับฟังความคิดเห็นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยนั้นได้มีการนำมาใช้ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณเสมอมา อาทิ การจัดทำโครงการด้านพลังงานหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว จึงได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 โดยมีการกำหนดนิยาม วิธีการของการรับฟังความคิดเห็นไว้

---

[2] ดูตัวอย่างการนำแนวคิดกฎหมายที่ดีหรือกฎหมายที่ดีกว่าไปใช้เป็นหลักการสำคัญในกระบวนการจัดทำกฎหมาย เช่น กรณีประเทศอังกฤษใน Better Regulation task Force (2003) และ National Audit Office (2001) กรณีสหภาพยุโรปใน European Commission (2015) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายที่ผ่านมาในประเทศไทยในรายละเอียด พบว่า แม้จะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือมีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ ทุกฝ่ายต่างตระหนักว่า การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในปัจจุบันนั้น ยังมีช่องว่างและข้อขัดข้องหลายประการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นำมาซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้แล้วโดยช่องว่างและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นมีหลายประการ อาทิ การขาดกระบวนการวางแผน การกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ของเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมารับฟังความคิดเห็น ความไม่เหมาะสมของรูปแบบหรือวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นกับประเด็นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ใช้การสัมมนากับประเด็นที่เป็นเรื่องที่ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ใช้การเผยแพร่บนเว็บไซต์ซึ่งเข้าถึงได้เฉพาะคนเฉพาะกลุ่ม การเข้าถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น การเริ่มต้นการรับฟังจากร่างกฎหมายซึ่งยากแก่ความเข้าใจ ใช้ภาษาที่เข้าใจยาก การกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็นไม่ชัดเจน ขาดการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ครบถ้วนเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายที่ต้องการความคิดเห็น การขาดหลักเกณฑ์หรือการวิเคราะห์แยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างไม่ครอบคลุมและไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย การขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นว่ามีการนำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม มิใช่เพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมไปถึงไม่มีการเปิดเผยว่าผลของการรับฟังคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องได้มีการนำไปใช้ในชั้นการพิจารณาต่างๆ ของกระบวนการจัดทำกฎหมาย[3]

---

[3] รายละเอียดเกี่ยวกับช่องว่างและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะได้อภิปรายเพิ่มเติมในบทที่ 6 ของหนังสือเล่มนี้ต่อไป

ดังนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นกระบวนการที่บัญญัติให้ต้องทำควบคู่กับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ควรจะได้มีการพัฒนารูปแบบ (model) ของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ โดยมุ่งหวังให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่ควรจะมีขึ้นตั้งแต่กระบวนการ*ก่อน ระหว่าง และภายหลังยกร่างกฎหมาย* เพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายสามารถสร้างกฎหมายที่มีคุณภาพเพื่อใช้ควบคุม ดูแลความสงบสุข รวมถึงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งให้กฎหมายที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือสะท้อนแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเมื่อกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว

หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาจากการสำรวจองค์ความรู้และถอดบทเรียนประสบการณ์การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อพัฒนาเป็นชุดความรู้สำหรับการนำเสนอตัวแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หนังสือเล่มนี้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 8 บท สองบทแรกเป็นการนำเสนอแนวคิดทั่วไปว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการปรึกษาหารือสาธารณะ บทที่ 1 อภิปรายความเชื่อมโยงกันระหว่างแนวคิดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการตัดสินใจด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นในฐานะกระบวนการสำคัญของการจัดทำ

กฎหมายในบริบทของประชาธิปไตยนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงแค่การร่วมรับรู้และ/หรือร่วมบอกกล่าวถึงความต้องการของตนนั้นไม่เพียงพอ แต่ประชาชนจะต้องสามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะประชาชนที่มีความพร้อม มีช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการที่สะดวก และสามารถร่วมตัดสินใจในนโยบายและข้อกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม ในความหมายนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงไม่ใช่การเข้าร่วมในฐานะแขกรับเชิญ แต่ต้องเป็นการเข้าร่วมในฐานะของหุ้นส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาพิจารณานั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะและ/หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่าและนำไปสู่การสร้างความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริง

ในบทที่ 2 ประเด็นสำคัญดังกล่าวจะได้รับการขยายความผ่านการทำความเข้าใจโดยสังเขปเกี่ยวกับกระบวนการและรูปแบบการจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation Development: OECD) ซึ่งกำหนดให้การรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้สำหรับการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) หลักการและขั้นตอนในการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจถือเป็นแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้มากที่สุดแนวทางหนึ่ง ตั้งแต่บทที่ 4 ถึงบทที่ 6 ของหนังสือเล่มนี้ ตัวอย่างกระบวนการและรูปแบบในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป และของประเทศที่มีความน่าสนใจและเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ได้แก่ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

จะได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงโดยละเอียด เพื่อเป็นหลักฐานที่แสดงถึงความสนใจในการนำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไปใช้จัดดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน นอกจากนี้การถอดบทเรียนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ในสองบทต่อจากนั้น บทเรียนและประสบการณ์การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้รับการประมวลสังเคราะห์ผ่าน (1) การทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ (2) การระบุและจำแนกแยกแยะสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในอดีตของประเทศไทย (บทที่ 6) และมีการเติมเต็มความเข้าใจด้วยการวิเคราะห์กรณีศึกษาการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (บทที่ 7) ซึ่งในหนังสือเล่มนี้เลือกการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นการจัดการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่ผู้รับผิดชอบแสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนที่จะทำให้กระบวนการที่จัดขึ้นไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลแนะนำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เท่านั้น แต่ยังคาดหวังให้เป็นกระบวนการที่เป็นไปตามหลักการว่าด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานอื่นๆ นำไปใช้เป็นแนวทางได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำประสบการณ์การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของต่างประเทศมาวิเคราะห์ร่วมกับบทเรียนการดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาของประเทศไทยแล้ว ผลการวิเคราะห์ในบทที่ 8 แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการพัฒนารูปแบบของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่เป็นระบบและสอดคล้องกับแนวทางที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกยอมรับและยึดถือปฏิบัติมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทที่ 9 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้จะนำเสนอ“ร่างรูปแบบ (model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย” และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนการสร้างการมีส่วนร่วมและการยอมรับของผู้เกี่ยวข้องในการผลักดันแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างบรรลุผล

ส่วนที่หนึ่ง

แนวคิดและกระบวนการ ปรึกษาหารือสาธารณะ

แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultation) เกิดขึ้นจากหลักการพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจสาธารณะจะมีคุณค่าและสามารถนำไปสู่ประโยชน์สุขของสังคมได้ก็ต่อเมื่อการตัดสินใจนั้นได้ผ่านกระบวนการที่รวบรวมเอาผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกในสังคมการเมืองมาวินิจฉัยไตร่ตรองอย่างครบถ้วนรอบด้านแล้วเท่านั้น ส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ ทบทวนวรรณกรรม องค์ความรู้ และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดว่าด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะและการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ออกแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในบริบทสากล โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 บท คือ

บทที่ 1 แนวคิดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นกับการตัดสินใจด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะ

บทที่ 2 แนวทางและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

บทที่ 1

แนวคิดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น กับการตัดสินใจด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาชนเป็นภาคส่วนสำคัญที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการออกกฎหมายตั้งแต่ต้นจนจบ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ยึดโยงกับการใช้ทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ฯลฯ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ได้มาก็ด้วยการจัดเก็บภาษีจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้จ่ายภาษีจึงเป็นเรื่องที่ขาดมิได้ (Gerston, 2002: 18-19) และหากประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก ตัดสินใจเลือก และดำเนินนโยบายร่วมกันแล้วยิ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและต้องการเข้าไปร่วมขับเคลื่อน ตรวจสอบและประเมินผลนโยบายอย่างเข้มข้นและแข็งขัน ทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติส่งผลดีต่อสังคมในวงกว้างทั้งทางตรงและทางอ้อม (Innes and Booher, 2004: 420-421; Perreaud, 2015: 889-890) ในความหมายนี้ นโยบายสาธารณะไม่เพียงเกี่ยวพันกับการใช้ทรัพยากร

แต่ยังเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมหรือการยอมรับ ประสิทธิผลในเชิงบริหารจัดการ (เช่น ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความคุ้มค่า) และความยุติธรรมด้วย (Fung, 2015: 514-520) ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องเข้าไปมีพื้นที่ในนโยบายสาธารณะตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดกรอบแนวคิดและการวางแนวทางในการดำเนินการผ่านกระบวนการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะนั้นๆ

ในการตัดสินใจทางนโยบาย (policy decision-making) สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ คือ ข้อมูลข่าวสาร และการให้คุณค่าของผู้ตัดสินใจทางนโยบาย (Boudreau and Mackenzie, 2014: 48) โดยข้อมูลข่าวสารคือความรู้และความรู้คืออำนาจ กล่าวคือ ผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญมีความรู้น้อย หรือได้รับข้อมูลที่บิดเบือนย่อมนำไปสู่การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้บิดเบือนข้อมูลได้ ส่วนการให้คุณค่าของผู้ตัดสินใจทางนโยบายนั้นถือว่าเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนเพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการตีความ ดังที่เบห์น (Behn) และเวาเพล (Vaupel) กล่าวว่า “Decisions depend upon judgments [การตัดสินใจขึ้นอยู่กับการตัดสิน]” จึงทำให้การตัดสินใจในกระบวนการบริหารปกครอง ผู้ตัดสินใจอาจตัดสินใจที่จะสนับสนุนความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ หรือตัดสินใจเพราะได้รับอิทธิพลทางการเมืองจากฝ่ายบริหารในระดับที่สูงกว่าก็ได้ (Behn and Vaupel (1984) quoted in Kettl and Fesler, 2009: 285)

สำหรับการอธิบายเกี่ยวกับการตัดสินใจทางนโยบายนั้นมีการศึกษาและกล่าวถึงไว้หลายแนวทาง เช่น การตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผล (rational approach) การตัดสินใจทางนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participative decision making) การตัดสินใจทางนโยบายแบบต่อรอง เป็นต้น ซึ่งแต่ละแบบมีจุดดีจุดด้อยต่างกันจึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์

และประเด็นตัดสินใจที่แตกต่างกัน ในการตัดสินใจทางนโยบายจึงไม่อาจทำตามแบบใดแบบหนึ่งแบบเดียวได้ ยกตัวอย่างการตัดสินใจแบบมีเหตุผลจะใช้ได้ดีในประเด็นที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการวัดในเชิงปริมาณ และมีแรงกดดันทางการเมืองน้อย[4] เป็นต้น

การตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลมีสมมติฐานหลักว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนจะมีความโอนเอียงต่อทางเลือกที่ตนมีความนิยมชมชอบมากกว่าทางเลือกอื่นๆ ที่เป็นไปได้อยู่เสมอ (Levin and Milgrom, 2004) เดวิด คอล์ลิเออร์ (David Collier) และเดบอราห์ นอร์เดน (Deborah Norden) (1992: 229) มองว่าการวิเคราะห์ตามแนวทางของการตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลนั้นคือการเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์โดยมีสมมติฐานว่ามนุษย์จะตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ จากการประเมินต้นทุนที่ต้องจ่ายเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้กลับมา กล่าวอีกนัยหนึ่งในทุกการตัดสินใจที่มีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางปัจเจกบุคคล (ซึ่งอาจเป็นนักการเมืองหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) จะมีการพิจารณาเปรียบเทียบและสามารถตัดสินใจได้ว่าทางเลือกใดที่ตนชอบมากกว่าทางเลือกอื่นๆ ทุกครั้ง ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลทั้งหมดเท่าที่มีเกี่ยวกับทางเลือก โอกาสหรือความเป็นไปได้ของสถานการณ์ รวมถึงผลได้-ผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมาในการตัดสินใจหรือเลือกแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับการกระทำ (หรือไม่กระทำ) อย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง (self-determined best choice of action) (Collier and Norden, 1992: 229) การนำการตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลมาใช้อธิบายการตัดสินใจหรือการกระทำทางการเมืองจึงมีลักษณะดังที่เอียน กรีน (Ian Green) และโดนัลด์ แชปิโร (Donald Shapiro)

---

[4] ดูเกี่ยวกับทฤษฎีทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผลและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ในสติธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2560)

(1994: 2-3) สรุปว่าคือการพิจารณานักการเมืองและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งบนฐานคติที่ว่าคนทั้งสองกลุ่มตัดสินใจหรือกระทำการโดยมีจุดมุ่งหมายที่การทำให้ตัวเองได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตัดสินใจและกระทำการทางการเมืองของมนุษย์คนหนึ่งไม่สามารถเป็นอิสระแยกขาดจากมนุษย์คนอื่นๆ ได้ การทำความเข้าใจกับแบบแผนพฤติกรรมและการตัดสินใจสาธารณะจำเป็นต้องอธิบายในรูปของผลลัพธ์โดยรวม (aggregative explanation) ของการกระทำที่มีเป้าประสงค์ร่วมกันของปัจเจกบุคคลจำนวนมาก โดยพยายามแสวงหาคำตอบว่าอะไรคือสิ่งที่บุคคลเหล่านั้นต้องการ อะไรคือสิ่งที่พวกเขาเชื่อ และวิธีการที่พวกเขากระทำเพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์นั้นมีลักษณะ รูปแบบหรือกระบวนการอย่างไร (Elster, 1988: 51-54) การตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลมีความเชื่อพื้นฐานอีกประการหนึ่งว่าพฤติกรรมทางสังคมแบบรวมหมู่ (aggregate social behavior) หรือผลรวมของพฤติกรรมที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนแสดงออกหรือตัดสินใจนั้นเป็นไปอย่างมีแบบแผน ดังนั้น แนวทางการศึกษาต่างๆ ที่นำทฤษฎีการตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลไปประยุกต์ใช้จึงมุ่งอธิบายพฤติกรรมการแสดงออกหรือการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองโดยให้ความสนใจกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดทางเลือก (choice) ของตัวแสดงเหล่านั้น (Oppenheimer, 2012: 14-15)

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นหนึ่งในแนวทฤษฎีที่อาศัยการวิเคราะห์ของการตัดสินใจทางนโยบายแบบมีเหตุผลในการอธิบายการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการตัดสินใจกำหนดแนวนโยบายที่เป็นทางเลือก นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการเมืองเรื่องการต่อสู้ในการตัดสินใจเพื่อมีอำนาจเหนือคู่ต่อสู้ทางการเมืองในการกำหนดทรัพยากรสาธารณะและการกำหนดให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองตัดสินใจในทิศทางที่ตนเอง

กำหนด นักวิชาการและนักปฏิบัติสายนี้เชื่อว่าการตัดสินใจสาธารณะสามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (ผู้นำทางการเมืองและผู้จัดทำนโยบาย) ผู้มีอำนาจมีเหตุมีผลอยู่เบื้องหลังไม่ว่าจะเป็นเหตุทางเศรษฐกิจ (เช่น ความต้องการครอบครองทรัพย์สิน) เหตุผลทางจิตใจ (เช่น ความเชื่อ อุดมการณ์หรือค่านิยม) อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองหรือผู้จัดทำนโยบายสาธารณะถูกกำหนดด้วยบริบทแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบริบทเชิงสถาบันและบริบทเชิงปัจเจกบุคคล ในความหมายนี้ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมจะเป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์ แต่มนุษย์คือผู้กระทำการที่มิได้มีความเป็นอิสระ การกระทำของมนุษย์ถูกชี้นำโดยค่านิยม ความเชื่อ ศีลธรรม และกฎเกณฑ์ข้อห้ามต่างๆ อยู่เสมอ (Oppenheimer, 2012: 15-16)

นักวิชาการและนักปฏิบัติที่อาศัยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในกระบวนการนโยบายสาธารณะเน้นการวิเคราะห์ความต้องการของปัจเจกบุคคลและความแตกต่างระหว่าง ตัวแสดงเอกชนและตัวแสดงภาครัฐโดยมุ่งพิจารณาประเด็นหลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าปัจเจกบุคคลเป็นผู้ตัดสินใจ ไม่ใช่กลุ่มหรือองค์กร สิ่งที่ท้าทายสำหรับทางเลือกสาธารณะคือปัจเจกบุคคลจะตัดสินใจร่วมกันอย่างไรเมื่อปัจเจกบุคคลมีความต้องการและมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน แต่ต้องมาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ประการที่สอง นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าทางเลือกร่วมหรือทางเลือกสาธารณะ (public choice) กับทางเลือกส่วนบุคคล (private choice) มีความแตกต่างกันเพราะแรงจูงใจ (incentive) และข้อจำกัด (constraints) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงบ้านที่อยู่อาศัยของปัจเจกบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัย

และทางเลือกของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก เช่น ฐานะทางการเงิน รสนิยม ซึ่งไม่มีผลกระทบกับบุคคลอื่นมากนัก ในทางตรงกันข้าม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง ก. ตัดสินใจที่จะปรับปรุงย่านที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับปัจจัยและทางเลือกต่างๆ ที่นอกเหนือจากทางเลือกและความต้องการส่วนบุคคลของนายกเทศมนตรี ตัวอย่างปัจจัยและข้อจำกัดของนายกเทศมนตรี เช่น 1) กฎระเบียบ 2) ความเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3) ฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาลเมือง ก. และการจัดเก็บรายได้ 4) ความเห็นของรัฐบาลกลาง (Shaw, 2002) จะเห็นได้ว่า ทางเลือกสาธารณะมีปัจจัยหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งปัจจัยความต้องการของปัจเจกบุคคล ความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (stakeholders) และปัจจัยเชิงสถาบันและกระบวนการ

การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมในระบอบประชาธิปไตยเป็นตัวอย่างที่สะท้อนแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นอย่างดี กล่าวคือ โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้กลุ่มทางสังคมเข้ามาเจรจาต่อรองหรือกดดันรัฐทำให้เศรษฐกิจภาครัฐในระบอบประชาธิปไตยขยายตัว กลุ่มทางสังคมโดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมมีความต้องการให้รัฐอุดหนุนช่วยเหลือทางการเงินและสวัสดิการสังคมเพื่อเพิ่มรายได้ (กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือลดค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคม การศึกษาและสาธารณสุข) เดวิด คาเมรอน (David Cameron) เชื่อว่างบประมาณด้านสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การศึกษาในประเทศประชาธิปไตยในประเทศยุโรปตะวันตกเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นเพราะกลุ่มกดดันอย่างสหภาพแรงงาน สหพันธ์เกษตรกร สามารถกดดันให้รัฐบาลและรัฐสภาเพิ่มงบประมาณเพื่อการอุดหนุนกลุ่มของตนได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยิ่งระบอบการเมืองกระตุ้นให้ประชาชนหรือกลุ่มและองค์กรทางสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากเท่าไร ขนาดของภาคสาธารณะ (size of public sector) ซึ่งได้แก่ งบประมาณ

ในด้านสวัสดิการสังคมยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าการดำเนินนโยบายเชิงอุดหนุนจะมีมากขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีผลประโยชน์หลักคือการเพิ่มรายได้และลดภาระค่าครองชีพ ความต้องการหลักของประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้คือความช่วยเหลือจากภาครัฐ ดังนั้น ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเลือกพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายเพิ่มโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชน เช่น สวัสดิการสังคม อุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ในขณะเดียวกัน นักการเมืองมีแรงจูงใจทางการเมืองในการเอาชนะการเลือกตั้งและแรงกดดันจากการตรวจสอบของประชาชนที่เป็นฐานเสียงของตน (Meltzer and Richards, 1981: 914-927) จึงเสนอแนวนโยบายในลักษณะการขยายโครงการสวัสดิการสังคม (และนโยบายอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงไปยังกลุ่มที่เป็นฐานเสียงของตน) ส่วนข้าราชการมีแรงจูงใจในการขยายอำนาจหน้าที่และงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงมีแนวโน้มที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ การตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมุ่งทำความเข้าใจ

หนังสือเล่มนี้ให้ความสนใจทำการศึกษาเกี่ยวกับการรับฟังความเห็นซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและการออกกฎหมายแบบมีส่วนร่วม โดยคำว่า “แบบมีส่วนร่วม” ในที่นี้นั้นอาจมีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมเพื่อปรึกษาหารือกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรืออาจเป็นการร่วมแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย (ขึ้นอยู่กับว่าใครเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจบ้าง) ซึ่งการตัดสินใจจะมีความหลากหลายและอาจไม่สอดคล้องกันเลยก็ได้ (Kettl and Fesler, 2009: 286-315) แต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การตัดสินใจสาธารณะแบบมีส่วนร่วมโดยทั่วไปจะมีการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นการ

ปรึกษาหารือในการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง และมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะที่โดยภาพรวมถือเป็นทั้งวิธีการและเครื่องมือสำคัญที่ช่วยยกระดับการบริหารภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น (Rodrigo and Amo, 2006: 1)

ในความหมายอย่างกว้าง การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้คนกลุ่มต่างๆ หรือประชากรทั้งหมดโดยภาพรวมเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจสาธารณะ[5] ในความหมายนี้ การปรึกษาหารือสาธารณะคือการทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของตนเองได้โดยตรง การดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญกับศักยภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการนำข้อคิดความเห็นดังกล่าวมาพิจารณาตอบสนองอย่างมีนัยยะสำคัญของรัฐบาลในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจของประชาชน (Bishop and Davis, 2002) ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะของความคิดเห็นสาธารณะที่ต้องการรับฟังและวิธีการได้มาซึ่งผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว รูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น 8 รูปแบบ (ตาราง 1.1) ดังนี้

---

[5] ดู เช่น Catt and Murphy (2008) da Cruz (2016) Montpetit (2003)

ตาราง 1.1 รูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะ

ลักษณะของความคิดเห็น	วิธีการได้มาซึ่งผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น			
	สมัครใจด้วยตนเอง	ไม่ใช้การสุ่มตัวอย่าง	ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง	ทุกคนมีส่วนร่วม
ข้อมูลดิบ	การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น	การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม	การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ	การออกเสียงประชามติ
ข้อมูลที่มีการกลั่นกรอง	เวทีเสวนา	เวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ	การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ	เวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Fishkin (2009: 21)

1. การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสมัครใจส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นที่ต้องการการตัดสินใจไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้อย่างอิสระผ่านช่องทางต่างๆ ที่เปิดให้ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ ฯลฯ

2. การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสามารถนำเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะผ่านแบบฟอร์มที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

3. การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมานั้นตอบ

4. การออกเสียงประชามติ คือ การแสดงความคิดเห็นที่ต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นสาธารณะ นโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการจัดให้มีการออกเสียงในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศก็ได้

5. เวทีเสวนา คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป โดยกิจกรรม/เวทีที่จัดขึ้นอาศัยรูปแบบที่เปิดกว้างให้ผู้สนใจสมัครใจเข้าร่วมได้ด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นการลงทะเบียนล่วงหน้าหรือลงทะเบียนที่หน้างานก็ได้

6. เวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดโควต้าผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่มและเชิญเข้าร่วมกิจกรรม/เวทีที่จัดขึ้นแบบเจาะจง

ตัวบุคคลหรือองค์กร

7. การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผสมผสานวิธีการสำรวจความคิดเห็นกับการจัดเวทีเสวนา/เวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเข้าด้วยกัน โดยกระบวนการจะเริ่มต้นจากการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมานั้นตอบก่อน จากนั้นจะนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้เป็นข้อมูลนำเข้าในการจัดเวทีเสวนาและ/หรือเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมเวทีเพื่อหาข้อสรุป

8. เวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์และมุมมองของสังคมอย่างรอบด้าน โดยอาศัยเทคนิคการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติในการคัดผู้ตัวแทนผู้เข้าร่วมกิจกรรม/เวทีปรึกษาหารือที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่เพียงพอและรอบด้าน

อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะแต่ละรูปแบบมีลักษณะเฉพาะทั้งในแง่ผู้เข้าร่วมและข้อมูลความคิดเห็นที่จะได้รับเมื่อมีการนำไปประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม วิธีการหรือเครื่องมือภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะไม่ว่าจะในรูปแบบใดหากมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมย่อมมีส่วนสำคัญทำให้หน่วยงานภาครัฐได้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นเฉพาะซึ่งทำให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจมากขึ้น โดยข้อมูลเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีความเข้าใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคม

และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องและมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เป้าหมาย วัดความคาดหวัง และช่วยระบุทางเลือกทางนโยบายได้ นอกจากนี้ การปรึกษาหารือสาธารณะยังมีส่วนช่วยในการประเมินต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำข้อเสนอกฎหมายสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงานจากการบังคับใช้กฎหมายไประยะหนึ่งเพื่อรับทราบปัญหาและอุปสรรค (Rodrigo and Amo, 2006: 1; Program for Public Consultation, n.d.)

ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะส่วนใหญ่มักจะมีความเป็นตัวแทนที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างเพื่อมาทำหน้าที่สะท้อนความเห็นของประชาชนโดยภาพรวม ซึ่งมีลักษณะคล้ายการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะทั่วไป (public opinion poll) แต่การปรึกษาหารือสาธารณะนั้น ผู้ที่เป็นตัวแทนจะได้รับคำถามที่กว้างขึ้นเป็นคำถามที่มีความหมายต่อการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย และมีประเด็นโต้แย้งกันอยู่ในคำถามนั้น ซึ่งเป้าหมายของการปรึกษาหารือสาธารณะก็เพื่อให้ผู้เข้าร่วมในกระบวนการนี้ได้มีประสบการณ์เสวนาและแสดงความคิดเห็นในประเด็นเชิงนโยบายหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายแบบเฉพาะเจาะจง โดยผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือจัดทำกฎหมายจะแสดงตัวเป็นผู้สนับสนุนในแต่ละทางเลือกของประเด็นนโยบายนั้นๆ เพื่อเสนอและตรวจสอบข้อมูลที่จะนำเสนอต่อผู้เข้าร่วมกระบวนการ (Program for Public Consultation, n.d.)

ในกระบวนการปรึกษาหารือโดยทั่วไป ผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องได้รับข้อมูลหรือศึกษาข้อมูลในประเด็นนโยบายนั้นก่อน โดยผู้เข้าร่วมอาจได้รับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญอย่างเต็มที่เพื่อจะได้มีข้อมูลในการเสวนา

หรือแสดงความคิดเห็น จากนั้นผู้เข้าร่วมกระบวนการจะถูกซักถามเพื่อให้แสดงทัศนะและพิจารณาทางเลือกต่างๆ การปรึกษาหารือสาธารณะจึงเป็นวิธีการที่มีประโยชน์หลายประการ เช่น เป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะผู้เข้าร่วมแทบจะไม่มีการโต้เถียงกันแต่พยายามที่จะหาจุดร่วมที่ยอมรับกันได้ และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐได้ นอกจากนี้ ในแง่ประโยชน์ต่อผู้จัดทำนโยบายยังทำให้ได้รับรู้มุมมองของประชาชนและ/หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนอื่นๆ และได้มุมมองใหม่ในการจัดทำนโยบายหรือการออกกฎหมายที่มีความท้าทายแตกต่างไปจากเดิม (Program for Public Consultation, n.d.)

โดยสรุป กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะและการจัดทำกฎหมายในบริบทของประชาธิปไตยที่มีความหมาย ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงรับรู้ข้อมูลเท่านั้น แต่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเป็นประชาชนที่มีความพร้อม มีช่องทาง มีบทบาทเข้าไปร่วมตัดสินใจในนโยบายและข้อกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม ประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการรับฟังความเห็นในรูปแบบการปรึกษาหารือสาธารณะในฐานะของหุ้นส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาพิจารณานั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะและ/หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า และนำไปสู่การสร้างความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริง ประเด็นสำคัญเหล่านี้จะถูกนำไปพิจารณาอย่างเข้มข้นและรอบด้านในการศึกษาบทเรียนและประสบการณ์จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศของหนังสือเล่มนี้

บทที่ 2

แนวทางและกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

ปัจจุบัน ความสนใจในการนำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไปใช้จัดดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น Abelson et al., 2003; Rowe and Frewer, 2000) โดยแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้มากที่สุดแนวทางหนึ่งคือกระบวนการและรูปแบบการจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation Development: OECD)[6] ซึ่งกำหนดให้กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟัง

---

[6] องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 เพื่อสืบทอดภารกิจขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในชาติยุโรป (Organization for European Economic Co-operation: OEEC) ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้แผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ในปี 1948 เพื่อการบูรณะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมของยุโรปซึ่งกำลังประสบความเสียหายอย่างหนักภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 โดยการทำหน้าที่บริหารจัดการเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 (Langley, 2002: 243-244) ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 35 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐเช็ค เดนมาร์ก เอสโทเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวัก สโลเวเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

ความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน

การปรึกษาหารือสาธารณะกับการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายสำหรับองค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่เป็นระบบสำหรับใช้ในการทดสอบและวัดผลแนวโน้มของกำไร ต้นทุน และผลกระทบของกฎระเบียบฉบับใหม่หรือกฎระเบียบที่มีอยู่เดิม โดยการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะมีการทำรายงานผลการวิเคราะห์เพื่อเป็นทางเลือกและช่วยในการตัดสินใจให้กับผู้ตัดสินใจทางนโยบาย โดยประสิทธิผลของการใช้ผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายขึ้นอยู่กับกระบวนการสำหรับการเตรียมรายงานผลการวิเคราะห์ว่าได้ถูกนำเข้าไปอยู่ในระบบหรือกระบวนการการสร้างการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือไม่ กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายต้องเหมาะสมสอดคล้องกับวงจรการสร้างนโยบายและการสนับสนุนวงจรดังกล่าวผ่านการสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อวัดคุณค่าให้กับกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย และการสร้างกรอบทางเลือกการตัดสินใจเชิงเหตุผลเพื่อทดสอบนัยยะของทางเลือกนโยบายการกำกับดูแล นอกจากนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมีประสิทธิผลจึงไม่ควรให้การวิเคราะห์นี้กลายเป็นภาระงานเพิ่มให้แก่ระบบราชการ (Regulatory Policy Division, 2008: 14-15)

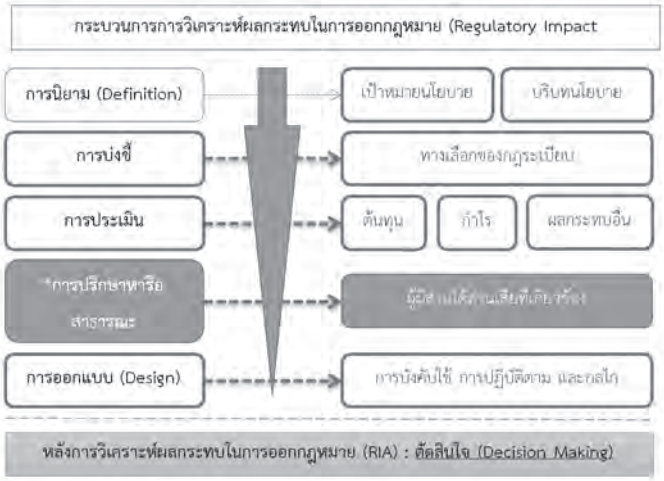
การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมีเป้าหมายหลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ (Regulatory Policy Division, 2008: 11) เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ดีควรมีกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย โดยให้หน่วยงานผู้ริเริ่มต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการออกฎหมาย รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้ชัดเจน รวมถึงพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ที่โปร่งใสและรอบคอบเพื่อให้ร่างกฎหมายผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้การออกกฎหมายมีความสมบูรณ์และลดแรงต้านเนื่องจากสร้างการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับหนึ่ง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557: 2-2)

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถทำได้ตั้งแต่ก่อนมีการทำร่างกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจว่าควรออกฎหมายหรือไม่ จนไปถึงการวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังจากมีร่างกฎหมายแล้ว การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายต้องมีการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ (RIA document) โดยกระบวนการจัดทำรายงานจัดเป็นกระบวนการทางนโยบายที่มีเหตุผลและดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อย่างชัดเจน ความซับซ้อนและความลุ่มลึกในรายงานผลการวิเคราะห์ขึ้นอยู่กับความสำคัญและขนาดผลกระทบของประเด็นทางนโยบาย โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจได้สรุปขั้นตอนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ไว้ 6 ประการ (Regulatory Policy Division, 2008: 16) ดังนี้

1) การนิยามบริบททางนโยบายและวัตถุประสงค์ (definition of the policy context and objectives) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบ่งชี้ปัญหาอย่างเป็นระบบที่จะเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานของรัฐบาล
2) การบ่งชี้และการนิยามทุกทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งในรูปของกฎระเบียบและไม่ได้อยู่ในรูปของกฎระเบียบ (identification and definition of all possible regulatory and non-regulatory options) ที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
3) การบ่งชี้และการนับจำนวนของผลกระทบอันเกิดจากทางเลือกต่างๆ (identification and quantification of the impacts of the options) ที่นำมาพิจารณา อาทิ ต้นทุน กำไร และการกระจายตัวของผลกระทบ
4) การพัฒนากลยุทธ์การบังคับใช้และการปฏิบัติตามทางเลือกแต่ละด้าน (the development of enforcement and compliance strategies for each option) ประกอบด้วยการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางเลือกต่างๆ
5) การพัฒนากลไกการติดตามเพื่อประเมินความสำเร็จ (the development of monitoring mechanisms) ของข้อเสนอเชิงนโยบายและให้ข้อมูลสำหรับการพัฒนาการตอบสนองของกฎระเบียบในอนาคต
6) การรับฟังความคิดเห็นร่วมกันอย่างเป็นระบบ (public consultation incorporated systematically) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการ

จัดทำกฎระเบียบ เพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญต่อต้นทุนและกำไรของทางเลือกด้านต่างๆ อาทิ ประสิทธิผลของทางเลือกนั้น

ขั้นตอนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ 6 ประการที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายในรูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญที่ขาดไม่ได้สำหรับกระบวนการการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (ภาพ 2.1) เนื่องจากการปรึกษาหารือสาธารณะจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถ (1) พัฒนากฎหมายที่ดีขึ้นและปฏิบัติใช้ได้จริงมากขึ้น (2) ระบุและจำแนกแยกแยะผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างรอบคอบกว้างขวาง (3) ลดความเสี่ยงจากผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังการประกาศใช้กฎหมายให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และ (4) กำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายที่จัดทำขึ้นได้อย่างเหมาะสม (Regulatory Review Department, 2014: 3)



* เน้นโดยผู้เขียน

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Regulatory Policy Division (2008: 17) และ สติธร ธนานิธิโชติ และเอกวีร์ มีสุข (2560: 8)

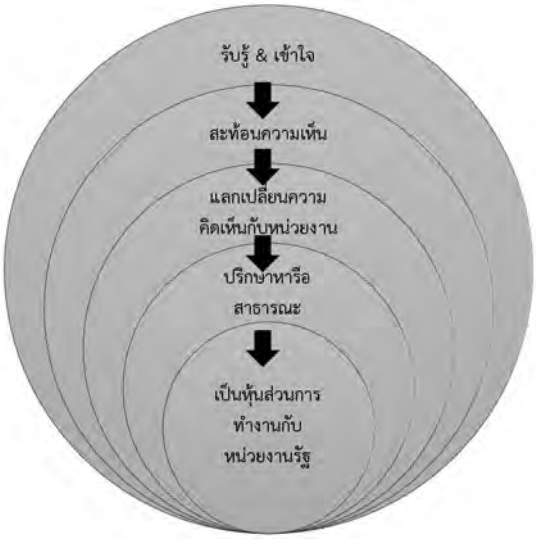
ภาพ 2.1

องค์ประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

ระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจึงอาจมีความแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์หรือผลกระทบที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยทั่วไป ระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ (Office of Auditor

General of British Columbia, 2008: 6) เริ่มตั้งแต่ (1) ระดับพื้นฐานที่สุดคือการมีส่วนร่วมในการรับรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (2) การมีส่วนร่วมในการสะท้อนความต้องการหรือความห่วงกังวลที่มีต่อร่างกฎหมาย (3) การมีส่วนร่วมในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมาย (4) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ อย่างเปิดกว้างและหลากหลาย และ (5) ระดับสูงสุดคือการมีส่วนร่วมทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (partnership) กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการนำกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปสู่การปฏิบัติ (ภาพ 2.2)



ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Office of Auditor General of British Columbia (2008: 6)

ภาพ 2.2
ระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็นอย่างน้อย 4 รูปแบบ (Office of Best Practice Regulation, 2016: 10-11) คือ

(1) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบ (full public consultation)

(2) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย (targeted consultation)

(3) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับ (confidential consultation)

(4) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ (post-decision consultation)

(1) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบ

การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบคือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยวิธีการที่โปร่งใส เปิดกว้าง และเป็นที่รับรู้และเข้าถึงของสาธารณะตลอดกระบวนการ การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบจึงเป็นกระบวนการที่ต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายที่มีความสำคัญ เกี่ยวข้องกับผู้คนในวงกว้าง และต้องการการตัดสินใจที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเป็นการตัดสินใจที่มีความซื่อตรงไม่โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่งหรือมีการตั้งธงคำตอบไว้ล่วงหน้า

(2) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย

การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายเป็นการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทุกฝ่ายอย่างเปิดเผยเป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายเหมาะกับการจัดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นหรือข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะภาคส่วน (เช่น ภาคธุรกิจ) การนำกระบวนการปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายไปใช้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญในการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นกับผู้ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาหรือข้อกฎหมายที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

(3) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับ

การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับคือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่มีความอ่อนไหวละเอียดอ่อนกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่าที่เป็นไปได้ ด้วยวิธีการแบบปิดลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะจนกว่าจะถึงเวลาที่สมควร การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับจึงเป็นรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นที่ต้องมีความระมัดระวังในการนำไปประยุกต์ใช้โดยพิจารณาเป็นรายกรณีอย่างละเอียดรอบคอบและพยายามอย่างที่สุดในการป้องกันผลกระทบแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวม

(4) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ

การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจเป็นการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังจากที่ได้มีการประกาศนโยบายหรือกฎหมายต่อสาธารณะแล้ว แต่ยังไม่มีการนำนโยบายหรือกฎหมาย

ดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เน้นไปที่การปฏิบัติใช้นโยบายโดยเฉพาะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการและการทบทวนแผนปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ ผู้รับผิดชอบในการออกนโยบายหรือกฎหมายจำเป็นที่จะต้องชี้แจงต่อสาธารณะถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่สามารถจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำนโยบายหรือกฎหมายก่อนตัดสินใจได้ ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวจะต้องเป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายหรือกฎหมายอย่างยิ่งยวดและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ตาราง 2.1 รูปแบบของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

รูปแบบ	ความหมาย และวิธีการ	บริบทที่เหมาะสม ในการเลือกใช้
(1) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบ (full public consultation)	• การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย • จัดกระบวนการด้วยวิธีการที่โปร่งใส เปิดกว้าง และเป็นที่รับรู้และเข้าถึงของสาธารณะตลอดกระบวนการ	• การจัดทำกฎหมายที่มีความสำคัญ เกี่ยวข้องกับผู้คนในวงกว้าง • ต้องการการตัดสินใจที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ • ต้องการการตัดสินใจที่มีความซื่อตรงไม่โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่งหรือมีการตั้งธงคำตอบไว้ล่วงหน้า

รูปแบบ	ความหมาย และวิธีการ	บริบทที่เหมาะสม ในการเลือกใช้
(2) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย (targeted consultation)	• การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทุกฝ่าย • จัดกระบวนการอย่างเปิดเผยเป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง	• การจัดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นหรือข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะภาคส่วน (เช่น ภาคธุรกิจ) • มุ่งลดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นกับผู้ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาหรือข้อกฎหมาย
(3) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับ (confidential consultation)	• การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่มีความอ่อนไหวละเอียดอ่อนกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่าที่เป็นไปได้ • วิธีการแบบปิดลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะจนกว่าจะถึงเวลาที่สมควร	• การรับฟังความคิดเห็นในประเด็นปัญหาที่ต้องมีความระมัดระวังในเรื่องความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล และความอ่อนไหวของสังคม • การนำไปประยุกต์ใช้ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีอย่างละเอียดรอบคอบและพยายามอย่างที่สุดในการป้องกันผลกระทบแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวม

รูปแบบ	ความหมาย และวิธีการ	บริบทที่เหมาะสม ในการเลือกใช้
(4) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ (post-decision consultation)	• การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังจากที่ได้มีการประกาศนโยบายหรือกฎหมายต่อสาธารณะแล้ว แต่ยังไม่มีการนำนโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ • จัดกระบวนการด้วยวิธีการที่โปร่งใส เปิดกว้าง และเป็นที่รับรู้และเข้าถึงของสาธารณะแต่ก่อนดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีการชี้แจงต่อสาธารณะถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่สามารถจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำนโยบายหรือกฎหมายก่อนตัดสินใจได้	• การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำนโยบายหรือกฎหมายที่หากมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะไม่เป็นผลดีและมีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายหรือกฎหมายอย่างยิ่งยวด • กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เน้นไปที่การปฏิบัติใช้นโยบายโดยเฉพาะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการและการทบทวนแผนปฏิบัติการ

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Office of Best Practice Regulation (2016: 10-11)

หลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย

ด้วยเหตุที่การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายดังที่กล่าวมา องค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงได้กำหนดหลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายไว้ 8 ประการ (Regulatory Policy Division, 2008) ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นจะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐใดๆ

(2) การรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย

(3) การรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” ที่ออกแบบโดยหน่วยงานกลาง

(4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นได้

(5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณะทางเว็บไซต์

(6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบสนองต่อข้อคิดเห็นหรือตอบข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมาย

(8) มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

หลักการ 8 ประการนี้เป็นแนวทางที่ประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายอย่างกว้างขวาง ดังที่จะได้นำเสนอตัวอย่างกระบวนการและรูปแบบในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกาในบทถัดไป

ส่วนที่สอง

กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา: แนวคิดและมุมมองเชิงเปรียบเทียบ

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกพยายามแสดงออกซึ่งความยึดมั่นต่อหลักการต่างๆ ภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะในการกำหนดนโยบายและจัดทำกฎหมายผ่านการวางเงื่อนไขให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นส่วนประกอบที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับการริเริ่มจัดทำนโยบายและออกกฎหมาย การออกแบบและจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และการสถาปนาองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่กำกับติดตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามหลักการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างจริงจัง ส่วนนี้นำเสนอตัวอย่างกระบวนการและรูปแบบในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป (บทที่ 3) และของประเทศที่มีความน่าสนใจและเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ได้แก่ อังกฤษ (บทที่ 4) และสหรัฐอเมริกา (บทที่ 5) เพื่อแนวทางสำหรับการพิจารณาบทเรียนในอดีตของประเทศไทย และเป็นชุดความรู้สำหรับการออกแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคต

บทที่ 3

กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในการจัดทำกฎหมายที่ดี: คณะกรรมาธิการยุโรป[7]

เครื่องมือในการออกกฎหมายที่ดีของคณะกรรมาธิการยุโรป[8] นั้น ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องอยู่ในวงจรการวางแผนและนโยบาย โดยการดำเนินการต้องมีการวางแผนที่ดีและอยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบาย ต้องมีคุณภาพ โดยพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง และประกอบไปด้วยข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือได้รับการตอบสนอง

---

[7] เนื้อหาส่วนนี้จนถึงหัวข้อที่ 2 (การใช้เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) เป็นการปรับปรุงจากสำนักงานกิจการยุติธรรม (ม.ป.ป.: 8-12) และ European Commission (2015: 301-313)

[8] คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นองค์กรฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศทางเศรษฐกิจที่สำคัญมากที่สุดในยุโรป มีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระดับโลก และเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จในการขยายประเทศสมาชิกจาก 6 ประเทศในยุโรปตะวันตกมาเป็น 28 ประเทศ ทั้งยุโรปตะวันตกและตะวันออกในปัจจุบัน (European Union, 2017) คณะกรรมาธิการยุโรปรับผิดชอบการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของสหภาพยุโรป รวมไปถึงดำเนินกิจการต่างๆ ของสหภาพยุโรปให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย

ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีหลักฐานอ้างอิง หลักฐานอ้างอิงที่ดีที่สุดต้องประกอบด้วยข้อแนะนำที่พิสูจน์ได้ มีความโปร่งใสในการอธิบายข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำมาใช้และไม่นำมาใช้ประกอบ การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีหลักประกันว่าการมีส่วนร่วมตลอดวงจรการวางแผนและนโยบาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องได้รับเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือการเตรียมการเพื่อแสดงความคิดเห็น

นอกจากนี้ การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีความครอบคลุม คำนึงถึงนโยบายการแก้ไขที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีส่วนร่วมในทุกประเด็น มีการเชื่อมโยงการทำงานที่สอดคล้องกัน การปรึกษาหารือสาธารณะและการประเมินจะต้องมีการเตรียมการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความเหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือ การให้ความสำคัญของปัญหา และวัตถุประสงค์และการสังเกตการณ์ มีความโปร่งใสและปราศจากอคติในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่น่าเชื่อถือ การประเมินผลกระทบและการปรึกษาหารือควรถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ รวมทั้งต้องใช้ทรัพยากรในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเหมาะสม ทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder consultation) เป็นกระบวนการที่คณะกรรมาธิการยุโรปให้ความสำคัญ โดยมีองค์ประกอบในการดำเนินกระบวนการสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ส่วน ดังนี้

1. การวางกลยุทธ์สำหรับการปรึกษาหารือ (consultation strategic plan)

2. การใช้เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder mapping tools)

3. การวางระบบเพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและการลงทะเบียนที่โปร่งใส (data protection and transparency register)

4. การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ (accessibility)

5. การเลือกใช้วิธีการและเครื่องมือในการปรึกษาหารือ (consultation methods and tools)

6. การวิเคราะห์ผล รายงานผล และประเมินผล (consultation analysis, report, and evaluation)

1. การวางกลยุทธ์สำหรับการปรึกษาหารือ

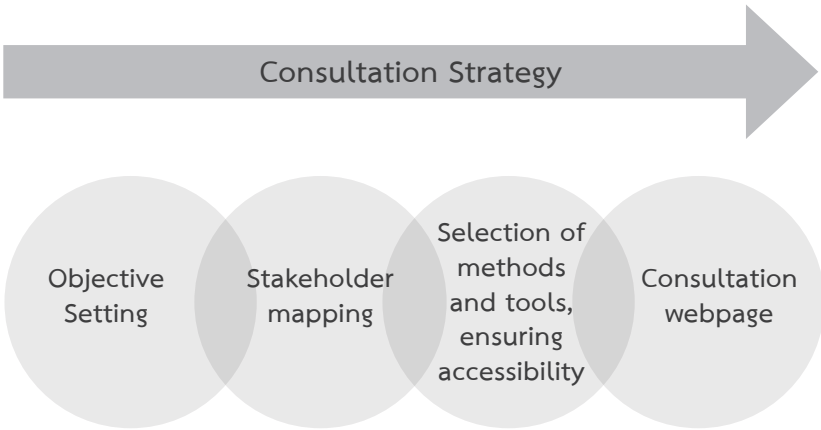
กลยุทธ์ของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน (ภาพ 3.1) คือ

(1) การกำหนดเป้าหมายในการปรึกษาหารือสาธารณะ (objective setting)

(2) การทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder mapping)

(3) การเลือกวิธีการและเครื่องมือ (selection of methods and tools) เพื่อประกันความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

(4) การจัดทำเว็บไซต์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ (consultation webpage)



ที่มา: European Commission (2015: 301)

ภาพ 3.1
การวางกลยุทธ์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดเป้าหมายในการปรึกษาหารือสาธารณะ (objective setting)

องค์ประกอบสำคัญ

- กำหนดเป้าหมายสำคัญของการปรึกษาหารือสาธารณะ
- ข้อเสนอ/การริเริ่ม หรือมุมมองเกี่ยวกับเรื่องที่จะมีการปรึกษาหารือสาธารณะ

ข้อควรคำนึงถึง

- บริบท ขอบเขต และผลกระทบของการริเริ่มและขั้นตอนในกระบวนการพัฒนานโยบาย
- ความเป็นมาของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ
- ขอบเขตของการปรึกษาหารือ: จุดสำคัญคืออะไร กระบวนการดังกล่าวมีผลต่อการเตรียมการด้านนโยบายหรือไม่
- ความแตกต่างระหว่างการรวบรวมข้อคิดเห็นหรือข้อวินิจฉัยและการรวบรวมข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่ 2 การทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder mapping)

องค์ประกอบสำคัญ

- ระบุประเภท/ลักษณะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละประเด็น

ข้อควรคำนึงถึง

- ในการทำแผนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องพิจารณาองค์ประกอบต่อไปนี้

  (1) การระบุกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุม เพราะหากขาดกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะส่งผลต่อความครอบคลุมหรือครบถ้วนของเนื้อหา

  (2) ต้องหาจุดสมดุลและความครอบคลุมของเรื่องที่จะทำการปรึกษาหารืออย่างมีขอบเขต

  (3) หลีกเลี่ยงที่จะยึดติดอยู่กับกฎ ระเบียบ

  (4) ใช้กฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและโปร่งใสในการตัดสินใจเลือกผู้เข้าร่วม

ขั้นตอนที่ 3 การเลือกวิธีการและเครื่องมือเพื่อประกันความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (selection of methods and tools, ensuring accessibility)

องค์ประกอบสำคัญ

- วิธีการและเครื่องมือของการปรึกษาหารือสาธารณะที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือ การจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รูปแบบของการริเริ่มจัดทำร่างกฎหมาย และทรัพยากรซึ่งรวมถึงเวลาในการดำเนินการ

ข้อควรคำนึงถึง

- วิธีการปรึกษาหารือสาธารณะ: พิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือคืออะไร ระหว่างการปรึกษาหารือที่เปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมหรือการปรึกษาหารือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

- เครื่องมือในการปรึกษาหารือสาธารณะ: การกำหนดวิธีการปรึกษาหารือจะเป็นตัวกำหนดเครื่องมือในการปรึกษาหารือ การเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมควรพิจารณาถึงข้อต่อไปนี้

(1) หลักการได้สัดส่วน

(2) ระดับของการสื่อสารระหว่างกันที่จำเป็น คือ การพิจารณาว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่จะจัดขึ้นเป็นรูปแบบใด เช่น เป็นการเขียนและส่งความคิดเห็น เป็นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นการเปิดรับความคิดเห็นหรือเวทีการอภิปรายทางออนไลน์ ฯลฯ

(3) ช่องทางการเข้าถึงกระบวนการ

(4) เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการ

(5) ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับใช้ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

- การเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือ: การพิจารณาในเรื่อง (1) ภาษาที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือโดยเน้นที่ความเข้าใจได้ง่ายและใช้ได้กับคนทุกกลุ่มแม้แต่ผู้พิการ (2) เครื่องมือและช่องทางที่นำมาใช้ในกระบวนการที่สามารถใช้สื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) ระยะเวลาที่ชัดเจนและเพียงพอสำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมรับฟังความคิดเห็น

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำเว็บเพจสำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ (create consultation webpage)

องค์ประกอบสำคัญ

- จัดทำเว็บเพจสำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะบนเว็บไซต์ที่สหภาพยุโรปเปิดพื้นที่ไว้ให้
- เผยแพร่แผนกลยุทธ์การรับฟังความคิดเห็นที่จัดทำขึ้น โดยระบุในเรื่องวันเวลา กิจกรรมสำคัญ และข้อมูลอื่นๆ ที่สาธารณะจำเป็นต้องรับทราบ

ข้อควรคำนึงถึง

- เพิ่มเติมและปรับปรุงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการรับคำปรึกษาต่างๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- ควรจัดทำหน้าต่างข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนขึ้นมาโดยเฉพาะ และสามารถเชื่อมโยงกับหน้าเว็บเพจหลักอย่างเป็นระบบ
- นำข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดการการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นใส่ไว้ในปฏิทินการทำงานของคณะกรรมการกำกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสหภาพยุโรป
- การสื่อสารเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะควรมีความชัดเจนและรัดกุม

2. การใช้เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การระบุหรือการทำแผนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ระบุประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละประเด็น วิธีการได้มาซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีดังนี้

(1) ระบุบุคคลหรือกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้ด้านเทคนิคในแต่ละสาขา

(2) เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถให้รายชื่อของกลุ่มผลประโยชน์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ

(3) การเปิดให้บุคคลเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างกว้างขวางหรือลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อให้ได้ผู้เข้าร่วมที่หลากหลาย หรือ

(4) การบันทึกข้อมูลผู้เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ผ่านมา

(5) กลุ่มผู้ให้คำปรึกษา หรือหลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก

ตาราง 3.1 การแบ่งประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
กลุ่มประชาชนทั่วไป	
กลุ่มอุตสาหกรรม ธุรกิจ หรือสหภาพแรงงานต่างๆ	กลุ่มระดับชาติต่างๆ กลุ่ม SME องค์กรธุรกิจ องค์กรการค้า หอการค้า
กลุ่มเครือข่าย หรือกลุ่มสมาคม	กลุ่มแสวงหาผลกำไร กลุ่มไม่แสวงหาผลกำไร กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ
กลุ่มที่ปรึกษา	กลุ่มที่ปรึกษามืออาชีพ บริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมาย
กลุ่มสถาบันวิจัย	มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยต่างๆ
กลุ่มอื่นๆ	

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก European Commission (2015: 310-311)

ขั้นตอนที่ 2 เรียงลำดับประเภทหรือลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามลำดับของผลประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเด็นที่จะปรึกษาหารือ โดยอาศัยวิธีการดังนี้

- จำแนกความแตกต่างของประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมในทางที่ต่างกันออกไปอย่างมีนัยสำคัญ
- จำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเภทนั้นๆ อีก คือ การจำแนกอาจพิจารณาจากจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถานที่ตั้ง ประเภทของกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแบบสาธารณะหรือเอกชน ไม่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นคนที่เข้ามาใหม่

ตาราง 3.2 แนวคำถามในการระบุระดับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แนวคำถามสำหรับการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
1. ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง
- ใครที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงแบบรายวัน/สัปดาห์ อันเป็นผลจากนโยบายนี้ - ใครที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการได้รับผลกระทบอันเป็นผลจากนโยบายนี้ได้ - ใครที่ต้องปรับพฤติกรรมอันเป็นผลจากนโยบายนี้

แนวคำถามสำหรับการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม
- ใครที่ชีวิตประจำวันต้องเปลี่ยนแปลงเนื่องจากบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย - ใครที่จะได้หรือเสียเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลจากนโยบายนี้
3. ใครเป็นผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบ
- ในสถานการณ์เฉพาะ ใครที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจ - มีบุคคลหรือกลุ่มที่จะต้องปรับพฤติกรรม หากมีการนำเงื่อนไขเฉพาะมาใช้
4. ใครที่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อให้งานสำเร็จ
- ใครจะเข้าใจผลกระทบของการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น
5. ใครที่คิดว่าตัวเองมีความรู้เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวและไม่ได้ถูกระบุอยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ใครที่ได้ศึกษาเรื่องนี้และเผยแพร่มุมมองเกี่ยวกับเรื่องนี้ - ใครที่มีความรู้อย่างละเอียดที่ผู้ใช้นโยบายต้องทำความเข้าใจด้วย
6. ใครที่จะแสดงออกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นที่ปรึกษาหารือ
- มีองค์กรหรือบุคคลที่คิดว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นที่ปรึกษาหารืออีกหรือไม่ - มีผู้ที่รณรงค์เกี่ยวกับประเด็นที่จะปรึกษาหารือหรือไม่ - มีผู้เผยแพร่ประเด็นที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือต่อสาธารณะหรือไม่

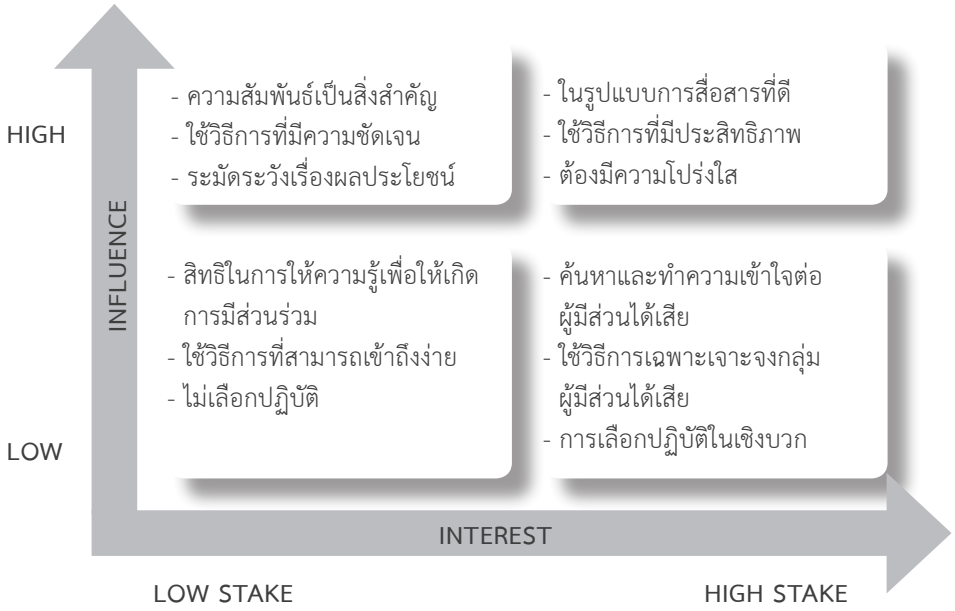
ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก European Commission (2015: 311-312)

นอกจากการทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนสำคัญประการต่อมาคือการจัดทำแผนภูมิผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะ Matrix โดยคำนึงถึงระดับของอิทธิพลและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อจัดลำดับความสำคัญและกำหนดรูปแบบในการบริหารจัดการ ดังภาพ 3.2

ที่มา: European Commission (2015: 313)

ภาพ 3.2
การจัดทำแผนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะ Matrix

ระดับของอิทธิพลและผลประโยชน์มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกกระบวนการและเครื่องมือในการปรึกษาหารือที่เหมาะสม สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทอื่นๆ ตามประเด็นในการปรึกษาหารือควรพิจารณาดังภาพต่อไปนี้



ที่มา: European Commission (2015: 313)

ภาพ 3.3
การวิเคราะห์ระดับของผลประโยชน์และอิทธิพล

3. การวางระบบเพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและการลงทะเบียนที่โปร่งใส[9]

การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะโดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ในการจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือทุกครั้งจำเป็นต้องมีการประกาศอย่างชัดแจ้งต่อสาธารณะว่าข้อมูลส่วนบุคคลมีความจำเป็นและจะถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร ข้อมูลประเภทใดบ้างที่จะมีการนำไปเผยแพร่บนเว็บไซต์ ทั้งนี้ โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลก่อน คำประกาศในเรื่องรักษาความปลอดภัยของข้อมูลนี้ต้องจัดทำขึ้นเป็นเอกสารเฉพาะและสามารถเข้าถึงได้ผ่านหน้าเว็บเพจหลักของการรับฟังความคิดเห็น

นอกจากการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลแล้ว องค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้อีกประการหนึ่งของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะคือระบบการลงทะเบียนที่โปร่งใส โดยหน่วยงานที่ต้องการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายจะต้องลงทะเบียนก่อน และจะต้องให้ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้รับผิดชอบจัดกระบวนการ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่องค์กรดังกล่าวเป็นตัวแทนและระดับความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ดังกล่าว ทั้งนี้หากองค์กรใดไม่ลงทะเบียนและให้ข้อมูลดังกล่าวแก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดกระบวนการ ความคิดเห็นหรือข้อเสนอขององค์กรนั้นจะถูกนำไปรวมกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของปัจเจกบุคคล

---

9 สรุปความจาก European Commission (2015: 313-314)

4. การออกแบบกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้

การเลือกวิธีการและเครื่องมือในการจัดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับการเข้าถึงกระบวนการและเนื้อหาของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน ดังนั้น ภาษาที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะต้องเป็นภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถใช้ในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ละเลยผู้เกี่ยวข้องกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแม้แต่ผู้พิการ ผู้จัดกระบวนการต้องเลือกเครื่องมือในการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่สะดวกและเป็นที่รับรู้ในวงกว้าง รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีความเหมาะสมทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังกระบวนการปรึกษาหารือ (European Commission (2015: 314-315)

5. การเลือกใช้วิธีการและเครื่องมือในการปรึกษาหารือ[10]

วิธีการปรึกษาหารือสาธารณะมีหลายรูปแบบ โดยวิธีการต่างๆ อาจดำเนินการได้ในลักษณะกลุ่มเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปก็ได้ ดังนี้

(1) กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะแบบออนไลน์ (online consultations)

---

[10] เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการสรุปและเรียบเรียงโดยผู้เขียนจาก European Commission (2015: 316-328)

การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะแบบออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์หรือช่องทางอื่นๆ ที่เปิดให้แสดงความคิดเห็นออนไลน์ได้ (เช่น อีเมล) มีข้อควรคำนึงถึงและสิ่งที่ต้องดำเนินการ อาทิ

- การเผยแพร่ตีพิมพ์เอกสารหรือรายงานที่นำไปขอคำปรึกษาหารือผ่านทางเว็บไซต์
- การแจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบถึงเอกสารหรือรายงานนั้น
- การกำหนดเป้าหมายหรือตัวแปรที่มีผลต่อการขอรับคำปรึกษาหารือให้มีความหลากหลายและเร่งรัดการดำเนินการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การจัดให้มีการระบุผลตอบรับที่เป็นลายลักษณ์อักษรและสร้างความรับรู้ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง
- เอกสารหรือข้อมูลในกระบวนการปรึกษาหารือออนไลน์ควรประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้
    - แบบสอบถามหรือข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะต้องได้รับการเผยแพร่อย่างน้อย 12 สัปดาห์ก่อนกระบวนการปรึกษาหารือจะเริ่มขึ้น
    - ความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีการยื่นก่อนอย่างน้อย 20 วันก่อนกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจะเริ่มขึ้น
    - ผลของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจะต้องมีการนำเสนอเป็นรายงานที่มีคำอธิบายประกอบในทุกข้อเสนอ

- เนื้อหาของการปรึกษาหารือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องอภิปรายกันต้องครอบคลุมถึงผลกระทบของประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข ทางเลือกของนโยบายอื่น ผลกระทบของนโยบายทางเลือกนั้น ฯลฯ
- การเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการเผยแพร่ล่วงหน้าให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ

ตาราง 3.3 ตัวอย่าง template สำหรับการจัดทำการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์

หัวข้อ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง	ระบุชื่อ/หัวข้อของการปรึกษาหารือ
นโยบาย	ระบุประเภทของนโยบาย
กลุ่มเป้าหมาย	ระบุกลุ่มที่ต้องการให้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ (ประชาชนทั่วไป องค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือกลุ่มที่มีความเฉพาะเจาะจง)
ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ	ระบุวันเวลาตั้งแต่เปิดรับความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะจนถึงวันเวลาที่ปิดรับความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ
วัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือ	อธิบายเกี่ยวกับความเป็นมา สภาพปัญหา และความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำ/แก้ไขกฎหมาย พร้อมบรรยายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือ

หัวข้อ	คำอธิบาย
วิธีการส่งความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ	ระบุข้อความสำคัญเกี่ยวกับวิธีการส่งความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) แจ้งให้ผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นทราบเกี่ยวกับการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้รับผิดชอบการจัดกระบวนการ (2) แนะนำให้ผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนก่อนการแสดงความคิดเห็น/ให้ข้อเสนอแนะ (3) เชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (4) แสดงข้อความที่บ่งชี้ถึงวิธีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น
เอกสารที่เกี่ยวข้อง	ลิงค์ไปยังเอกสารที่เกี่ยวข้อง
แบบสอบถาม	ลิงค์ไปยังแบบสอบถาม
การเชิญเข้าร่วมกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น	ลิงค์ไปยังการเชิญเข้าร่วมกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น
เอกสารอ้างอิง	ลิงค์ไปยังเอกสารอ้างอิงและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือสาธารณะ
การติดต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ	ระบุช่องทางในการติดต่อกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะที่มีการส่งเข้ามา	ลิงค์ไปยังความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะที่มีการส่งเข้ามา
ผลการปรึกษาหารือและการดำเนินการในระยะต่อไป	ลิงค์ไปยังผลการปรึกษาหารือและการดำเนินการในระยะต่อไป
การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล	ลิงค์ไปยังข้อบังคับของสหภาพยุโรปว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล

หัวข้อ	คำอธิบาย
ข้อความ/คำประกาศเรื่องการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล	ระบุข้อความ/คำประกาศเรื่องการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ที่มา: ปรับปรุงจาก European Commission (2015: 320-322)

(2) การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น (public opinion survey)

การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นเป็นรูปแบบการปรึกษาหารือที่มุ่งวัดทัศนคติของประชาชนต่อร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น โดยอาจนำไปใช้เพื่อรับทราบความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายที่มีความเป็นตัวแทน กลุ่มเป้าหมายแบบเปิดกว้าง และกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจงก็ได้ และการดำเนินการเก็บข้อมูลนั้นสามารถดำเนินการได้หลายทาง ได้แก่ ผ่านการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวแบบพบหน้าค่าตา หรือโดยใช้โทรศัพท์ อินเตอร์เน็ต หรือการกรอกแบบสอบถามเองโดยผู้ตอบ ข้อดีของการจัดทำการสำรวจความคิดเห็นคือการเก็บข้อมูลจากผู้ตอบจำนวนมากๆ ได้ทุกกลุ่มหรือทุกตัวแทนโดยใช้เวลาไม่มาก และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมทางสถิติสำเร็จรูปได้อย่างมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม การใช้แบบสอบถามทำการสำรวจความคิดเห็นของคนจำนวนมากมักมีข้อจำกัดในเรื่องการได้รับทราบเกี่ยวกับความคิดเห็นในประเด็นที่มีความซับซ้อนและต้องการการเปิดกว้างให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ และคำตอบที่ได้รับบางครั้งอาจไม่น่าเชื่อถือและขาดความแม่นยำเนื่องจากผู้จัดการรับฟังไม่มีโอกาสในการอธิบายขยายความเกี่ยวกับคำถามแก่ผู้ตอบแบบสอบถาม

(3) การจัดประชุม/ประชาพิจารณ์/เวทีสาธารณะ (meetings / public hearings / public forums)

การปรึกษาหารือในรูปแบบของการจัดประชุม/ประชาพิจารณ์/เวทีสาธารณะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ส่วนใหญ่จะเป็นดำเนินการเพื่อเสริมการปรึกษาหารือในรูปแบบการเขียนและหรือส่งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสำหรับการวิเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่มีความเฉพาะและมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม หรือระหว่างผู้คนในสังคมในวงกว้าง การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะโดยการจัดการประชุม/ประชาพิจารณ์/เวทีสาธารณะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ชี้แจงและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ ในขณะที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบภาครัฐก็จะได้รับฟังคำอธิบายในประเด็นที่มีการส่งความเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม และสามารถได้ประเด็นที่ได้ไปศึกษาทำความเข้าใจและค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การจัดประชุม/ประชาพิจารณ์/เวทีสาธารณะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างเปิดเผยยังช่วยทำให้สาธารณชนเกิดความแน่ใจว่ากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดทำขึ้นมีความโปร่งใสและไม่มีอคติ

(4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (workshops / conferences)

การปรึกษาหารือในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนามักดำเนินการภายหลังจากที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบได้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่นๆ และได้รับทราบข้อมูล แนวคิด และข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ มาระดับหนึ่งแล้ว โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักมาเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนาเพื่อนำเสนอประเด็นริเริ่มและข้อค้นพบ และขอให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักช่วยกันพิจารณาทางเลือกและแนวทางที่มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา

ตาราง 3.4 ตัวอย่างการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป

Conference on the Green Paper on Pensions

Conference on the Green Paper on Pensions คือ การสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปฏิรูประบบบำนาญที่จัดขึ้น ณ กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยี่ยม เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 2010 โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนา 355 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง ผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ

การสัมมนาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากการที่คณะกรรมาธิการยุโรปได้ริเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบำนาญเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2010 โดยการตั้งคำถามเชิงนโยบายขึ้นมา 2 ประการ คือ (1) ระบบบำนาญจะมีความเพียงพอ ยั่งยืน และปลอดภัยได้อย่างไร และ (2) สหภาพยุโรปจะมีส่วนสนับสนุนประเทศสมาชิกอย่างไรบ้างเกี่ยวกับเรื่องนี้ และเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นมีความลุ่มลึกมากขึ้น การสัมมนาในครั้งนี้จึงเกิดขึ้นโดยการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักเข้ามาร่วมกันพิจารณาประเด็นต่างๆ ในรายละเอียดรวม 14 ประเด็น ซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้บรรจุไว้ในสมุดปกเขียว (green paper) จนเป็นที่มาของชื่องานสัมมนาในครั้งนี้

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของการสัมมนานี้เริ่มต้นจากการกล่าวเปิดงานโดยกรรมาธิการแอนดอร์ (Commissioner Andor) และรัฐมนตรีเดรเดน (Minister Daerden) จากนั้น ศาสตราจารย์นิโคลัส บาร์ (Nicholas Barr) แห่ง London School of Economics กล่าวปาฐกถานำในหัวข้อ “การปฏิรูประบบบำนาญในมุมมองทางวิชาการ” ก่อนที่ตลอดทั้งวันของการจัดสัมมนาจะเป็นวงเสวนาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาประเด็นต่างๆ ในสมุดปกเขียวทั้ง 14 ประเด็น โดยในช่วงเช้าแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 เวทีย่อยคู่ขนานกันเพื่อมุ่งพิจารณาบทบาทของสหภาพยุโรปในการสนับสนุนให้เกิดระบบบำนาญที่พอเพียงและยั่งยืนใน 2 มิติ คือ

(1) มิติทางสังคม: การส่งเสริมแนวคิดผู้สูงวัยที่กระฉับกระเฉงและสุขภาพดี และ

(2) มิติทางเศรษฐกิจ: การวางระบบการคลังสาธารณะ

ส่วนในช่วงบ่ายเป็นการจัดเวทีคู่ขนาน 2 เวทีย่อยเช่นเดียวกับในภาคเช้า โดยเน้นพิจารณาที่การปฏิรูประบบบำนาญใน 2 มิติ ได้แก่

(1) มิติเชิงบูรณาการ: การลดข้อจำกัดระหว่างกันในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการสร้างระบบบำนาญร่วมกันของประเทศสมาชิก และ

(2) มิติทางการบริหารจัดการ: การสร้างความปลอดภัยและความโปร่งใสให้แก่ระบบบำนาญ

ในช่วงท้ายของการสัมมนาเป็นการสรุปผลการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจาก 4 เวทีย่อย และกล่าวปิดการสัมมนาโดยกรรมาธิการแอนดอร์

ผลการสัมมนาในครั้งนี้มีการบันทึกไว้ทั้งหมดทั้งกำหนดการจัดสัมมนา คำกล่าวเปิด-ปิดการสัมมนา คำกล่าวปาฐกถาของศาสตราจารย์นิโคลัส บาร์ และเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาในเวทีย่อยแต่ละเวทีโดยผู้สนใจสามารถเข้าถึงได้ผ่าน Webcast Portal ของคณะกรรมาธิการยุโรป

ที่มา: European Commission (2010)

(5) การประชุมกลุ่ม (focus groups)

การปรึกษาหารือในรูปแบบการประชุมกลุ่มมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มเล็กๆ ของผู้เข้าร่วมที่มีภูมิหลังหรือประสบการณ์ในเรื่องที่ขอคำปรึกษาใกล้เคียงกัน โดยทั่วไป การประชุมกลุ่มเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประมาณ 6-8 คน โดยมีผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม (moderator) และผู้จดบันทึก (note taker) เป็นผู้เอื้อกระบวนการภายใต้วัตถุประสงค์และประเด็นการสนทนาที่กำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะ

(6) การสัมภาษณ์ (interviews)

การปรึกษาหารือโดยวิธีการสัมภาษณ์เป็นการเก็บข้อมูลผ่านการสนทนาพูดคุยแบบตัวต่อตัวกับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นไปในลักษณะ

(1) การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) คือการใช้ชุดคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในการพูดคุยสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย (2) การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) คือการสนทนากับกลุ่มเป้าหมายในลักษณะที่ไม่เป็นทางการและปล่อยให้การสนทนาไหลไปตามธรรมชาติ หรือ (3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) คือการผสมผสานรูปแบบการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างเข้าด้วยกัน โดยมีการกำหนดประเด็นคำถามไว้เป็นแนวทางสำหรับการสนทนาพูดคุยแต่เปิดพื้นที่สำหรับคำถามที่อาจเกิดขึ้นต่อเนื่องจากบทสนทนาหรือบริบทของการพูดคุยไว้ด้วย

โดยทั่วไป การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างมักนำมาใช้ในช่วงเริ่มต้นกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้างจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ส่วนการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือกึ่งโครงสร้างนั้นจะนำมาใช้ภายหลังจากที่มีข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ มาระยะหนึ่งแล้วเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติม

6. การวิเคราะห์ผล รายงานผล และประเมินผล

หลังจากที่ได้ทำการเก็บรวบรวมความคิดเห็นโดยวิธีการปรึกษาหารือสาธารณะรูปแบบต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ผลเพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าสำหรับการจัดทำหรือปรับปรุงร่างกฎหมาย โดยมีแนวทางที่คู่มือของคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปแนะนำไว้ (European Commission, 2014: 18-19) ดังนี้

(1) การสรุปข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น

(1.1) การเปรียบเทียบจำนวนและสัดส่วนของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำแนกตามประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

(1.2) การเปรียบเทียบจำนวนและสัดส่วนของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำแนกตามกลุ่ม/ประเภทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ

(1.3) การเปรียบเทียบจำนวนและสัดส่วนของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำแนกตามมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่นำไปปรึกษาหารือ (อาทิ แยกตามแนวคิด ตามความต้องการ หรือตามประเด็นที่เป็นข้อห่วงกังวล)

(2) การวิเคราะห์เนื้อหาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ

(2.1) การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ตามที่ได้ทำการวิเคราะห์/จัดทำแผนที่ไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการวางกลยุทธ์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ

(2.2) การวิเคราะห์เนื้อหาโดยแยกตามประเด็น/คำถามที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและ/หรือให้ข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนต่อมาคือการรายงานผลการปรึกษาหารือสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคาดหวังและต้องการทราบว่าความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของพวกเขาถูกนำไปใช้หรือไม่ อย่างไร ในรายงานสรุปผลการปรึกษาหารือสาธารณะต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก นำเสนอรายงานสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจำแนกตามรูปแบบ/วิธีการรับฟังที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ส่วนที่สอง นำเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาพิจารณา โดยเฉพาะการอธิบายเหตุผลว่าความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะใดที่คณะกรรมการได้นำไปใช้จัดทำหรือปรับปรุงร่างกฎหมาย ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะใดที่คณะกรรมการไม่ได้นำไปใช้จัดทำหรือปรับปรุงร่างกฎหมาย พร้อมอธิบายเหตุผล ตลอดจนการสร้างความชัดเจนว่าการดำเนินการต่อจากนี้จะเป็นอย่างไร และมีกำหนดระยะเวลาถึงเมื่อใด

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะคือการประเมินผลการดำเนินการโดยการตอบคำถามที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก กลยุทธ์สำหรับกระบวนการปรึกษาหารือที่วางไว้ตั้งแต่ต้นทำงานได้ดีหรือไม่ วิธีการ/เครื่องมือใดบ้างที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลที่ได้รับจากการวางแผนดังกล่าวโดยภาพรวมเป็นอย่างไร

ประการที่สอง กระบวนการปรึกษาหารือที่ดำเนินการไปนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ อะไรบ้างที่ทำงานได้ดี อะไรบ้างที่ทำงานไม่ได้ และผู้เข้าร่วมกระบวนการมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

ประการที่สาม กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง เช่น ผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ผลกระทบต่อผู้กำหนดนโยบาย เป็นต้น

โดยสรุป จุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปคือขั้นการวางแผนและเตรียมการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่อาศัยการจัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการระบุประเภท/ลักษณะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละประเด็นอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมถึง (1) การแบ่งประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) การวิเคราะห์ระดับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม (3) การเรียงลำดับประเภทหรือลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามลำดับของผลประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเด็นที่จะปรึกษาหารือ และ (4) การวิเคราะห์ระดับของอิทธิพลและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม จากนั้นจึงเลือกวิธีการและเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เหมาะสม ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ผล รายงานผล และประเมินผลกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะตามลำดับขั้นตอน (ตาราง 3.5)

ตาราง 3.5 สรุปองค์ประกอบและขั้นตอนที่จำเป็นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย/ขั้นตอนที่จำเป็น
1. กลยุทธ์สำหรับการปรึกษาหารือ	• กำหนดเป้าหมายในการปรึกษาหารือสาธารณะ • จัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย • เลือกวิธีการและเครื่องมือเพื่อประกันความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ • จัดทำเว็บไซต์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย/ขั้นตอนที่จำเป็น
2. เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	• ระบุประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละประเด็น • เรียงลำดับประเภทหรือลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามลำดับของผลประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเด็นที่จะปรึกษาหารือ
3. การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและระบบการลงทะเบียนที่โปร่งใส	• จัดทำข้อความที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและประกาศต่อสาธารณะอย่างชัดแจ้ง • จัดทำระบบลงทะเบียนสำหรับองค์กรที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์แยกจากการแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป
4. กระบวนการที่สามารถเข้าถึงได้	• ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถใช้ในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ละเลยผู้เกี่ยวข้องกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแม้แต่ผู้พิการ • เลือกเครื่องมือในการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงในกระบวนการที่สะดวกและเป็นที่รับรู้ในวงกว้าง • กำหนดระยะเวลาในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีความเหมาะสมทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังกระบวนการปรึกษาหารือ
5. วิธีการและเครื่องมือในการปรึกษาหารือ	• การปรึกษาหารือสาธารณะแบบออนไลน์ • การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น • การจัดประชุม/ประชาพิจารณ์ • การประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนา • การประชุมกลุ่ม • การสัมภาษณ์

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย/ขั้นตอนที่จำเป็น
6. การวิเคราะห์ผล รายงานผล และประเมินผล	• การวิเคราะห์ผลโดย (1) สรุปข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น (2) วิเคราะห์เนื้อหาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ
	• รายงานผลโดย (1) นำเสนอรายงานสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจำแนกตามรูปแบบ/วิธีการรับฟังที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (2) นำเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาพิจารณา • ประเมินผลโดยการตอบคำถาม (1) กลยุทธ์สำหรับกระบวนการปรึกษาหารือที่วางไว้ตั้งแต่ต้นทำงานได้ดีหรือไม่ (2) กระบวนการปรึกษาหารือที่ดำเนินการไปนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ (3) กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

บทที่ 4

การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศอังกฤษ

นับตั้งแต่รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยการปรับปรุงวิธีการในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมายในช่วงทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา การจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เปิดกว้างหรือการปรึกษาหารือสาธารณะซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมายถูกกำหนดให้เป็นขั้นตอนที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (National Audit Office, 2001: 15) เนื่องจากการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นวิธีการที่เป็นระบบในการสอบถามข้อมูลจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากร่างกฎหมายที่กำลังอยู่ระหว่างการยกร่าง การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่แรกเริ่มอย่างกว้างขวางได้รับการพิสูจน์แล้วว่าสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์คือการมีกฎหมายที่ดีขึ้นได้ (National Audit Office, 2001: 24)

การปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษร (written consultation documents) คือรูปแบบที่รัฐบาลอังกฤษกำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำนโยบายหรือร่างกฎหมายใช้ในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Rowe and Gammack, 2004) การปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีการประเมินกันคร่าวๆ ว่ารัฐบาลอังกฤษใช้งบประมาณสำหรับการจัดกระบวนการนี้โดยเฉลี่ยสูงกว่า 100 ล้านปอนด์ต่อปี (Jones and Gammell, 2008) นอกจากนี้ เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผล รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำคู่มือปฏิบัติสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ (Code of Practice on Consultation) เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นทางการ เปิดเผย และเป็นลายลักษณ์อักษร โดยในคู่มือฉบับนี้ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน (criterion) ของการปรึกษาหารือสาธารณะไว้ 7 ประการ[11] ดังนี้

(1) การเริ่มต้นกระบวนการปรึกษาหารือ (when to consult)

(2) ระยะเวลาในการดำเนินการปรึกษาหารือ (duration of consultation exercises)

(3) การสร้างความชัดเจนในเรื่องขอบเขตและผลกระทบ (clarity of scope and impact)

---

[11] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน HM Government (2008: 7-13)

(4) การดำเนินการเพื่อให้การปรึกษาหารือสามารถเข้าถึงได้ (accessibility of consultation exercises)

(5) ภาระของการปรึกษาหารือ (the burden of consultation)

(6) ความรับผิดชอบต่อการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือ (responsiveness of consultation exercises)

(7) ศักยภาพในการปรึกษาหารือ (capacity of consult)

(1) การเริ่มต้นกระบวนการปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นทางการ เปิดเผย และเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนั้น กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎหมายที่ต้องการริเริ่มจัดทำแล้วอย่างเพียงพอ เป็นระบบและรอบด้าน และนำข้อมูลดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางการสื่อสารที่เปิดกว้างในการเข้าถึง อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวมิได้หมายความว่าการเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหรือร่างกฎหมายครบถ้วนแล้ว ตรงกันข้าม ในการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอ เป็นระบบและรอบด้าน สำหรับการดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นทางการนั้น กระบวนการปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องมีการดำเนินการอย่างครอบคลุมกว้างขวางก่อนที่การจัดกระบวนการปรึกษาหารือแบบเป็นทางการจะเริ่มต้นขึ้น

(2) ระยะเวลาในการดำเนินการปรึกษาหารือ

ภายใต้สถานการณ์ทั่วไป การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นทางการ เปิดเผย และเป็นลายลักษณ์อักษรต้องดำเนินกระบวนการโดยใช้เวลาอย่างน้อย 12 สัปดาห์เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นที่มีคุณภาพจากผู้เกี่ยวข้องในจำนวนที่มากพอ ดังนั้น จึงเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ต้องการจัดทำกฎหมายหรือออกนโยบายใดๆ ในการวางแผนและกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการปรึกษาหารือไว้ล่วงหน้าพร้อมๆ กับการจัดแผนงบประมาณประจำปี นอกจากนี้ เมื่อเริ่มต้นกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องมีการแจ้งต่อสาธารณะให้รับทราบอย่างชัดเจนเกี่ยวกับช่วงเวลาที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเริ่มต้นและสิ้นสุดทุกครั้ง

(3) การสร้างความชัดเจนในเรื่องขอบเขตและผลกระทบ

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษคือการจัดทำเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นเพื่อสร้างความชัดเจนทั้งในแง่กระบวนการและเนื้อหาในแง่กระบวนการ เอกสารที่จัดทำขึ้นต้องอธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะตั้งแต่ช่วงก่อนที่กระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการจะเริ่มขึ้น รูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ และสิ่งที่จะเกิดขึ้นและสามารถคาดหวังได้ภายหลังจากที่กระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ในแง่เนื้อหา เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นต้องอธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของกระบวนการปรึกษาหารือ โดยเฉพาะการระบุประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายหรือร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาได้ รวมถึงประเด็นที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประเด็นที่อยู่นอกขอบเขตของการปรึกษาหารือนั่นเอง นอกจากนี้ เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นควรนำเสนอสาระเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ การบ่งชี้ถึงกลุ่มหรือผู้คนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือร่างกฎหมายเมื่อมีการบังคับใช้แล้ว และการเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสามารถเสนอแนะผ่านคำถามที่มีลักษณะทั้งแบบปลายปิดและปลายเปิด

(4) การดำเนินการเพื่อให้การปรึกษาหารือสามารถเข้าถึงได้

การปรึกษาหารือต้องมีการออกแบบกระบวนการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้และจะต้องมีการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่ช่วงริเริ่มนโยบายหรือมีแนวคิดที่จะร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้การออกแบบกระบวนการสามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ วิธีการและขั้นตอนต่างๆ ในการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าใจได้ง่ายด้วยเนื้อหาที่กระชับ มีการย่อยข้อมูลในรูปแบบของการเปรียบเทียบและไม่มีค่าใช้จ่ายในการใช้ประโยชน์ การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ และการเผยแพร่เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญและขาดมิได้สำหรับกระบวนการปรึกษาหารือ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องพิจารณาเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มได้อย่างเหมาะสม

(5) ภาระของการปรึกษาหารือ

สิ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายหรือยกร่างกฎหมายต้องระลึกไว้เสมอคือการทำให้การปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นภาระน้อยที่สุดสำหรับผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในความหมายนี้ ถึงแม้ว่าการปรึกษาหารือจะเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างในการรับฟังทุกฝ่าย แต่จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้เกิดการตั้งคำถามซ้ำๆ ซากๆ แก่กลุ่มเป้าหมายเดิมๆ ในขณะเดียวกัน หากหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องอยู่แล้วก็ควรนำข้อมูลนั้นมาจัดนำเสนอแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่ายเพื่อมิให้ผู้เกี่ยวข้องต้องไปเสียเวลาหรือเสียค่าใช้จ่ายในการสืบค้นข้อมูลเอง นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อทำให้ช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น เช่น ช่องทางออนไลน์ มีความสะดวกและไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึง และต้องพยายามมิให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ต้องการมีส่วนร่วมกับกระบวนการปรึกษาหารือมากจนเกินไป

(6) ความรับผิดชอบต่อการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือ

คำตอบที่ได้รับผ่านการจัดกระบวนการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะโดยผ่านช่องทางออนไลน์ การประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ต้องมีการนำมาวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบในลักษณะข้อมูลเชิงคุณภาพมากกว่าข้อมูลเชิงปริมาณ และเพื่อที่จะแน่ใจได้ว่าการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นมีความถูกต้อง การพิจารณาว่าความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นความคิดเห็น

ส่วนบุคคลหรือเป็นความคิดเห็นของกลุ่ม/องค์กรที่ผ่านการระดมความคิดเห็นภายในมาก่อนแล้วเป็นเรื่องที่มองข้ามมิได้ นอกจากนี้ ในเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีการระบุข้อมูลของผู้ทำหน้าที่หลักในการตอบสนองต่อความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ อย่างชัดเจนไว้ตั้งแต่ช่วงริเริ่มการจัดทำร่างกฎหมาย พร้อมแนบคู่มือปฏิบัติสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบเพื่อให้ผู้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสามารถติดตามและช่วยตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของการจัดกระบวนการปรึกษาหารืออีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ในการจัดดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือทุกครั้ง หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องแต่งตั้งผู้ประสานงานการปรึกษาหารือ (Consultation Coordinator) ขึ้นมาเพื่อรับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสำหรับนำไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการจัดกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น

ความรับผิดชอบต่อการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารืออีกประการหนึ่งคือการจัดทำรายงานสรุปผลการปรึกษาหารือ ในรายงานดังกล่าวต้องมีการสรุปความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีต่อคำถามแต่ละข้อที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรโดยอาจพิจารณานำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจมาแสดงประกอบด้วยก็ได้ องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของรายงานคือการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบจัดทำนโยบายหรือยกร่างกฎหมายที่มีต่อความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการจัดกระบวนการปรึกษาหารือพร้อมเหตุผลประกอบ รายงานสรุปผลการจัดกระบวนการปรึกษาหารือนี้ต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางและจะต้องมีการแจ้งเตือนให้ผู้ที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทราบ

(7) ศักยภาพในการปรึกษาหารือ

นอกจากการแต่งตั้งผู้ประสานงานการปรึกษาหารือขึ้นมาแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายต้องขอคำปรึกษาจากผู้ประสานงานดังกล่าวตั้งแต่ช่วงวางแผนการจัดกระบวนการ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลจะต้องมีส่วนเข้าไปช่วยติดตามตรวจสอบกระบวนการให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ ที่สำคัญ บทเรียนและประสบการณ์ที่เรียนรู้จากการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือแต่ละครั้งจะต้องมีการเผยแพร่เพื่อแบ่งปันให้หน่วยงานอื่นๆ ได้ร่วมเรียนรู้ไปด้วย

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ รัฐบาลอังกฤษมีการกำหนดองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมาย (ตาราง 4.1) และสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายมีการกระตุ้นและหนุนเสริมให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมายในทุกขั้นตอน หน่วยงานของรัฐจำนวนมากได้จัดดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรตามแนวทางที่กำหนดและแนะนำในคู่มือปฏิบัติสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือเป็นจำนวนมากและมีตัวอย่างการดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จมากมาย การดำเนินการของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จนั้นเกิดจากการออกแบบกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเชื่อมโยงกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ ซึ่งแน่นอนว่าภายในกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตั้งแต่ช่วงก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาไปจนถึงขั้นตอนเมื่อกฎหมายผ่านการพิจารณาและนำไปบังคับใช้

ตาราง 4.1 องค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ

องค์ประกอบ	คำอธิบาย
เป้าประสงค์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น	การระบุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดทำร่างกฎหมาย
ความเสี่ยง	การประเมินความเสี่ยงของร่างกฎหมาย
ประโยชน์	การระบุเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากทางเลือกต่างๆ (รวมถึงทางเลือกที่ระบุให้ “ไม่ต้องทำอะไร” ด้วย)
ต้นทุน	การประเมินค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม
การรักษาความสอดคล้อง	การระบุทางเลือกในการดำเนินการ
ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก	การขอความปรึกษาจากกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก
การปรึกษาหารือสาธารณะ	การนำมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบมาพิจารณาและอภิปรายผลอย่างรอบด้านและชัดเจน
การติดตามและประเมินผล	การจัดทำตัวชี้วัดสำหรับการติดตามและประเมินผล
ข้อเสนอแนะ	สรุปและจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะมุมมองต่างๆ ที่รวบรวมจากการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก National Audit Office (2001: 3)

ตัวอย่างที่น่าสนใจตัวอย่างหนึ่ง คือ กรณีการริเริ่มผลักดันกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (climate change) ซึ่งได้มีการริเริ่มผลักดันการร่างกฎหมายตั้งแต่ต้น ค.ศ. 2005 โดยการจัดกิจกรรมในรูปแบบของการรณรงค์เพื่อสอบถามความต้องการของสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องในชื่อกิจกรรม “Big Ask Campaign” ที่จัดขึ้นโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีชื่อว่า Friends of the Earth (FoE) ร่วมกับสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่ง ต่อมา รัฐบาลโดยสำนักงานการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Office of Climate Change: OCC) ได้จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศขึ้นมาฉบับหนึ่งในช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 และในระหว่างการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการจัดการประชุมพูดคุยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะสภาอุตสาหกรรมแห่งสหราชอาณาจักรและกลุ่ม Friends of the Earth ใช้เวลาในการจัดทำร่างกฎหมายประมาณ 5 เดือน ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปจัดกระบวนการกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นทางการ ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 ถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 รวมระยะเวลาประมาณ 4 เดือน (ราว 16 สัปดาห์ซึ่งใช้เวลามากกว่าข้อกำหนดขั้นต่ำ 12 สัปดาห์ในคู่มือปฏิบัติสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ)

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาเดียวกันกับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น (pre-legislative scrutiny) โดยคณะอนุกรรมาธิการของรัฐสภา 3 คณะ ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการวิสามัญร่วมระหว่างสมาชิกรัฐสภาและผู้ตรวจประเมินความถูกต้อง คณะกรรมาธิการวิสามัญด้านสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท และผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนที่ร่างกฎหมายฉบับปรับปรุงจะถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 และใช้เวลาพิจารณาประมาณ 1 ปีจนถึง

วันที่กฎหมายได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Climate Change Act 2008) ในเดือนพฤศจิกายนของปีถัดมา

กระบวนการริเริ่มและจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่สรุปมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นทางการ ซึ่งในกรณีนี้ใช้เวลาประมาณ 4 เดือนนั้นเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของเส้นทางอันยาวนาน (มากกว่า 2 ปี) ในการที่กฎหมายฉบับหนึ่งจะได้รับการยอมรับและเห็นชอบให้มีการประกาศใช้ (ตาราง 4.2)

ตาราง 4.2 ตัวอย่างกระบวนการริเริ่มและจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Climate Change Act 2008) ของประเทศอังกฤษ

ก่อนเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ					
กิจกรรมรณรงค์เพื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย (“Big Ask Campaign”)	จัดทำร่างกฎหมาย	กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ [อย่างเป็นทางการ]			
		การพิจารณาของรัฐสภา			
		การศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น (pre-legislative scrutiny) โดยคณะอนุกรรมาธิการของรัฐสภา	ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา	ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	ร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ (Climate Change Act)
พฤษภาคม 2005	พฤศจิกายน 2006 - มีนาคม 2007	มีนาคม - มิถุนายน 2007	พฤศจิกายน 2007	เมษายน 2008	พฤศจิกายน 2008

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Maciejewski Scheer and Höppner (2010: 262)

ในช่วงการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ สำนักงานการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายทำการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเลือกใช้วิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวอย่างหลากหลาย ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นโดยการส่งเอกสารทางอีเมลหรือไปรษณีย์ การประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดเว็บไซต์รับฟังความคิดเห็น การนำเสนอข้อมูลผ่านสื่อมวลชน การสื่อสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ การปรึกษาหารือผ่านองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ และการจัดเวทีปรึกษาสาธารณะ (Citizen's Summit) การเลือกใช้วิธีการปรึกษาหารือเหล่านี้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ทั้งในภาพกว้างและเจาะจงรายกลุ่ม/องค์กรผ่านการประชาสัมพันธ์ให้ทราบและการเชื้อเชิญเป็นรายบุคคลตามความเหมาะสม (ตาราง 4.3)

ตาราง 4.3 ยุทธวิธีของสำนักงานการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ

วิธีการปรึกษาหารือ	กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย
ส่งเอกสารทางอีเมลหรือไปรษณีย์	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประมาณ 1,600 คนที่ได้จากการจัดทำบัญชีรายชื่อ	เชิญแบบเจาะจง
ประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก	เชิญแบบเจาะจง
เว็บไซต์	ผู้สนใจทุกคน	ประชาสัมพันธ์ให้ทราบ
การนำเสนอผ่านสื่อมวลชน	ผู้คนในสังคมวงกว้างที่เป็นผู้ชมหรือผู้ติดตามข่าวสารผ่านสื่อรูปแบบต่างๆ	ประชาสัมพันธ์ให้ทราบ
การสื่อสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์	ผู้คนในสังคมวงกว้างที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านสิ่งพิมพ์	ประชาสัมพันธ์ให้ทราบ
การปรึกษาหารือผ่านองค์กรตัวแทนผลประโยชน์	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรนั้นๆ	ประชาสัมพันธ์ให้ทราบ
เวทีปรึกษาสาธารณะ (Citizen’s Summit)	ตัวแทนประชาชนที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 152 คน	เชิญแบบเจาะจง

ที่มา: Maciejewski Scheer and Höppner (2010: 266)

ปัจจุบัน รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดหลักการสำคัญ 11 ประการที่หน่วยงานฝ่ายบริหารต้องยึดถือปฏิบัติในการจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (Government of the United Kingdom, 2016: 1-2) ดังนี้

1. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีความละเอียด ชัดเจน และได้ใจความ เป็นการปรึกษาหารือสาธารณะที่ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้ตัวย่อ นอกจากนี้ คำถามต้องมีกรอบที่ชัดเจนทั้งด้านเนื้อหาและปริมาณ หลีกเลี่ยงการใช้เอกสารประกอบจำนวนมาก ควรสรุปเนื้อหาให้สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย

2. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ควรดำเนินการในลักษณะภาพรวมที่เป็นการดำเนินการเชิงนโยบาย ไม่ใช่การถามเป็นหัวข้อเล็กๆ เพียงเพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นส่วนๆ และไม่ควรดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะหากเรื่องนั้นๆ ได้ข้อยุติแล้ว

3. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีเนื้อหาที่ครบถ้วน ในการปรึกษาหารือสาธารณะต้องเตรียมข้อมูลให้ครบทุกประเด็นที่ได้รับการกำหนดไว้ โดยต้องรวบรวมข้อมูลในลักษณะของต้นทุนความคุ้มค่าเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำถามในเรื่องที่อาจส่งผลต่อภาคธุรกิจ

4. การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงข้อมูล การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นการรวบรวมข้อมูล “ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ” ดังนั้น ข้อมูลที่รวบรวมจึงมีลักษณะที่มีทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยช่องทางการได้มาซึ่งองค์ความรู้มาจากทั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์และการเสาะแสวงหาจากบุคคล

5. การปรึกษาหารือสาธารณะควรจัดขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสม หากใช้เวลามากจนเกินไปย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงนโยบาย เพราะข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและตัวแปรที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันหากใช้ระยะเวลาที่น้อยเกินไปย่อมส่งผลต่อการพิจารณาที่เป็นไปอย่างรวบรัด ซึ่งจะลดทอนคุณภาพของคำตอบที่พึงได้รับ

6. การปรึกษาหารือสาธารณะควรมีการกำหนดเป้าหมาย เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องใดๆ แม้จะเป็นกลุ่มเดียวกันแต่ก็มีจำนวนค่อนข้างมากและมีความหลากหลายปะปนอยู่ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายที่มีความชัดเจนเฉพาะกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น และต้องคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่กำหนดไว้

7. การปรึกษาหารือสาธารณะควรคำนึงถึงผู้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือ ควรมีแนวทางที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรึกษาหารือสาธารณะอาจต้องใช้ระยะเวลา เช่น เมื่อการปรึกษาหารือสาธารณะจัดขึ้นในช่วงเวลาที่เป็นวันหยุด ควรพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจมีผลต่อการปรึกษาหารือสาธารณะ

8. การปรึกษาหารือสาธารณะควรได้รับข้อยุติก่อนที่จะเผยแพร่ ควรสรุปแนวทางที่ได้รับจากการปรึกษาหารือสาธารณะจนได้ข้อยุติจากทุกฝ่ายก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อแสวงหาข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการกำหนดนโยบายที่เป็นเรื่องใหม่

9. การปรึกษาหารือสาธารณะควรดำเนินการอย่างละเอียดครบถ้วน ควรเผยแพร่คำตอบของรัฐบาลต่อผลการปรึกษาหารือสาธารณะบนหน้าเว็บไซต์เดียวกันกับเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูล โดยต้องสร้างความมั่นใจและความชัดเจนว่ารัฐบาลจะมีคำตอบต่อผลการปรึกษาหารือเมื่อใด

ผลการปรึกษาหารือสาธารณะจำนวนเท่าไรและเรื่องใดบ้างที่รัฐบาลได้รับจากผู้ให้คำปรึกษา และประเด็นที่ได้รับมานั้นส่งผลอย่างไรต่อนโยบายที่กำลังพิจารณากันอยู่

10. คำตอบของรัฐบาลต่อการปรึกษาหารือสาธารณะควรเผยแพร่ในระยะเวลาที่เหมาะสม ควรมีการเผยแพร่ผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือสาธารณะภายใน 12 สัปดาห์ หรือมีการอธิบายเหตุผลกรณีไม่สามารถเผยแพร่ผลลัพธ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว

11. การปรึกษาหารือสาธารณะโดยทั่วไปจะไม่ริเริ่มดำเนินการในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ยกเว้นกรณีมีสถานการณ์พิเศษที่ทำให้การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างเร่งด่วน ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบขอคำแนะนำจากหน่วยงานด้านจริยธรรมและความเหมาะสม (the Propriety and Ethics team) ของสำนักนายกรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า จุดเด่นของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษคือการให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (responsibility) และสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้หลักการและแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องและติดตามตรวจสอบได้ การกำหนดให้การดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและแจ้งให้สาธารณะรับทราบอย่างทั่วถึงยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มิได้จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น

ต่อร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการมีส่วนร่วมในการสังเกต ติดตาม และเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย (ตาราง 4.4) นอกจากนี้ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษยังเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกับกระบวนการประชาธิปไตยอื่นๆ โดยเฉพาะกระบวนการริเริ่มผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ในความหมายนี้ การปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษจึงมิได้มีความหมายเพียงขั้นตอนหนึ่งในการจัดทำกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงการแสดงออกซึ่งอำนาจโดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนเข้ากับการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านระบบตัวแทนได้อย่างลงตัว

ตาราง 4.4 สรุปขั้นตอนหลักและแนวทางในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษ

ขั้นตอนหลัก	แนวทางในการดำเนินการ
1. การปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการ	• จัดทำร่างกฎหมาย โดยมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง
2. การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ลายลักษณ์อักษร)	
2.1 การเตรียมการ	• กำหนดวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของการปรึกษาหารือ • เตรียมข้อมูลสำหรับการปรึกษาหารือ ได้แก่ o ร่างกฎหมาย o ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง o ประเด็นคำถามที่ต้องการขอความคิดเห็น • กำหนดช่วงเวลาในการปรึกษาหารือสาธารณะที่เหมาะสม (อย่างน้อย 12 สัปดาห์)
2.2 การดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือ	• จัดกระบวนการปรึกษาหารือโดยอาศัยช่องทางการได้มาซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์และการเสาะแสวงหาจากบุคคลที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม เช่น o เว็บไซต์ o ส่งจดหมายไปยังหน่วยงาน/บุคคลเพื่อขอรับคำปรึกษา o จัดเวทีสาธารณะโดยการเชิญตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วม

ขั้นตอนหลัก	แนวทางในการดำเนินการ
2.3 การสรุปและรายงานผล	• สรุปแนวทางที่ได้รับจากการปรึกษาหารือสาธารณะจนได้ข้อยุติจากทุกฝ่ายก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ • เผยแพร่คำตอบของรัฐบาลต่อผลการปรึกษาหารือสาธารณะบนหน้าเว็บไซต์เดียวกันกับเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลภายใน 12 สัปดาห์ (หรือมีการอธิบายเหตุผลกรณีไม่สามารถเผยแพร่ผลลัพธ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว) โดยระบุเนื้อหาที่ชัดเจนในประเด็นต่อไปนี้ o จำนวนความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับ o ประเด็นต่างๆ ที่ได้รับจากผู้ให้คำปรึกษา o ผลของความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นที่มีต่อนโยบาย/ข้อกฎหมายที่กำลังพิจารณากันอยู่ • แจ้งเตือนให้ผู้ที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้รับทราบถึงการเผยแพร่รายงานฯ
2.4 การประเมินผล	• แต่งตั้งผู้ประสานงานการปรึกษาหารือ (Consultation Coordinator) เพื่อทำหน้าที่รับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะและนำคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะดังกล่าวไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการจัดกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

บทที่ 5

การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมายของสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการที่เรียกว่า “การแจ้งให้ทราบและฟังความเห็นจากสาธารณะ (public notice-and-comment)” ระบบแบบนี้ของสหรัฐอเมริกานับว่ามีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นระบบการรับฟังความเห็นต่อการจัดทำกฎหมายที่เปิดกว้างและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ ระบบการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกาถูกเขียนรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 (1946 Administrative Procedure Act: APA) กฎหมายนี้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาลกลาง (federal government) และบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยกฎหมายนี้ได้วางมาตรฐานขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการออกกฎหมายของรัฐบาลเอาไว้ (Rodrigo and Amo, 2006: 3)

ในปัจจุบัน การรับฟังความเห็นต่อการจัดทำกฎหมายในรูปแบบการแจ้งให้ทราบและฟังความเห็นจากสาธารณะของสหรัฐอเมริกาดำเนินการผ่านช่องทางออนไลน์ (online) โดยรัฐบาลมีการจัดทำเว็บไซต์ขึ้นมาชื่อ regulation.gov ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Act of 2002) กฎหมายดังกล่าวกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการรับฟังความเห็นต่อการจัดทำกฎหมาย (Rodrigo and Amo, 2006: 4) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ

เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องการจะออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม หน่วยงานรัฐต้องเผยแพร่ “ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ” หรือ Notice of Proposed Rulemaking (NPRM) ลงในวารสาร Federal Register ซึ่งเป็นวารสารที่รวบรวมกฎหมายและร่างกฎหมายที่จัดทำโดยหน่วยงานรัฐ (ภาพ 5.1) และบนเว็บไซต์ Regulations.gov เป็นขั้นตอนแรก (ภาพ 5.2) โดยเอกสารดังกล่าวต้องประกอบด้วยร่างกฎหมายและข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า ข้อเสนอต่างๆ ของหน่วยงานรัฐในร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นมานั้นอาศัยหลักฐานอะไร โดยต้องมีการอ้างอิงงานศึกษาที่สำคัญๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายใหม่ที่เสนอ และมีคำอธิบายที่เข้าใจง่ายไม่ใช่การอธิบายแบบภาษากฎหมายเกี่ยวกับเหตุผลที่ต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา ข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะเหล่านี้ต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อให้สาธารณชนสามารถนำไปพิจารณาต่อได้อย่างถูกต้องและตรงประเด็น นอกจากนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งของระบบการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกาคือการเข้าถึงได้ กล่าวคือ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องเข้าถึงร่างกฎหมายใหม่ที่ถูกเสนอทั้งหมดได้โดยง่ายและรวดเร็ว เว็บไซต์ Regulations.gov จึงได้พัฒนาระบบการแจ้งเตือนทางอีเมลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามาเอาไว้ด้วย

22016 Federal Register / Vol. 82, No. 90 / Thursday, May 11, 2017 / Notices

Four: Renewal of Projects Exempted From OMHAF, Option Five—Renewal of Portfolio Reengineering Demonstration or Preservation Projects, and Option Six—Opt Outs. Owners should select one of six options which are applicable to their project and should submit contract renewal on an annual basis to renew contract.

The Section 8 Renewal Guide sets forth six renewal options from which a project owner may choose when renewing their expiring Section 8 contracts.

Option One (Mark-Up-To-Market)

Option Two (Other Contract Renewals with Current Rents at or Below Comparable Market Rents Option Three (Referral to the Office of Multifamily Housing Assistant Restructuring—OHAF) Option Four (Renewal of Projects Exempted from OHAF)

Option Five (Renewal of Portfolio Reengineering Demonstration or Preservation Projects)

Option Six (Opt-Outs)

Respondents: Business or other for profit and non profit.

Estimated Number of Respondents: 25,430.

Estimated Number of Responses: 25,430.

Frequency of Response: On occasion.

Average Hours per Response: 1 hour.

Total Estimated Burden: 24,880.

B. Solicitation of Public Comment

This notice is soliciting comments from members of the public and affected parties concerning the collection of information described in Section A on the following:

(1) Whether the proposed collection of information is necessary for the proper performance of the functions of the agency, including whether the information will have practical utility; (2) The accuracy of the agency's estimate of the burden of the proposed collection of information; (3) Ways to enhance the quality, utility, and clarity of the information to be collected; and (4) Ways to minimize the burden of the collection of information on those who are to respond; including through the use of appropriate automated collection techniques or other forms of information technology, e.g., permitting electronic submission of responses.

HUD encourages interested parties to submit comment in response to these questions.

Authority: Section 3507 of the Paperwork Reduction Act of 1995, 44 U.S.C. Chapter 35.

Dated: May 4, 2017.

Ginger Charles,

General Deputy Assistant Secretary for Housing.

[FR Doc. 2017–09007 Filed 5–10–17; 8:45 am]

BILLING CODE 4210–67–P

DEPARTMENT OF THE INTERIOR

Office of the Secretary

[Docket No. DOI–2017–0002]

Review of Certain National Monuments Established Since 1996; Notice of Opportunity for Public Comment

AGENCY: Office of the Secretary, Interior.

ACTION: Notice; Request for comments.

SUMMARY: The U.S. Department of the Interior is conducting a review of certain National Monuments designated or expanded since 1996 under the Antiquities Act of 1906 in order to implement Executive Order 13792 of April 26, 2017. The Secretary of the Interior will use the review to determine whether each designation or expansion conforms to the policy stated in the Executive Order and to formulate recommendations for Presidential actions, legislative proposals, or other appropriate actions to carry out that policy. This Notice identifies twenty-seven National Monuments under review and invites comments to inform the review.

DATES: To ensure consideration, written comments relating to the Bears Ears National Monument must be submitted before May 26, 2017. Written comments relating to all other National Monuments must be submitted before July 10, 2017.

ADDRESSES: You may submit written comments online at *http://www.regulations.gov* by entering "DOI–2017–0002" in the Search bar and clicking "Search," or by mail to Monument Review, MS–1530, U.S. Department of the Interior, 1849 C Street NW., Washington, DC 20240.

FOR FURTHER INFORMATION CONTACT: Randal Bowman, 202–208–1906, *RH_Bowman@ios.doi.gov.*

SUPPLEMENTARY INFORMATION: Executive Order 13792 of April 26, 2017 (82 FR 20429, May 1, 2017), directs the Secretary of the Interior to review certain National Monuments designated or expanded under the Antiquities Act of 1906, 54 U.S.C. 320301–320303 (Act). Specifically, Section 2 of the Executive Order directs the Secretary to conduct a review of all Presidential designations or expansions of designations under the Antiquities Act made since January 1, 1996, where the designation covers more than 100,000 acres, where the designation after expansion covers more than 100,000 acres, or where the Secretary determines that the designation or expansion was made without adequate public outreach and coordination with relevant stakeholders, to determine whether each designation or expansion conforms to the policy set forth in section 1 of the order. Among other provisions, Section 1 states that designations should reflect the Act's "requirements and original objectives" and "appropriately balance the protection of landmarks, structures, and objects against the appropriate use of Federal lands and the effects on surrounding lands and communities." 82 FR 20429 (May 1, 2017).

In making the requisite determinations, the Secretary is directed to consider:

(i) The requirements and original objectives of the Act, including the Act's requirement that reservations of land not exceed "the smallest area compatible with the proper care and management of the objects to be protected";

(ii) whether designated lands are appropriately classified under the Act as "historic landmarks, historic and prehistoric structures, [or] other objects of historic or scientific interest";

(iii) the effects of a designation on the available uses of designated Federal lands, including consideration of the multiple-use policy of section 102(a)(7) of the Federal Land Policy and Management Act (43 U.S.C. 1701(a)(7)), as well as the effects on the available uses of Federal lands beyond the monument boundaries;

(iv) the effects of a designation on the use and enjoyment of non-Federal lands within or beyond monument boundaries;

(v) concerns of State, tribal, and local governments affected by a designation, including the economic development and fiscal condition of affected States, tribes, and localities;

(vi) the availability of Federal resources to properly manage designated areas; and

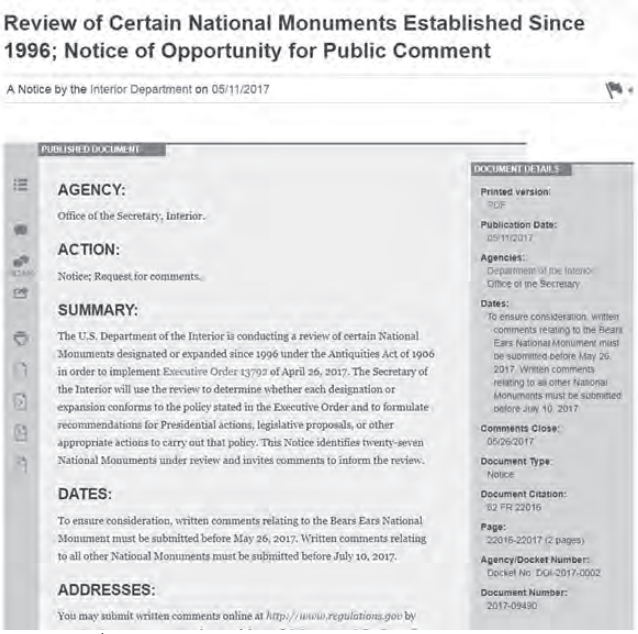
(vii) such other factors as the Secretary deems appropriate. 82 FR 20429–20430 (May 1, 2017).

The National Monuments being initially reviewed are listed in the following tables.

ที่มา: Federal Register (2017a)

ภาพ 5.1

ตัวอย่างการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ (NPRM) ในวารสาร Federal Register



Review of Certain National Monuments Established Since 1996; Notice of Opportunity for Public Comment

A Notice by the Interior Department on 05/11/2017

PUBLISHED DOCUMENT

AGENCY:

Office of the Secretary, Interior.

ACTION:

Notice; Request for comments.

SUMMARY:

The U.S. Department of the Interior is conducting a review of certain National Monuments designated or expanded since 1996 under the Antiquities Act of 1906 in order to implement Executive Order 13792 of April 26, 2017. The Secretary of the Interior will use the review to determine whether each designation or expansion conforms to the policy stated in the Executive Order and to formulate recommendations for Presidential actions, legislative proposals, or other appropriate actions to carry out that policy. This Notice identifies twenty-seven National Monuments under review and invites comments to inform the review.

DATES:

To ensure consideration, written comments relating to the Bears Ears National Monument must be submitted before May 26, 2017. Written comments relating to all other National Monuments must be submitted before July 10, 2017.

ADDRESSES:

You may submit written comments online at *http://www.regulations.gov* by

DOCUMENT DETAILS

Printed version: PDF

Publication Date: 05/11/2017

Agencies: Department of the Interior, Office of the Secretary

Dates: To ensure consideration, written comments relating to the Bears Ears National Monument must be submitted before May 26, 2017. Written comments relating to all other National Monuments must be submitted before July 10, 2017.

Comments Close: 05/26/2017

Document Type: Notice

Document Citation: 82 FR 22016

Page: 22016-22017 (2 pages)

Agency/Docket Number: Docket No. DOI-2017-0002

Document Number: 2017-09490

ที่มา: Federal Register (2017b)

ภาพ 5.2
ตัวอย่างการเผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ (NPRM) ในเว็บไซต์ Regulations.gov

นอกจากการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการเผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมาย (NPRM) ที่เสนอดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจเลือกเผยแพร่ข้อสังเกตล่วงหน้าต่อร่างกฎหมาย (Advance Notice of Proposed Rulemaking: ANPRM) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะก่อนที่จะนำเสนอร่างกฎหมายก็ได้ อย่างไรก็ตาม จากสถิติที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่เลือกดำเนินการตามแนวทางนี้มีประมาณร้อยละ 5-6 ของร่างกฎหมายทั้งหมดเท่านั้น

ขั้นตอนที่สอง การปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นจากสาธารณะ

การปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นจากสาธารณะเป็นขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อข้อเสนอของหน่วยงานรัฐในร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นมาได้ ผ่านช่องทางเว็บไซต์ Regulations.gov โดยไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นต้องลงทะเบียนเพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ ช่วงเวลาของการเปิดรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนต่างๆ จะมีการเปิดเผยต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าใจกันอย่างชัดเจนก่อนเริ่มกระบวนการ ซึ่งโดยทั่วไปช่วงเวลาที่เปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นจะอยู่ระหว่าง 30 ถึง 60 วัน อย่างไรก็ตาม เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบที่จะกำหนดช่วงเวลาไว้นานกว่านั้นก็ได้ และด้วยเหตุที่ประชาชนอาจจะไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ทุกคน กระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นจากสาธารณะในขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นทางไปรษณีย์หรือทางอีเมลเป็นอีกช่องทางหนึ่ง

กระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นจากสาธารณะของสหรัฐอเมริกานี้ถือเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนถึงความเป็นประชาธิปไตย โดยยังมีวิธีการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐแบบอื่นๆ ได้อีกหลายช่องทาง เช่น ในทางปฏิบัติ นอกจากการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov หน่วยงานรัฐที่ต้องการจะออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมจะจัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing) ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ประชาชนผู้ที่สนใจในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายยังสามารถส่งความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในรูปเอกสารหรือส่งข้อมูลเข้าไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้ ในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมักจะจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและจัดเวทีชี้แจงข้อมูลเพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้นควบคู่กันไปด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การเผยแพร่กฎหมาย

ภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแล้ว กฎหมายฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาแล้วจะถูกนำขึ้นเผยแพร่ใน Federal Register ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 30-60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้จริง ข้อมูลสำคัญที่นำขึ้นเผยแพร่ในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย กฎหมายที่ผ่านการพิจารณา สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคำปรารภซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของกฎหมายทุกฉบับที่มีข้อความระบุอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลของประชาชนที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นมาปรับใช้หรือไม่ อย่างไร และปรากฏหลักฐานอยู่ในส่วนใดของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาได้จัดทำเว็บไซต์ Regulations.gov เพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเป็นต้นมา พบว่ามีร่างกฎหมายที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำเพื่อรับฟังความคิดเห็นโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 8,000 ฉบับ โดยร่างกฎหมายที่มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางของเว็บไซต์มากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่

อันดับที่ 1 Review of Certain National Monuments Established Since 1996; Notice of Opportunity for Public มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 782,468 ครั้ง

อันดับที่ 2 Requests for Information: Defining and Delimiting the Exemptions for Executive, Administrative, Professional, Outside Sales and Computer Employees มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 140,607 ครั้ง

อันดับที่ 3 FRN_Review of Monuments and NMS Expansions_82 FR 28827 มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 97,962 ครั้ง

อันดับที่ 4 Evaluation of Existing Regulations มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 60,190 ครั้ง

อันดับที่ 5 Requests for Information: Preparation of 2019-2024 National Outer Continental Shelf Oil and Gas Leasing Program มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 51,501 ครั้ง

หลังจากที่ได้มีการนำกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเผยแพร่ใน Federal Register แล้ว การตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการและเนื้อหาของกฎหมายยังสามารถดำเนินการได้ โดยประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจได้รับความเสียหายจากกฎหมายที่ประกาศใช้ ร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมีขอบเขตการบังคับใช้เกินกว่าอำนาจของหน่วยงานที่ออกกฎหมายหรือไม่ หรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ หรือเป็นการออกกฎหมายโดยพลการ ตามอำเภอใจ หรือละเมิดหลักการใช้ดุลยพินิจหรือไม่ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความไม่ถูกต้องทั้งหมดหรือบางส่วน กฎหมายดังกล่าว

จะถูกส่งกลับไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยวิธีการต่างๆ เช่น จัดทำกระบวนการเผยแพร่ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมาย (NPRM) เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะใหม่ จัดทำและเผยแพร่คำปรารภหรือคำอธิบายต่างๆ เกี่ยวกับการตัดสินใจในการจัดทำกฎหมายใหม่ หรือเริ่มต้นกระบวนการจัดทำกฎหมายใหม่ตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความหนักเบาของข้อผิดพลาดหรือความไม่ถูกต้องที่ศาลมีคำวินิจฉัย[12]

จุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov ของสหรัฐอเมริกา คือ การเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงได้โดยทุกคนที่เข้าถึงอินเตอร์เน็ตได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเผยแพร่ดังกล่าวจัดทำขึ้นด้วยภาษาที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไป มีคำอธิบายและมีการอ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเป็นระบบ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มิได้อยู่ในแวดวงหรือเกาะติดประเด็นปัญหาในร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดสามารถทำความเข้าใจและร่วมให้ความเห็นได้ โดยในส่วนของวิธีการออกความคิดเห็นนั้นได้อาศัยรูปแบบที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด การพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและคำอธิบายเกี่ยวกับการนำความคิดเห็นและ

---

[12] ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้ใน Office of the Federal Register (2011)

ข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงร่างกฎหมายทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่าการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้วางอยู่บนฐานคิดที่ผ่านการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาไตร่ตรองอย่างครบถ้วนแล้ว (OECD 2016: 3) อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของกระบวนการที่เปิดกว้างดังกล่าวคือภาระของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการยกร่างกฎหมายในการตอบสนองต่อความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และเมื่อรวมเข้ากับสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการยื่นคำคัดค้านร่างกฎหมายต่อศาลทำให้การจัดทำกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน (ตาราง 5.1)

ตาราง 5.1 สรุปขั้นตอนหลักและแนวทางในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอนหลัก	แนวทางในการดำเนินการ
1. การเตรียมการก่อนการรับฟังความคิดเห็น	• จัดทำร่างกฎหมายและข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง • ประชาสัมพันธ์ช่วงเวลาของการเปิดรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนต่างๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าใจกันอย่างชัดเจนก่อนเริ่มกระบวนการ (โดยทั่วไปอยู่ระหว่าง 30 ถึง 60 วัน) ***หมายเหตุ** หน่วยงานที่ต้องการจัดทำกฎหมายอาจเลือกเผยแพร่ข้อสังเกตล่วงหน้าต่อร่างกฎหมาย (Advance Notice of Proposed Rulemaking: ANPRM) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะก่อนจัดทำและเผยแพร่ร่างกฎหมายก็ได้

ขั้นตอนหลัก	แนวทางในการดำเนินการ
2. การดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ	• เผยแพร่ "ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ" หรือ Notice of Proposed Rulemaking (NPRM) ลงในวารสาร Federal Register และบนเว็บไซต์ Regulations.gov • เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อข้อเสนอของหน่วยงานรัฐในร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นมา ผ่านช่องทางเว็บไซต์ Regulations.gov โดยไม่มีข้อกำหนดเรื่องการลงทะเบียนเพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น • เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นของตนมาทางช่องทางไปรษณีย์หรือทางอีเมล • จัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เวทีชี้แจงข้อมูล โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. การสรุปและรายงานผล	• เผยแพร่กฎหมายฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาแล้วใน Federal Register (30-60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้จริง) โดยมีหัวข้อสำคัญ ได้แก่ o กฎหมายที่ผ่านการพิจารณา o สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน o คำปรารภที่มีข้อความระบุอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลของประชาชนมาปรับใช้หรือไม่ อย่างไร และปรากฏหลักฐานอยู่ในส่วนใดของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

บทสังเคราะห์กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศ

จากการทบทวนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของต่างประเทศในส่วนนี้ สามารถสรุปหลักการสำคัญสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ยึดตามแนวคิดการปรึกษาสาธารณะที่สำคัญได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่จัดขึ้นต้องเป็นกระบวนการที่จริงใจ มีความหมาย ทันเวลา สมดุล และมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและความเข้าใจที่มากขึ้นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายหรือร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ กล่าวคือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมายควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและการรับฟังอย่างแท้จริงมากกว่าการจัดเพียงเป็น “พิธีกรรม” ตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการเท่านั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่จัดขึ้นด้วยความจริงใจเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าผลกระทบในทางปฏิบัติที่แท้จริงจากนโยบายหรือร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน ดังนั้น ในประเทศที่ยกมาเป็นตัวอย่างทั้งหมดจึงมีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนแรกก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ การยอมรับและการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางตั้งแต่ต้น และนำผลที่ได้รับจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไปใช้อย่างจริงจัง เปิดเผยและมีการชี้แจงทำความเข้าใจต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าผลที่ได้รับจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นเช่นไร การร่างกฎหมายต้องมีเนื้อหาออกมาเป็นเช่นนั้น เพราะจากประสบการณ์ของต่างประเทศดังที่ได้ทบทวนมาข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนและตรงกันว่าผลของการรับฟังความคิดเห็นจะถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของผู้รับผิดชอบจัดทำกฎหมาย การตัดสินใจว่าเนื้อหาของกฎหมายที่กำลังพิจารณากันอยู่นั้นจะเป็นอย่างไรยังเป็นอำนาจของผู้รับผิดชอบจัดทำกฎหมาย เพียงแต่การตัดสินใจใดๆ ก็ตามทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับผลของการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีคำอธิบาย มีการยกเหตุผลและ/หรือหลักฐานเชิงประจักษ์ประกอบ และเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่สาธารณะได้รับทราบอย่างทั่วถึงในระยะเวลาที่เพียงพอ

ประการที่สอง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายต้องเป็นกระบวนการที่มุ่งเป้าและสามารถเข้าถึงได้โดยผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากร่างกฎหมาย และต้องระลึกไว้เสมอว่าไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายรูปแบบใดที่สามารถนำไปใช้กับร่างกฎหมายได้ในทุกๆ เรื่อง แต่ขนาด รูปแบบ และขอบเขตของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายนั้นจะขึ้นอยู่กับ

(ก) เป้าหมายของร่างกฎหมาย

(ข) ประเภทหรือระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจตามแนวทางของร่างกฎหมาย

(ค) จำนวนประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบดังกล่าว และ

(ง) ความจำเป็นเฉพาะสำหรับการปกป้องคุ้มครองเด็ก เยาวชน คนชายขอบ และผู้ด้อยโอกาส

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่นำเสนอมาข้างต้นว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของทุกประเทศมักจะกำหนดรูปแบบของการจัดกระบวนการไว้ค่อนข้างจะเปิดกว้าง ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถออกแบบและปรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

ประการที่สาม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้การสนับสนุนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ได้รับประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่เปิดกว้างในทุกขั้นตอน โดยในประเทศที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นจะมีการจัดตั้งหรือมอบภารกิจในการประสานงาน กำกับ ติดตาม และสนับสนุนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายอย่างน้อยใน 2 ระดับ คือ

ระดับแรก หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายแต่งตั้งคณะทำงานหรือผู้ประสานงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ติดตาม สอดส่อง รับข้อเสนอแนะ สื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ รวมถึงเสนอแนะเพื่อพัฒนาปรับปรุงการดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปด้วยความราบรื่นและสอดคล้องกับหลักการหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ระดับที่สอง การมอบหมายภารกิจในการกำกับ ติดตาม และสนับสนุนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายให้แก่หน่วยงานกลางซึ่งอาจจะเป็นสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเฉพาะที่มีความเป็นอิสระก็ได้ โดยหน่วยงานกลางที่ก่อตั้งขึ้น

หรือได้รับมอบภารกิจดังกล่าวมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการดำเนินการหากเกิดกรณีที่มีข้อคัดค้านเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นหรือเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยแนวทางที่ดำเนินการอยู่ในต่างประเทศอาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่มีการคัดค้านเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานกลางอาจดำเนินการโดยให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายเปิดเวทีสาธารณะเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และ/หรือเปิดรับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมไปพร้อมกัน และ

(2) กรณีที่มีการคัดค้านเกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานกลางจะทำการตรวจสอบ และหากตรวจพบความขาดตกบกพร่องของขั้นตอนต่างๆ ก็สามารถแจ้งให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วนได้

ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในหลายประเทศถูกกำหนดไว้เป็นข้อบังคับที่ไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐใดๆ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายอาจต้องรับผิดในทางอาญาและ/หรือในทางปกครองหากละเลยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

ส่วนที่สาม

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย: กฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทเรียนในอดีต

การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นกระบวนการที่เคยผ่านการพิจารณาในเชิงแนวความคิดและมีความพยายามที่จะออกแบบและวางแนวปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด ส่วนนี้ทำการศึกษาบทเรียนและประสบการณ์จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย โดยแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 2 บท ประกอบด้วย บทที่ 6 การทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และบทที่ 7 การประมวลสังเคราะห์สภาพปัญหาของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในอดีตของประเทศไทย

บทที่ 6

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน[13] สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยนั้นกล่าวได้ว่ามีความเปิดกว้างมากขึ้นและมีพัฒนาการอย่างเป็นพลวัต นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ความพยายามในการสถาปนาการปกครองที่อำนาจเป็นของประชาชนดังกล่าวทำให้ประชาชนชาวไทยได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะผ่านการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร และการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะและการออกกฎหมายผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผ่านการรับฟัง

---

[13] ดู คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ถวิลวดี บุรีกุล (2552) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (2554)

ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยตรงที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น[14] ต่อมาใน พ.ศ. 2539 มีการออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539" เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง แต่ด้วยระเบียบดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ วิธีการรับฟังความคิดเห็นจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (public hearing) วิธีการเดียวเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านบ่อยครั้ง ระเบียบดังกล่าวจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ม.ป.ป.: 2-3)

นอกจากนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในกรณีของประเทศไทยถือเป็นเรื่องลับมาโดยตลอด การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นไปอย่างจำกัด โดยเป็นเพียงการที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการเชิญหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับ รวมถึงได้มีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ออกตามความใน

---

[14] ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับพลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยได้ใน ถวิลวดี บุรีกุล (2552) ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2555: 33-55) และถวิลวดี บุรีกุล และสติธร ธนานิธิโชติ (2557: 367-374)

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ

ในปัจจุบัน กฎหมายหลักและแนวทางที่เกี่ยวข้องการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญที่น่าสนใจเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคแรก บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” วรรคสอง “ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบ

ระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ซึ่งมาตราดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 นั้นมีแนวทางในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ของระเบียบฯ ดังกล่าว โดยมีขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย 10 ประเด็น ได้แก่

(1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
(2) ผู้ทำภารกิจ
(3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
(4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
(5) ผลกระทบและความคุ้มค่า
(6) ความพร้อมของรัฐ
(7) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย
(8) วิธีการทำงานและตรวจสอบ
(9) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
(10) การรับฟังความคิดเห็น

ทั้งนี้ ในการจัดทำคำชี้แจง หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมายในประเด็นดังกล่าวโดยการตอบคำถามสำคัญตามที่แสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตาราง 6.1 ประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมายและคำถามที่ต้องตอบ

ประเด็น	คำถามที่ต้องตอบ
(1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ	(1.1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด (1.2) หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด (1.3) การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร (1.4) มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร (1.5) ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด (1.6) ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร (1.7) การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด
(2) ผู้ทำภารกิจ โดยการตอบคำถามสำคัญดังต่อไปนี้	(2.1) เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้ (2.2) เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด (2.3) ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

ประเด็น	คำถามที่ต้องตอบ
(3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยการตอบคำถามสำคัญดังต่อไปนี้	(3.1) การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด (3.2) การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่ (3.3) ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้ (3.4) มีการกำหนดเรื่องการใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมายอย่างไร (3.5) เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น (3.6) ลักษณะการใช้บังคับเป็นระบบใด เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว (3.7) มีการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายหรือไม่ (3.8) กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่ เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ (3.9) มีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร (3.10) มีประเภทของโทษที่กำหนดหรือไม่ (3.11) [ถ้ามี] การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด (3.12) [ถ้ามี] ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร
(4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยการตอบคำถามสำคัญดังต่อไปนี้	(4.1) การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่ (4.2) กรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

ประเด็น	คำถามที่ต้องตอบ
(5) ผลกระทบและความคุ้มค่า โดยการตอบคำถามสำคัญดังต่อไปนี้	(5.1) ใครคือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย (5.2) อะไรคือผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว (5.3) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด (5.4) ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ - ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นเพียงใด และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด - เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด - การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด - ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อย เพียงใด - ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนามากน้อยเพียงใด (5.5) อะไรคือความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย (5.6) อะไรคือความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ
(6) ความพร้อมของรัฐ	(6.1) รัฐมีความพร้อมหรือไม่ - กำลังคนที่คาดว่าต้องใช้ - คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี - งบประมาณที่คาดว่าต้องใช้ในระยะ 5 ปีแรก ของการบังคับใช้กฎหมาย

ประเด็น	คำถามที่ต้องตอบ
	(6.2) ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ (6.3) วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย
(7) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย	(7.1) มีหน่วยงานปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือไม่ (7.2) มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ (7.3) มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ (7.4) ใครคือผู้รักษาการตามกฎหมาย / มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือไม่ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจากสาเหตุใด
(8) วิธีการทำงานและตรวจสอบ	(8.1) ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ อย่างไร (8.2) การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดำเนินการอย่างไร - ในกฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐเรื่องใดบ้าง / แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด - หากมีการใช้ดุลพินิจ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมหรือไม่ อย่างไร - มีการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

ประเด็น	คำถามที่ต้องตอบ
(9) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง	(9.1) ได้จัดทำแผน กรอบระยะเวลา สาระสำคัญของกฎหมายลำดับรอง / ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองเรื่องใดบ้าง (9.2) มีกรอบในการตราอนุบัญญัติ เพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรหรือไม่ อย่างไร
(10) การรับฟังความคิดเห็น	(10.1) มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็นคือใคร (10.2) มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ (10.3) มีการสรุปความคิดเห็นและเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่ - วิธีการรับฟังความคิดเห็น - จำนวนครั้ง ระยะเวลา - พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น - ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น - ข้อคัดค้านหรือความเห็นในแต่ละประเด็น - คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น นำเสนอผลการรับฟังประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างกฎหมาย

ที่มา: ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

2) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ โดยการระบุเฉพาะประเด็นสำคัญๆ ที่ปรากฏอยู่ในมาตราสำคัญๆ แต่อย่างน้อยต้องมีเนื้อความที่ระบุว่าการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมานั้นเพื่อบังคับใช้ในเรื่องใด และบังคับใช้กับใคร

3) จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว โดยตารางเปรียบเทียบนี้ให้แบ่งออกเป็น 3 ช่อง คือ (1) ข้อความในกฎหมายเดิม (2) ข้อความใหม่ที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก และ (3) เหตุผลที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการของรัฐมีแนวทางการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สามารถสรุปสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

ข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ

ข้อ 7 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ

(2) สาระสำคัญของโครงการ

(3) ผู้ดำเนินการ

(4) สถานที่จะดำเนินการ

(5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

(6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงและประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ 8 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ 11 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ 12 เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่ระบุใน “แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (2560: 4-5) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“1. ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

2. ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

3. เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย [15]"

---

[15] แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ดู เอกสารฉบับเต็มในภาคผนวก ก ของหนังสือเล่มนี้)

ตาราง 6.2 เปรียบเทียบขอบเขตการใช้บังคับและกระบวนการ/ขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของประเทศไทย

	ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548	แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
1. ขอบเขตการใช้บังคับ	• การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติ	• การริเริ่มจัดทำโครงการของรัฐ	• การจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
2. กระบวนการ/ขั้นตอน			
2.1 ประกาศ/เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็น		• เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน • ประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้	• ประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น • เปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น

	ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548	แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
			(4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น
2.2 การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น	• จัดการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ	• จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ (1) การสำรวจความคิดเห็น เช่น (ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล (ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่นใด (ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ (ง) การสนทนากลุ่มย่อย	• จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.la-wamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

	ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548	แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
		(2) การประชุมปรึกษาหารือ เช่น (ก) การประชาพิจารณ์ (ข) การอภิปรายสาธารณะ (ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด	
2.3 การสรุปผลการดำเนินการ	• จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ • จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว โดยตาราง	• จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	• จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

	ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548	แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
	เปรียบเทียบนี้ให้แบ่งออกเป็น 3 ช่อง คือ (1) ข้อความในกฎหมายเดิม (2) ข้อความใหม่ที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก และ (3) เหตุผลที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก		(3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย
3. การประเมินผล		-	-

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน จากระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สภาพปัญหากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการทบทวนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำเสนอมาข้างต้น สรุปได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการของรัฐได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้บ้างแล้วในประเทศไทยผ่านการจัดทำประชาพิจารณ์และกระบวนการรับฟังความเห็นรูปแบบอื่นๆ ที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้นโดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 รองรับ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำระเบียบฯ ดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ายังพบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้สรุปไว้หลายประการ[16] ดังนี้

1. ทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐที่ไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ทำให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนติดขัด ไม่ราบรื่น และบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ทำให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นไปตามหลักการการมีส่วนร่วม

---

[16] สรุปจากบทความในเว็บไซต์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” <http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfile/files/200915134420article5.pdf>

3. แนวทางปฏิบัติที่ขาดความชัดเจนในการดำเนินการ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. บุคลากรที่เชี่ยวชาญการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการที่ไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่สามารถก่อประสิทธิผลสูงสุด

5. ช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลสำคัญและจำเป็นที่ไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง ทำให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นที่ยอมรับ ไม่ได้รับความร่วมมือ และประชาชนไม่รู้สึกเป็นเจ้าของเท่าที่ควร

6. การขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการอำนวยการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น ข้อมูลโครงการของรัฐ ข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง) ทำให้ขาดระบบในการขับเคลื่อนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการที่สรุปมาข้างต้น สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (ม.ป.ป.: 5) วิเคราะห์ไว้อย่างสอดคล้องกับการศึกษาของปกรณ์ นิลประพันธ์ (2555) ว่าเกิดจากสาเหตุสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. การเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอ

สภาพปัญหาของการเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอที่พบอยู่เสมอ คือ ประการแรก หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยใช้การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) หรือการสัมมนาเป็นวิธีการหลัก และใช้การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานและการแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์เป็นวิธีการเสริม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานส่วน ใหญ่มักเลือกใช้วิธีการประชุมกลุ่มย่อยมากกว่าการสัมมนา เพราะต้นทุนต่ำกว่าและสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่า นอกจากนี้ การประชุมกลุ่มย่อยและการสัมมนามักจัดเพียงครั้งเดียวในเวลาราชการและในสถานที่ที่สะดวกต่อการจัดงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าการพิจารณาถึงความสะดวกในการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ทำให้เป็นการยากที่ผู้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้เพราะเป็นเวลาทำงานของประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วผู้เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง และทำให้เกิดอคติว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความจริงใจที่จะรับฟังความคิดเห็น เป็นเพียงการจัดให้ครบกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์และการแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์นั้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักเปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน โดยการนำร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นแล้วประกาศบนเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน แล้วให้ประชาชนส่งความคิดเห็นผ่านทางระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักจะไม่มีการประชาสัมพันธ์การเปิดรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง ในขณะที่การเข้าถึงอินเตอร์เน็ตของคนไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจำกัด ส่วนการแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักมีการให้ข้อมูลเพียงช่องทาง (ที่อยู่) ในการส่งจดหมายเพื่อแสดงความคิดเห็น โดยที่ผู้แสดงความคิดเห็นต้องรับผิดชอบต้นทุนการส่งไปรษณีย์เองซึ่งเป็นภาระและไม่สะดวก

ประการที่สอง หน่วยงานผู้รับผิดชอบใช้วิธีนำตัวร่างพระราชบัญญัติไปรับฟังความคิดเห็น และหากเป็นการจัดประชุมหรือสัมมนาผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนามักจะได้รับตัวร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเมื่อไปถึงสถานที่ประชุมสัมมนา โดยไม่ได้รับข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพปัญหาอันเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัตินั้นตลอดจนสรุปหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาไม่มีโอกาสในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นและหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอและถ่องแท้ เป็นเหตุให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับถ้อยคำในร่างกฎหมายแทนที่จะเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการของกฎหมาย ทำให้การรับฟังความคิดเห็นไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

2. การขาดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย (stakeholder analysis)

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มักอาศัยดุลพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder

analysis) เกี่ยวกับร่างกฎหมายเป็นแนวทางให้ปฏิบัติ หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักจะเลือกเชิญผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นเป็นหลัก ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นมักไม่ได้รับโอกาสในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นต้องการให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ทำให้การรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาไม่สามารถได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจที่รอบด้าน

3. ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไม่เพียงพอและมีความล่าช้าไม่ทันการณ์

ปัญหาความไม่เพียงพอและทันการณ์ของการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐมักจัดการรับฟังความคิดเห็นโดยการนำตัวร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำเสร็จแล้วออกรับฟังความคิดเห็นโดยที่ไม่มีการนำประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นออกรับฟังความคิดเห็นก่อนจัดทำร่าง ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีคำตอบหรือแนวทางในการจัดทำกฎหมายที่ต้องการอยู่แล้ว เพียงแต่มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นไปเพื่อให้ครบตามขั้นตอนเท่านั้น

4. การขาดกระบวนการเปิดเผยและชี้แจงเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อผลการรับฟังความคิดเห็น

ภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่นำออกรับฟังนั้นต่อ

คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการต่อไปโดยไม่มีการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และไม่มีการชี้แจงหรือให้ความเห็นตอบต่อความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจผิดว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่ใส่ใจต่อความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และไม่มีการนำความคิดเห็นที่ได้จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ

5. การขาดการวางแผนในการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม

หน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่มีการวางแผนในการรับฟังความคิดเห็น ไม่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างเหมาะสมทั้งในแง่เวลา งบประมาณ และการบริหารจัดการ ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาไม่มีคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วม และไม่เป็นที่ยอมรับ

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาปรากฏชัดเจนขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ในบทถัดไปจะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผ่านกรณีศึกษา: การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวงสาธารณสุข

บทที่ 7

กรณีศึกษา: การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ [ร่าง] พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ [ฉบับที่ ..] พ.ศ. ....[17]

บทนี้นำเสนอผลการศึกษาบทเรียนที่ได้รับจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผ่านการวิเคราะห์กรณีศึกษา: การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

(1) ความเป็นมาของกรณีศึกษาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

(2) สรุปเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของกรณีศึกษา

(3) ผลที่เกิดขึ้นและบทเรียนที่ได้รับ

---

[17] เนื้อหาในบทนี้ปรับปรุงจากสติธร ธนานิธิโชติและคณะ (2560) และสติธร ธนานิธิโชติและเอกวีร์ มีสุข (2560)

(4) บทสังเคราะห์ประเด็นพื้นฐานสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ความเป็นมาของกรณีศึกษาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายฉบับนี้นำมาสู่การขยายระบบประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนทั่วประเทศ ส่งผลให้ประชาชนมากกว่าร้อยละ 95 อยู่ภายใต้การดูแลของระบบประกันสุขภาพระบบใดระบบหนึ่ง (สุรจิต สุนทรธรรม, 2555: 84) ซึ่งความสำเร็จของการดำเนินโครงการดังกล่าวช่วยเพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพและจำนวนการเข้าถึงบริการสุขภาพ โดยใน พ.ศ. 2559 มีประชาชนที่มีสิทธิในระบบดังกล่าวมากถึง 48.37 ล้านคน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2560: 9) อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพประสบปัญหาบางประการในหลายด้านที่สมควรได้รับการแก้ไขและพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น (สุรจิต สุนทรธรรม, 2555: 175-177) จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งใช้มาเกือบ 15 ปีแล้วและเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่รัฐบาลเห็นควรให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ กระทรวงสาธารณสุข โดยคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... จึงได้ดำเนินการจัดทำ (ร่าง) พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง คณะกรรมการฯ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อรับผิดชอบในการออกแบบและดำเนินการประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมีความน่าสนใจสมควรนำมาเป็นกรณีศึกษาสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

ประการแรก การรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวงสาธารณสุข นอกจากจะมีการดำเนินการที่ครบถ้วนตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังได้เพิ่มเติมวิธีการรับฟังความคิดเห็นรูปแบบอื่นๆ ขึ้นมาอีก 2 รูปแบบ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็น 4 ภูมิภาค และการจัดเวทีปรึกษาสาธารณะ (ดังที่จะได้นำเสนอรายละเอียดในส่วนถัดไป)

ประการที่สอง การรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวงสาธารณสุข เป็นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในร่างกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในร่างกฎหมายโดยตรง แต่มีความเชี่ยวชาญและ/หรือมีประสบการณ์ในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานกิจการยุติธรรม (กระทรวงยุติธรรม) และสถาบันพระปกเกล้า

ประการที่สาม ผู้มีส่วนในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะให้การดำเนินการในครั้งนี้สามารถพัฒนาไปเป็นแนวทางต้นแบบในการดำเนินงานรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ สามารถนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

การศึกษาบทเรียนจากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงมีความน่าสนใจและมีความสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยซึ่งเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ โดยกรอบที่ใช้ในการพิจารณาบทเรียน

จากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น พัฒนาขึ้นจากการทบทวนประสบการณ์การออกแบบและจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา และบทเรียนและประสบการณ์การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยดังที่ได้ทำการศึกษาทบทวนไปในบทที่ 3 และบทที่ 4 ตามลำดับ (ภาพ 7.1) ดังนี้

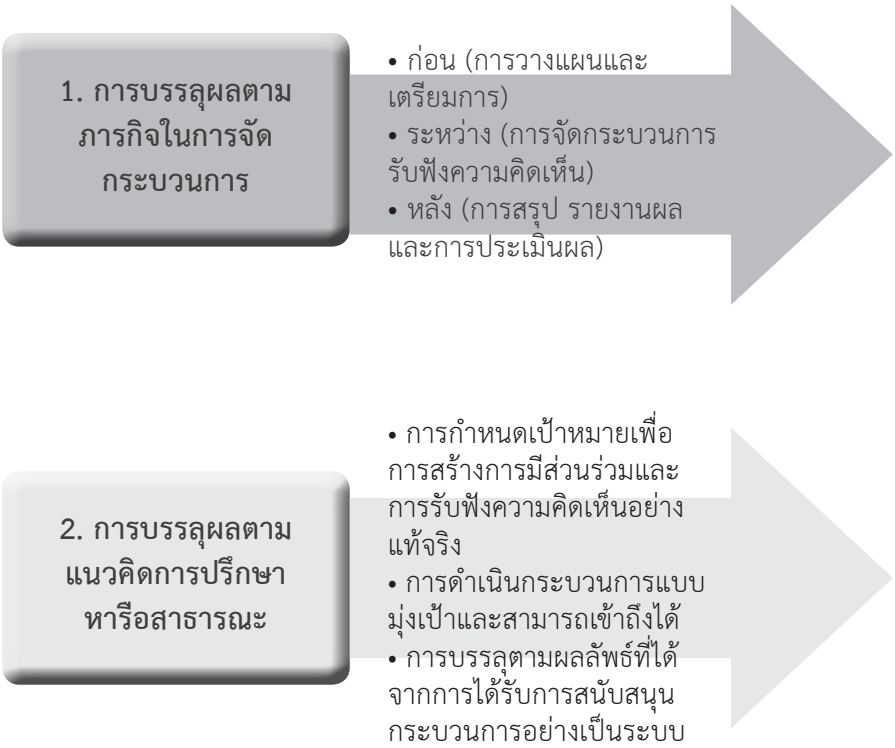
1. การบรรลุผลตามภารกิจในการจัดกระบวนการ คือ การวิเคราะห์การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ ตั้งแต่ในช่วงก่อน (การวางแผนและเตรียมการ) ระหว่าง (การจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็น) และหลัง (การสรุป รายงานผล และประเมินผล) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

2. การบรรลุผลตามแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ คือ การวิเคราะห์การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ ตามหลักการของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่

(1) การกำหนดเป้าหมายเพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง

(2) การดำเนินกระบวนการแบบมุ่งเป้าและสามารถเข้าถึงได้ และ

(3) การบรรลุตามผลลัพธ์ที่ได้จากการได้รับการสนับสนุนกระบวนการอย่างเป็นระบบ



ที่มา: พัฒนาขึ้นโดยผู้เขียน

ภาพ 7.1

กรอบในการวิเคราะห์กรณีศึกษา: การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ

สรุปเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของกรณีศึกษา

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่กำหนดโดยคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ คือ การได้มาซึ่งความเห็นในเวทีประชุมหารือ/ถกแถลง/วิพากษ์ ร่าง พรบ. ตามประเด็นสำคัญที่กำหนดสำหรับพิจารณาร่วมกัน โดยเป็นความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม ในการประชุมที่จัดเป็นระบบ และอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ภายใต้หลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. หลักการเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ หมายถึง ผู้เข้าเวที/ประชุม ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เรียนรู้จากการเสนอและรับฟังความเห็นระหว่างกันอย่างสร้างสรรค์ ไม่มุ่งไปที่การวิพากษ์วิจารณ์บุคคล องค์กร หน่วยงาน หรือเครือข่ายใด ๆ หรือเป็นลักษณะการโต้เถียงกัน

2. หลักความเป็นระบบ หมายถึง การดำเนินงานเวที/ประชุมที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การประชุมไว้อย่างชัดเจน โดยผู้เข้าร่วมประชุม ผู้ดำเนินการประชุม และผู้เกี่ยวข้องในการประชุมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

3. หลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน หมายถึง ผู้เข้าประชุมทุกคนมีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. อย่างเท่าเทียมกัน

คณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ กำหนดรูปแบบของการจัดรับฟังความคิดเห็นไว้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) การจัดรับฟังความเห็นผ่านเวทีออนไลน์ (online) สำหรับประชาชนทั่วไปโดยใช้

เทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนเข้าถึงได้ เพื่อทราบท่าทีความคิดเห็นของสาธารณชน (Public opinion) (2) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing) สำหรับประชาชนทั่วไป (3) การจัดเวทีปรึกษาสาธารณะ (public consultation) เป็นการถกแถลงความเห็นผ่านตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ โดยประยุกต์หลักการของสมัชชาสุขภาพ ประชาเสวนา (citizen dialogue) และการปรึกษาหารือสาธารณะ (public deliberation) โดยในแต่ละรูปแบบมีขั้นตอนและองค์ประกอบในการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (online)

รูปแบบและวิธีการของการจัดรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online เพื่อรับฟังความคิดเห็น (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นสำหรับประชาชนทั่วไปผ่านเว็บไซต์ www.law-amendment.go.th โดยมีการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนและช่วงเวลาในการเปิดให้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ต่างๆ เช่น Facebook และเว็บไซต์ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย เช่น สปสช. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ส่วนวิธีการเสนอความเห็นนั้น ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระบุบนหน้าเว็บไซต์ เริ่มจากการสมัครสมาชิกซึ่งสามารถดำเนินการได้ 3 ช่องทาง ได้แก่ การใช้อีเมลในการยืนยันตัวตน การใช้ข้อมูลจาก Facebook และการสมัครผ่านเว็บไซต์กลางภาครัฐ และใช้ชื่อสมาชิกและรหัสผ่านที่ได้รับเข้าสู่ระบบเพื่อแสดงความคิดเห็น[18]

---

[18] รายละเอียดการใช้งานสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย (http://www.lawamendment.go.th/index.php/login?view=registration)

สำหรับเอกสารประกอบการเสนอความเห็นนั้นได้มีการจัดทำเอกสารตามข้อกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเวียนถึงหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วยเอกสารที่ระบุถึง (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติ โดยเอกสารทุกรายการสามารถเข้าถึงผ่าน linked หรือ download ได้

(2) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing)

คณะอนุกรรมการฯ กำหนดให้มีการจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไปที่เป็นรูปแบบเดียวกันใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคใต้ที่จังหวัดสงขลา ในวันเสาร์ที่ 10 มิถุนายน 2560 ภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ในวันอาทิตย์ที่ 11 มิถุนายน 2560 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดขอนแก่น ในวันเสาร์ที่ 17 มิถุนายน 2560 และภาคกลางที่กรุงเทพมหานคร ในวันอาทิตย์ที่ 18 มิถุนายน 2560 กำหนดขนาดของเวทีรับฟังความคิดเห็นในแต่ละเวทีประมาณ 300 คน โดยเวลาเปิดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นอยู่ระหว่าง 09.00-16.30 น. และได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สนใจเข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์โดยลงทะเบียนล่วงหน้า เพื่อเตรียมการด้านเอกสารประกอบการประชุม สถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก/ความช่วยเหลือเพิ่มสำหรับผู้ที่ต้องการ ส่วนกรณีที่วันจัดกิจกรรมมีจำนวนผู้สนใจเข้าร่วมเวทีมากกว่าที่แจ้งลงทะเบียนไว้ ผู้ลงทะเบียนล่วงหน้าจะได้รับการพิจารณาแสดงความคิดเห็นได้ก่อน หากพื้นที่ไม่เพียงพอให้พิจารณาการเพิ่มพื้นที่/ห้องประชุมโดยการใช้ระบบวงจรปิด รวมทั้งการเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่สามารถดาวน์โหลดได้ทางอินเตอร์เน็ต

องค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่ต่างๆ ในการจัดเวทีประชาพิจารณ์แต่ละครั้ง ประกอบด้วย (1) ประธานที่มาจากการเสนอชื่อของอนุกรรมการจัดรับฟังความเห็น (2) ทีมวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่เกี่ยวข้อง) ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูล เมื่อมีการซักถามประเด็นและประธานเชิญให้ชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคอยช่วยเหลือประธานและจัดลำดับการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากมีความเข้าใจในเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. เป็นอย่างดี (3) ทีมบันทึกประเด็น เป็นผู้ทำหน้าที่บันทึกในรูปแบบจดบันทึกแบบละเอียด (verbatim record) รวมทั้งสอบทานกับความเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้เข้าร่วมประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เพื่อรวบรวมจัดทำสรุปความคิดเห็นต่อไป (4) ทีมสนับสนุนการประชุมอื่นๆ เช่น การจับเวลา การรวบรวมเอกสารแสดงความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษร การเดินไมโครโฟน (ถ้าจำเป็น) การบันทึกเสียงและภาพ การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุม เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนการรับฟังความเห็นในแต่ละเวทีนั้นจะเริ่มต้นจากการชี้แจงวัตถุประสงค์และวิธีการประชุมโดยประธานการรับฟัง การให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการแสดงความคิดเห็น โดยประธานฯ เป็นผู้แจ้งต่อที่ประชุมถึงประเด็นที่จะต้องพิจารณา โดยให้คณะทำงานวิชาการนำเสนอข้อมูลสถานการณ์และประเด็นสำคัญของประเด็นที่จะพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน และอาจเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ซักถามเพื่อทำความเข้าใจแต่ยังไม่แสดงความคิดเห็น โดยใช้เวลาในช่วงนี้ไม่เกิน 30 นาที จากนั้นเป็นการอธิบายกติกาการแสดงความคิดเห็นโดยเลขานุการหรือผู้ที่ประธานมอบหมายจะเป็นผู้อ่านวิธีการแสดงความคิดเห็น กฎกติกามารยาทในการประชุม รวมถึงข้อควรปฏิบัติในการประชุมรับฟังความเห็นซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

"1) การประชุมเป็นการรับฟังความเห็นของประชาชนทั่วไป โดยอาจไม่ได้มีความเป็นตัวแทนหน่วยงาน/สังกัด/กลุ่ม/เครือข่ายใดๆก็ได้

2) ทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง/ข้อมูลอ้างอิง/หลักฐานการรับฟังและเคารพความคิดเห็นคนอื่นตามหลักการประชาธิปไตย จึงไม่อนุญาตให้ผู้เข้าร่วมประชุมตอบโต้หรือวิพากษ์ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ หากมีการใส่ร้ายหรือให้ข้อมูลเป็นเท็จ ผู้แสดงความคิดเห็นดังกล่าวต้องรับผิดชอบเองหากมีผู้เสียหายฟ้องร้อง โดยข้อความความคิดเห็นที่แสดงในห้องประชุมจะถูกบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร บันทึกเสียงและภาพการประชุม และการถ่ายทอดสดผ่านสื่อช่องทางต่างๆ

3) การรับฟังความเห็นจะไม่มีการโหวต (vote) ไม่ต้องเป็นการหาฉันทมติ เพราะความคิดเห็นทั้งประเด็นสนับสนุน เห็นด้วย คัดค้าน หรือเพิ่มเติม จะถูกบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อรวบรวมจัดหมวดหมู่สรุปเป็นรายงาน

4) หากเกิดกรณีที่ผู้เข้าประชุมไม่ปฏิบัติตามกฎกติกา หรือทำให้การประชุมไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ ประธานมีสิทธิเชิญผู้เข้าร่วมประชุมคนนั้นออกจากห้องประชุมไป และ/หรืออาจพักการประชุมชั่วคราวก่อนได้

5) สำหรับผู้เข้าร่วมรับฟังที่ไม่ประสงค์จะแสดงความเห็นในเวทีหรือยังไม่ได้แสดงความคิดเห็นเนื่องจากข้อจำกัดของเวลาการประชุม ทางผู้จัดจะเตรียมคอมพิวเตอร์ไว้หน้าห้องประชุมเพื่อให้สามารถรับฟังความคิดเห็นทาง online แทนได้" (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2560: 10-11)

เมื่อผู้เข้าร่วมเวทีได้รับฟังข้อควรปฏิบัติในการประชุมฯ ข้างต้นแล้ว ประธานฯ เป็นผู้แจ้งเปิดให้ผู้เข้าร่วมเวทีเริ่มอภิปรายแสดงความเห็น กำหนดเวลา ครั้งละไม่เกิน 3 นาที (มีอักษรวิ่งเตือนบนจอภาพ เมื่อเหลือเวลา 30 วินาทีก่อนหมดเวลา และเตือนอีกครั้งเมื่อหมดเวลา) โดยให้แสดงความเห็นตามเอกสารประกอบการประชุม เรียงตามลำดับหมายเลขที่ประธานฯ หรือผู้ที่ประธานฯ มอบหมายขานเรียก ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมเวทีต้องการเสนอความคิดเห็นมากกว่า 1 ครั้งเพื่ออภิปรายหรือให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม สามารถกระทำได้โดยให้รอจนผู้เข้าร่วมเวทีที่ประสงค์จะเสนอความเห็นได้แสดงความคิดเห็นรอบแรกจนครบทุกคนก่อน เมื่อประธานฯ เปิดให้มีการเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ให้ยกมือแสดงสัญลักษณ์เพื่อให้ประธานเชิญผู้แสดงความเห็นเพิ่มเติมตามลำดับและตามเวลาที่เอื้ออำนวย (ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานฯ)

ในการเสนอความเห็นของผู้เข้าประชุม มีแนวทางให้ผู้เข้าร่วมปฏิบัติ ดังนี้

(1) ให้ผู้เข้าร่วมประชุมแนะนำตนเอง หน่วยงาน/สังกัด/ภูมิลำเนา (เพื่ออ้างอิงการจดบันทึกของทีมบันทึกประเด็น โดยไม่เกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของหน่วยงาน/สังกัด/ภูมิลำเนานั้น)

(2) ให้ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอความเห็นด้วย หรือเห็นต่าง โดยให้ระบุหน้า ข้อความ หมายเลข ย่อหน้า และข้อความที่ต้องการแสดงความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือประธานเห็นชอบ

(3) หลังเสนอความเห็น ให้ผู้เข้าร่วมประชุมส่งแบบบันทึกความเห็น เหตุผล หรือข้อมูลหลักฐานประกอบ พร้อมระบุชื่อผู้เสนอเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อรวบรวมไว้สอบถามการบันทึกของทีมบันทึกประเด็นและเป็นเอกสารอ้างอิงของการแสดงความคิดเห็น (กรณีที่ผู้อภิปรายไม่ส่งแบบการบันทึกข้อความ ให้ถือข้อความที่บันทึกของทีมบันทึกประเด็น

เป็นสำคัญ)

เมื่อไม่มีผู้แสดงความเห็นเหลืออยู่แล้วหรือหมดเวลาการประชุมตามที่กำหนด ในขั้นตอนสุดท้าย เป็นการสรุปและปิดการรับฟังความคิดเห็น โดยประธานกล่าวปิดโดยไม่ต้องมีข้อสรุปหรือฉันทมติในประเด็นที่แสดงความคิดเห็น

เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความเห็นที่มีการเปิดให้ผู้ประสงค์เข้าร่วมเวทีสามารถดาวน์โหลดได้ล่วงหน้าเมื่อได้ทำการลงทะเบียนและมีการแจกจ่ายให้แก่ผู้เข้าร่วมที่หน้างานในวันจัดกิจกรรม มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติ

(3) การจัดเวทีปรึกษาสาธารณะ (public consultation)

การจัดเวทีปรึกษาสาธารณะสำหรับตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ดำเนินการภายใต้หลักการที่มุ่งให้เป็นการประชุมปรึกษาหารือของตัวแทนหน่วยงาน/ภาคส่วน ดังนั้นผู้เข้าร่วมประชุมต้องมีความเป็นตัวแทนหน่วยงาน/สังกัด/กลุ่ม/เครือข่าย คณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ จึงเริ่มกระบวนการทำงานจากขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคัดเลือกผู้เข้าร่วมเวทีก่อน การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อคัดเลือกผู้เข้าร่วมเวทีได้มีการพิจารณาเพื่อให้ได้ตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือของเวทีจากหน่วยงาน/องค์กร/กลุ่ม ที่แบ่งออกเป็น 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ/ภาคการเมือง ภาควิชาการ/วิชาชีพ ภาคประชาสังคม โดยมีการเชิญผู้แทนหน่วยงาน/องค์กร/กลุ่ม ของแต่ละภาคส่วน ดังนี้

ตาราง 7.1 รายนามหน่วยงาน/สังกัด/กลุ่ม/เครือข่ายจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ภาครัฐ/ภาคการเมือง (รวม 40 คน)	ภาควิชาการ/วิชาชีพ (รวม 21 คน)	ภาคประชาสังคม (รวม 40 คน)
ผู้ตรวจราชการ สธ 13 เขต (1)	แพทยสภาและองค์กรภายใต้แพทยสภา (1)	ตัวแทนศูนย์ประสานงานหลักประกันภาคประชาชน (4)
สถาบันพระปกเกล้า (1)	สภาการพยาบาล (1)	หน่วยรับเรื่องราวร้องเรียนมาตร 50(5) (4)
สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (1)	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (1)	ตัวแทนอนุกรรมการหลักประกันระดับพื้นที่ (4)
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (1)	สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ (สวสส.) (1)	ตัวแทนอนุควบคุมมาตรฐานระดับเขต (4)
สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ (1)	โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP) (1)	กลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ (1)
สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน (1)	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.) (1)	เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์ (1)
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมกระทรวงยุติธรรม (1)	สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) (1)	มูลนิธิพัฒนาการแพทย์แผนไทย (1)
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน (1)	สภาเภสัชกรรม (1)	มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว (1)

ภาครัฐ/ภาคการเมือง (รวม 40 คน)	ภาควิชาการ/วิชาชีพ (รวม 21 คน)	ภาคประชาสังคม (รวม 40 คน)
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (1)	มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) (1)	สมาคมโรงพยาบาลเอกชน (1)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (1)	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) (1)	สมาคมการค้ากลุ่มยาและเวชภัณฑ์ (1)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) (1)	สถาบันสร้างเสริมสุขภาพคนพิการ (สสพ.) (1)	ชมรมเพื่อนโรคไต (1)
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (1)	สภาเทคนิคการแพทย์ (1)	สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย (1)
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (1)	ทันตแพทยสภา (1)	สถาบันอิศรา (1)
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (1)	สภากายภาพบำบัด (1)	เครือข่ายด้านเด็กและเยาวชน (1): สภาเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทย
สำนักงบประมาณ (1)	สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน (สพช.) (1)	เครือข่ายด้านสตรี (1)
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (1)	สภาการแพทย์แผนไทย (1)	เครือข่ายด้านผู้สูงอายุ (1): สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ

ภาครัฐ/ภาคการเมือง (รวม 40 คน)	ภาควิชาการ/วิชาชีพ (รวม 21 คน)	ภาคประชาสังคม (รวม 40 คน)
คณะกรรมาธิการสาธารณสุข สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (1)	สภาการสาธารณสุข (1)	เครือข่ายด้านผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเรื้อรัง (1): เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ประเทศไทย
สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (1)	ผู้แทน consortium แพทย์ (1)	เครือข่ายด้านคนพิการหรือผู้ป่วยจิตเวช (1): คณะกรรมการสุขภาพคนพิการ
สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (1)	ผู้แทน consortium พยาบาล (1)	เครือข่ายด้านผู้ใช้แรงงาน (1): เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน
สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (1)	ผู้แทน consortium PT (1)	เครือข่ายด้านชุมชนแออัด (1)
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1)	ผู้แทน U-Hos Net (1)	เครือข่ายด้านเกษตรกร (1)
ผู้แทนโรงพยาบาลศูนย์ (รพศ.) (1)		เครือข่ายด้านชนกลุ่มน้อย (1)
ผู้แทนโรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) (1)		สมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพเพื่อสังคม (1)
ผู้แทนโรงพยาบาลชุมชน (รพช.) (1)		สมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขภาคเหนือ (1)
ผู้แทนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) (1)		ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขภาคใต้ (1)

ภาครัฐ/ภาคการเมือง (รวม 40 คน)	ภาควิชาการ/วิชาชีพ (รวม 21 คน)	ภาคประชาสังคม (รวม 40 คน)
ผู้แทนโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหม (1)		สมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขภาคกลางเพื่อสังคม (1)
ผู้แทนโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงมหาดไทย (1)		สมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (1)
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข (1)		เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน (1) ประสาน พอช.
กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (1)		
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (1)		
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (1)		
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข (1)		
องค์การเภสัชกรรม (1)		
กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข (1)		

ภาครัฐ/ภาคการเมือง (รวม 40 คน)	ภาควิชาการ/วิชาชีพ (รวม 21 คน)	ภาคประชาสังคม (รวม 40 คน)
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข (1)		
กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (1)		
กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (1)		
โรงพยาบาลตำรวจ (1)		
ผู้แทน สปสช. ส่วนกลาง (1)		
ผู้แทน สปสช. เขต 1 คน (1)		

ตัวเลขใน ( ) คือจำนวนคนที่มีการเชิญของแต่ละหน่วยงาน/องค์กร/กลุ่ม

นอกจากนี้ ผู้จัดกิจกรรมยังได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมสังเกตการณ์กระบวนการด้วย โดยพิจารณาจากผู้ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านระบบสาธารณสุขและระบบหลักประกันสุขภาพ และเป็นผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวของระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศ

เมื่อทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ได้ทำการออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือของผู้เข้าร่วมในเวที

โดยกำหนดให้มีช่วงเวลาของการเปิดเวทีและชี้แจงวัตถุประสงค์โดยประธานคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ การให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการปรึกษาหารือ การแนะนำเอกสารและอธิบายภาพรวมผลเบื้องต้นของการดำเนินงานรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

ส่วนรูปแบบในการปรึกษาหารือนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นในกลุ่มย่อย โดยทีมเลขาฯ จัดการประชุมเป็นผู้จัดแบ่งรายชื่อสมาชิกในกลุ่มย่อยประมาณกลุ่มละ 10 คน ให้มีความสมดุลทั้งภาครัฐ-วิชาการ-ประชาสังคม การปรึกษาสาธารณะในกลุ่มย่อยกำหนดรูปแบบที่แตกต่างจากเวทีประชาพิจารณ์ โดยเป็นการสนทนากลุ่มย่อยบนความคิดเห็น/ข้อเท็จจริง/ข้อมูลอ้างอิง เคารพสิทธิและความคิดเห็นคนอื่นตามหลักการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถให้ความเห็นด้วย/เห็นต่างกันได้ ในลักษณะการสนทนาได้ ในการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่ออภิปรายความคิดเห็นตาม 14 ประเด็นจากการรับฟังความคิดเห็นให้กลุ่มอภิปรายเพิ่มเติมเหตุผลการเห็นด้วย/เห็นต่างของแต่ละประเด็นเพื่อให้การรับฟังได้ข้อมูลครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น ทั้งนี้ จะต้องไม่ตัดเหตุผลเดิมที่ได้รวบรวมมาจากการรับฟังเวทีประชาพิจารณ์ล่วงหน้านั้นแล้ว จากนั้นเลือกตัวแทนนำเสนอผลการสนทนากลุ่มย่อยของตนเองในเวทีกลางเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเติมเต็มความคิดเห็นระหว่างกลุ่มย่อย

ผลที่เกิดขึ้นและบทเรียนที่ได้รับ

ผลที่เกิดขึ้นและบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 3 รูปแบบดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) การจัดรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Online)

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการต่างๆ

ผลที่เกิดขึ้นจริงจากการจัดรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online สำหรับประชาชนทั่วไปดังกล่าว พบว่า การรับฟังความคิดเห็นผ่าน เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ได้มีการจัดดำเนินการระหว่างวันที่ 2-19 มิถุนายน พ.ศ.2560 โดยคณะอนุกรรมการประชาพิจารณ์ฯ ได้มีการจัดทำสื่อในรูปแบบอินโฟกราฟิกส์ (infographics) เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงขั้นตอนต่างๆ และช่วงเวลาในการเปิดให้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและเชิญชวนให้ผู้สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th โดย ป้ายประชาสัมพันธ์แบบอินโฟกราฟิกส์และป้ายประชาสัมพันธ์ออนไลน์ ได้มีการนำไปประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางการสื่อสารออนไลน์ต่างๆ เช่น Facebook เว็บไซต์ ฯลฯ ของหน่วยงานภาคีเครือข่าย ได้แก่ สปสช. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการประชาพิจารณ์ฯ ยังได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางช่องทางอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การแถลงข่าว การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การพูดออกรายการโทรทัศน์ (เช่น รายการเดินหน้าประเทศไทย) และการประกาศเชิญชวนทุกครั้งที่มีจัดเวทีประชาพิจารณ์ใน 4 ภูมิภาค เป็นต้น

ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์นั้น ได้มีการดำเนินการตามแนวทางที่ผู้ดูแลเว็บไซต์ (www.lawamendment.go.th) ถือปฏิบัติอยู่และเป็นแนวทางที่ใช้กับร่างกฎหมายทุกฉบับที่นำเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางนี้ โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดำเนินการ ดังนี้

- ให้ระบุชื่อ-สกุลตนเอง พร้อมหมายเลขบัตรประชาชน (ใช้เพื่ออ้างอิงตัวตนเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของหน่วยงาน/สังกัด/ภูมิลำเนานั้น)
- เสนอความเห็นด้วย หรือเห็นต่าง โดยให้ระบุหน้า ข้อความหมายเลข ย่อหน้า และข้อความที่ต้องการแสดงความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบ
- ข้อความความเห็นควรใช้คำสุภาพ โดยข้อความความเห็นทั้งหมดจะถูกบันทึกสำหรับอ้างอิงในการจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟัง

ส่วนเอกสารประกอบการเสนอความเห็นที่ได้มีการเผยแพร่บนหน้าเว็บไซต์ ประกอบด้วยเอกสารใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่

(1) ร่าง พ.ร.บ.ใหม่ ที่มีการปรับปรุงแก้ไข

(2) เอกสารแนวคิดการแก้ไข (concept paper) 14 ประเด็น และ

(3) ตารางเปรียบเทียบการแก้ไขรายมาตรา พร้อมกับคำแนะนำในการอ่านเอกสารเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนที่เข้ามาแสดงความคิดเห็น

เมื่อปิดการรับฟังความเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ตามกำหนด 17 วัน ปรากฏว่า มีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น 739 ความคิดเห็น โดยวันที่มีการแสดงความคิดเห็นมากที่สุดคือ วันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2560 จำนวน 218 ความคิดเห็น รองลงมาคือวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2560 จำนวน 162 ความคิดเห็น ผลจากการรับฟังความคิดเห็นที่รวบรวมได้มีการประมวล วิเคราะห์ และสรุปผลโดยคณะทำงานวิชาการ ร่วมกับผลการรับฟังความเห็นผ่านช่องทางอื่นๆ และจัดทำเป็น “รายงานผลการดำเนิน

การรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” โดยได้ทำการส่งมอบรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณา (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560

บทเรียนที่ได้รับ

ผลการวิเคราะห์บทเรียนการดำเนินการจัดรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online สำหรับประชาชนทั่วไป สรุปได้ว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online สามารถบรรลุตามภารกิจโดยสามารถดำเนินกิจกรรมได้ครบถ้วนตามแผนงานและกิจกรรมที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่องระยะเวลาที่กำหนดให้มีการแสดงความคิดเห็นที่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนที่สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น การประชาสัมพันธ์ที่ยังไม่ทั่วถึงทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับทราบว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็นทางออนไลน์ การแสดงเนื้อหาและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นไม่น่าสนใจ ไม่ดึงดูด และไม่เป็นมิตรกับผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร มีการให้กรอกข้อมูลพื้นฐานในกล่องเมนูต่างๆ ทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้เข้ามาแสดงความเห็น นอกจากนี้ จำนวนของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นน้อยเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบเกือบห้าสิบล้านคน ในขณะที่ความเห็นบางส่วนที่ได้รับสะท้อนว่าประชาชนทั่วไปจำนวนมากไม่สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นในบางประเด็นได้ เนื่องจากขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมแก่ประชาชนให้เกิดความชัดเจน และเพียงพอ

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online สามารถดำเนินการได้ตามความคาดหวังของจัดกระบวนการภายใต้หลักการ 3 ข้อ หลายประการ อาทิ การเสนอความเห็นมีความหลากหลายและเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบแก้ไข พ.ร.บ. มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างชัดเจน และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ผู้รับผิดชอบจัดการรับฟัง และผู้ดูแลเว็บไซต์มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในขณะที่เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th เป็นช่องทางสาธารณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไข พ.ร.บ. มีสิทธิในการเข้าไปเสนอความเห็นได้ทุกคน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรูปแบบของการรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online ที่ดำเนินการในครั้งนี้มีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียวทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นไม่มีโอกาสเรียนรู้จากผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคนอื่นๆ นอกจากนี้ขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นผ่าน www.lawamendment.go.th มีความซับซ้อนและยุ่งยากในการเข้าถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไข พ.ร.บ. มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน ความไม่ทั่วถึงในการกระจายข่าวสาร ความไม่หลากหลายของช่องทางการเข้าถึงและความไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ห่างไกลของรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็น และผลการรับฟังที่ได้รับจากระบบนำไปใช้ประโยชน์ได้ยาก ต้องมีกระบวนการประมวลและวิเคราะห์ผลเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุตามหลักการของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาสาธารณะ กระบวนการรับฟังความเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online ที่จัดทำขึ้นนับว่ามีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการทำให้การรับฟังความเห็นออนไลน์เป็น

ช่องทางการรับฟังความเห็นที่มีความหมาย ทันเวลา มีความสมดุลในเนื้อหา และมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและความเข้าใจที่มากขึ้นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเวที online ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ทำให้ปรากฏปัญหาในเรื่องการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลเว็บไซต์ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร นอกจากนี้ พื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ที่เปิดให้แก่ประชาชนทั่วไปยังถูกทำให้กลายเป็นช่องทางในการช่วงชิงความได้เปรียบในการเสนอความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่ยังมีความขัดแย้งกันจนอาจมีผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับ

(2) การจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไป

ผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินการต่างๆ

การจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไปได้มีการดำเนินการครบทั้ง 4 เวทีตามที่วางแผนไว้ อย่างไรก็ตาม การจัดเวทีประชาพิจารณ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดขอนแก่นขาดความสมบูรณ์ของการดำเนินการตามขั้นตอนรับฟังความเห็นที่กำหนดไว้ เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมเวทีบางกลุ่มแสดงการคัดค้านต่อกระบวนการเมื่อเริ่มการประชาพิจารณ์ [19] การจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไปมีการประชาสัมพันธ์

---

[19] การแสดงออกถึงการคัดค้านต่อการแก้ไข พ.ร.บ. และการจัดเวทีประชาพิจารณ์เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคแต่มีรูปแบบในการแสดงออกและระดับของผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เวทีประชาพิจารณ์ในภาคใต้ที่จังหวัดสงขลาและเวทีประชาพิจารณ์ในภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ผู้แสดงการคัดค้านได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นตามกติกาการประชุมอยู่

ผ่านช่องทางการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานร่วมจัดและสื่อสาธารณะต่างๆ เกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่จัดเวที และมีการเชิญชวนให้ผู้สนใจลงทะเบียนเข้าร่วมออนไลน์เวทีล่วงหน้า

การลงทะเบียนเข้าร่วมงานมีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก การลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้าโดยผู้ที่ลงทะเบียนมาจะไม่รู้ลำดับในการแสดงความคิดเห็นของตัวเอง แต่การจัดลำดับจะเป็นความรับผิดชอบของคณะทำงานโดยใช้หลักการใครลงทะเบียนก่อนได้ก่อน แต่จะมีการสลับลำดับการแสดงความคิดเห็นตามกลุ่มของผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมเวที ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภาครัฐ กลุ่มภาควิชาการ และกลุ่มภาคประชาชน/เอกชน โดยไม่ถือว่าแต่ละคนที่แสดงความเห็นเป็นตัวแทนของกลุ่มดังกล่าวแต่อย่างใด การแจ้งลำดับในการแสดงความคิดเห็นจะมีบอร์ดรายชื่อบอกลำดับในการแสดงความคิดเห็นในบริเวณที่จัดเวทีประชาพิจารณ์ และมีระบบคอมพิวเตอร์ให้สืบค้นรายชื่อและลำดับการนำเสนอของผู้เข้าร่วมเวทีแต่ละคนด้วย

รูปแบบที่สอง การลงทะเบียน ณ จุดที่จัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนล่วงหน้า โดยใช้หลักการในการจัดลำดับในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกันกับการลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม กรณีผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนมาล่วงหน้าอาจไม่ได้รับเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นเล่มถ้ามีจำนวนผู้มาลงทะเบียนเกินกว่าจำนวนที่ผู้จัดคาดการณ์ไว้ ดังนั้น หากเอกสารหมดจะแนะนำให้ผู้เข้าร่วมเวทีดาวน์โหลดจากเว็บไซต์ ส่วนลำดับคิวในการแสดง

(ต่อ) ระยะหนึ่งจึงแสดงการประท้วงด้วยการเดินออกจากที่ประชุม (walk out) เพื่อไปแถลงข่าว/ประกาศเจตนารมณ์ภายนอกห้องประชุม ส่วนเวทีภาคกลางที่กรุงเทพมหานครผู้แสดงการคัดค้านถูกควบคุมโดยกองกำลังตำรวจและทหารที่มีการส่งให้เข้ามาดูแลสถานการณ์ภายหลังเหตุการณ์ที่จังหวัดขอนแก่น

ความคิดเห็นจะอยู่ต่อจากคนที่ลงทะเบียนล่วงหน้ามาคนสุดท้าย กรณีมีผู้สนใจเข้าร่วมเวทีมากและเวลาในการแสดงความคิดเห็นด้วยการพูดไม่เพียงพอ สามารถแสดงความคิดเห็นในแบบฟอร์มที่คณะทำงานจัดเตรียมไว้ให้ได้ เพื่อไม่ให้ผู้ประสงค์เข้าร่วมเวทีที่ได้เดินทางมาที่หน้างานแล้วเสียโอกาสในการแสดงความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไม่ลงทะเบียน ไม่รับลำดับในการแสดงความคิดเห็น จะไม่สามารถแสดงความเห็นในแบบฟอร์มได้ เพราะจะมีผลต่อการสรุปผลการรับฟังความเห็นผ่านเวทีประชาพิจารณ์ ซึ่งต้องการความชัดเจนในเรื่องจำนวนผู้ลงทะเบียน จำนวนผู้แสดงความคิดเห็น จำนวนความเห็นที่เห็นพ้อง/เห็นต่าง/เห็นเพิ่มเติมต่อร่าง พ.ร.บ. ที่มีการแก้ไข ส่วนคนที่แสดงความคิดเห็นในแบบฟอร์มจะไม่มีการเผยแพร่ว่าเป็นความเห็นของใครแต่จะเก็บไว้เป็นหลักฐานอ้างอิงหากมีการร้องขอให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของผลการรับฟังความเห็น

ผลการลงทะเบียนเข้าร่วมงาน ปรากฏว่ามีผู้สนใจลงทะเบียนเข้าร่วมการประชาพิจารณ์และแสดงตัวที่เวทีรับฟัง ตามเป้าหมาย (ประมาณเวทีละ 300 คน) 2 เวที คือ เวทีภาคเหนือมีผู้ลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้าและแสดงตัวใช้สิทธิ จำนวน 277 คน และผู้ลงทะเบียนที่เวทีรับฟัง จำนวน 72 คน รวม 349 คน เวทีภาคกลางมีผู้ลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้าและแสดงตัวใช้สิทธิ จำนวน 358 คน และผู้ลงทะเบียนที่เวทีรับฟัง จำนวน 269 คน รวม 627 คน ส่วนอีกสองเวทีมีผู้สนใจลงทะเบียนเข้าร่วมและแสดงตัวใช้สิทธิน้อยกว่า 300 คน ได้แก่ เวทีภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้าและแสดงตัวใช้สิทธิ จำนวน 227 คน และผู้ลงทะเบียนที่เวทีรับฟัง จำนวน 50 คน รวม 277 คน และเวทีภาคใต้มีผู้ลงทะเบียนออนไลน์ล่วงหน้าและแสดงตัวใช้สิทธิ จำนวน 145 คน และผู้ลงทะเบียนที่เวทีรับฟัง จำนวน 60 คน รวม 205 คน

การจัดเวทีประชาพิจารณ์ในแต่ละภาคมีการชี้แจงวัตถุประสงค์และวิธีการประชุมที่เน้นให้ผู้เข้าร่วมเวทีได้ทราบถึงหลักการ 3 ประการที่การจัดเวทียึดถือ ได้แก่ ความสมานฉันท์เรียนรู้ร่วมกัน ความเท่าเทียมและความเป็นระบบ และขอให้ผู้เข้าร่วมเวทีเคารพกติกาเนื่องจากเป็นเวทีสาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นผู้อื่นไม่ต้องโต้เถียงกัน มีการนำเสนอสื่อวีดีทัศน์ในรูปแบบกราฟิกส์เคลื่อนไหว (motion graphics) เพื่ออธิบายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างฯ และประเด็นที่ต้องการรับฟัง

การชี้แจงในแต่ละเวทียังได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นของการรับฟังความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 โดยมีการรับฟังทั้งทางออนไลน์และการประชาพิจารณ์ มีการชี้แจงกติกาและข้อปฏิบัติ กติกาสำหรับผู้แสดงความคิดเห็น รวมถึงการชี้แจงวิธีแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การบอกกติกาและคู่มือสำหรับผู้เข้าร่วมเป็นคำชี้แจงผู้เข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์ เวทีไม่มีการสรุป ไม่มีการโต้เถียง จัดลำดับให้ผู้แสดงความคิดเห็นแต่ละภาคส่วนแสดงความคิดเห็นแบบสมดุล พูดได้คนละ 3 นาที ทำให้คนพูดได้ไตร่ตรองก่อนและพูดเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ผู้เข้าร่วมเวทีสามารถนั่งในห้องประชุมได้ตามอัธยาศัย ไม่มีการจัดที่นั่งเฉพาะ และจะลุกเดินเข้า-ออกห้องประชุมเมื่อใดก็ได้ แต่เวทีจะดำเนินการต่อไป

การแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามลำดับคิวที่จัดไว้ ไม่สามารถยกสิทธิ (ลำดับในการแสดงความคิดเห็น) ของตนให้คนอื่นได้ การแสดงตนว่ามาจากหน่วยงานหรือสังกัดใดถือว่าไม่สำคัญและไม่ใช่ตัวแทนของหน่วยงานหรือสังกัดนั้น ถือว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ทุกความเห็นจะได้รับการบันทึกโดยทีมงานซึ่งจะยึดตาม 14 ประเด็นที่คณะยกร่างฯ

ต้องการรับฟังความเห็นเป็นหลักก่อน แต่ไม่ได้หมายความว่าประเด็นอื่นๆ จะพูดไม่ได้ แต่ให้อยู่ภายในเวลา 3 นาที การแสดงความเห็นจึงจะออกมา 3 ทาง คือ เห็นด้วย เห็นต่าง และเห็นเพิ่มเติม

องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไปแต่ละครั้ง คือ ผู้ดำเนินการประชุม และเอกสารประกอบการประชุมรับฟังความเห็น ในส่วนของผู้ดำเนินการประชุม แต่ละเวทีจะมีการแบ่งทีมดำเนินการประชุมออกเป็นทีมงานหลักๆ ได้แก่ ทีมงานที่รับฟังความคิดเห็นบนเวที ทีมบันทึก ทีมอำนวยความสะดวกในห้องประชุม และทีมลงทะเบียน หน้าที่ของทีมงานคือช่วยกันเช็คคิวว่าถึงผู้ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นลำดับใดแล้ว ในการแบ่งงานกันทำทีมต่างๆ จะมีการแบ่งความรับผิดชอบของแต่ละทีมออกเป็นทีมงานลำดับที่ 1 และทีมงานลำดับที่ 2 เพื่อสามารถทำงานแทนกันได้ โดยในการปฏิบัติงานจริง เจ้าหน้าที่ของ สปสช. ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักและคอยอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ ส่วนเจ้าหน้าที่ของ สช. มีหน้าที่หลักคือการบันทึกผลความคิดเห็นทั้งที่ผู้เข้าร่วมเวทีพูดและที่มีการแสดงความคิดเห็นในแบบฟอร์มตามเอกสารหมายเลข 7 และอาจเป็นผู้ให้การช่วยเหลือในเรื่องอื่นๆ ถ้ามีความจำเป็น

ในเรื่องเอกสารประกอบการประชุมรับฟังความเห็น มีเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นฯ ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้รวมข้อมูลของเอกสารไว้ในเล่มเดียวกัน 6 รายการ ประกอบด้วย

- แนวคิดในการแก้ไขเพิ่มเติม (concept paper) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (เอกสารหมายเลข 1)
- (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (เอกสารหมายเลข 2)

- ตารางเปรียบเทียบระหว่าง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กับ(ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (เอกสารหมายเลข 3)
- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 (เอกสารหมายเลข 4)
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 37/2559 เรื่อง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขและค่าใช้จ่ายอื่นตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (เอกสารหมายเลข 5)
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การรับเงิน การจ่ายเงิน การรักษาเงิน และรายการของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขและค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. 2559 (เอกสารหมายเลข 6)

นอกจากนี้ มีเอกสารอื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่

- แบบแสดงความคิดเห็นต่อเอกสารการแก้ไข (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เอกสารหมายเลข 7)
- เอกสารคำชี้แจงผู้เข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์ความยาว 2 หน้ากระดาษพิมพ์บนกระดาษสี
- เอกสารแนวทางการดำเนินงานการรับฟังความคิดเห็น (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่จัดพิมพ์บนกระดาษอาร์ตสี่สีและมีภาพประกอบ และ

- โปสเตอร์สรุปประเด็นสำคัญที่จะรับฟัง 14 ประเด็น ในรูปแบบสั้นกระชับมีรูปภาพและคำอธิบายสั้นๆ ประกอบภายในเนื้อหา 1 หน้ากระดาษ

เมื่อผู้เข้าร่วมเวทีได้แสดงความคิดเห็นตามลำดับจนไม่มีผู้ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกแล้ว ในแต่ละเวทีจะมีการสรุปจำนวนผู้ลงทะเบียนล่วงหน้า ผู้ลงทะเบียนหน้างาน ผู้แสดงความคิดเห็นทั้งหมด รวมถึงประเด็นที่มีผู้แสดงความคิดเห็นมากให้ผู้เข้าร่วมเวทีทราบ และกล่าวปิดการรับฟังความคิดเห็น

ผลจากการรับฟังความคิดเห็นที่รวบรวมได้จากทั้งสี่เวทีมีการประมวล วิเคราะห์ และสรุปผลโดยคณะทำงานวิชาการ ร่วมกับผลการรับฟังความเห็นผ่านช่องทางอื่นๆ และจัดเป็นรายงานผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยได้ทำการส่งมอบรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณา (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560

บทเรียนที่ได้รับ

ผลการวิเคราะห์บทเรียนการดำเนินการจัดเวทีประชาพิจารณ์สำหรับประชาชนทั่วไป สรุปได้ว่า การจัดเวทีประชาพิจารณ์ได้มีการดำเนินการครบทั้ง 4 เวที (ภาค) ตามที่วางแผนไว้ อย่างไรก็ตาม ได้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายจากการที่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข พ.ร.บ. ในครั้งนี้ได้มาแสดงออกถึงการคัดค้านในทุกภาค จนถึงขั้นทำให้เวทีไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ 1 เวทีที่จังหวัดขอนแก่น ในขณะที่เวทีภาคกลางต้องจัด

เวทีประชาพิจารณ์ภายใต้การดูแลรักษาความปลอดภัยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอย่างเข้มงวด ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุตามความคาดหวังของผู้จัดเวทีประชาพิจารณ์ภายใต้หลักการเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ หลักความเป็นระบบ และหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ได้ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าการดำเนินการได้บรรลุตามหลักการดังกล่าวหลายประการ อาทิ ผู้จัดเวทีมีการประชุมเตรียมการของทีมงาน มีการวางแผนรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ และในขั้นตอนการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้มีการชี้แจงขั้นตอนและวิธีดำเนินการประชุมแก่ผู้เข้าร่วมเวทีหลากหลายรูปแบบ

ในส่วนของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาพิจารณ์แต่ละภาค ส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นด้วยเหตุผล สร้างสรรค์ และเคารพกติกา ทุกคนมีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. อย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากมีการกำหนดกติกาให้แสดงความคิดเห็นได้คนละ 3 นาที และสามารถแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้อย่างเต็มที่ผ่านเอกสารแสดงความคิดเห็นที่ผู้จัดเตรียมไว้ให้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการแสดงความคิดเห็นที่ใช้ในเวทีทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีที่มีทักษะในการพูดและจับประเด็นน้อยกว่ารู้สึกเสียเปรียบผู้เข้าร่วมเวทีคนอื่นๆ ที่มีทักษะมากกว่าในการแสดงความคิดเห็น และผู้เข้าร่วมเวทีบางคนที่เขียนหนังสือไม่ได้และไม่ประสงค์จะให้ผู้อื่นช่วยเขียนแทนไม่มีช่องทางในการแสดงความเห็นเพิ่มเติม

ในแง่ของการบรรลุตามหลักการภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะของการจัดเวทีประชาพิจารณ์ในครั้งนี้ ถึงแม้ว่าผู้จัดจะได้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นในการที่จะทำให้เวทีประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นเป็นเวทีที่ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย มีกระบวนการคิดวิเคราะห์เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายและพยายามออกแบบกระบวนการรับฟังความเห็นให้ผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้ได้รับผลกระทบจากร่าง พ.ร.บ. สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก และเป็นระบบ และ

การจัดการต่างๆ ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข สปสช. และ สช. แต่ด้วยการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องช่วงเวลาการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่จำกัด ทำให้สามารถจัดเวทีประชาพิจารณ์ได้เพียงภาคละ 1 ครั้ง การดำเนินการจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความเร่งรัด ความไม่ทั่วถึงและความไม่ครอบคลุมของการมีส่วนร่วมทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และการกระจายไปสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ ความขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ ต่อการแก้ไข พ.ร.บ. ในครั้งนี้จนนำมาซึ่งเหตุการณ์ความวุ่นวายในแต่ละเวที และการทำงานในทางปฏิบัติปรากฏความไม่ไว้วางใจกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อกระบวนการที่จัดขึ้นในเรื่องความเพียงพอ ความเปิดกว้าง และความสมดุลของผู้เข้าร่วมเวที ตลอดจนความไม่เชื่อมั่นต่อผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับ

(3) การจัดเวทีปรึกษาสาธารณะ

ผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินการต่างๆ

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคัดเลือกผู้เข้าร่วมเวทีของคณะอนุกรรมการฯ ดังที่กล่าวแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ทำให้ในวันจัดกิจกรรมผู้เข้าร่วมประชุมมีสัดส่วนและมีความหลากหลายในฐานะตัวแทนจากหน่วยบริการและหน่วยผู้รับบริการ เช่น ตัวแทนจากโรงพยาบาลในจังหวัดต่างๆ และผู้ที่ใช้บริการบัตรทอง เช่น กลุ่มผู้พิการ และรวมไปจนถึงกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้เสียในการใช้บริการบัตรประกันสุขภาพแห่งชาติ เช่น กลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ ดังตารางสรุปจำนวนผู้เข้าร่วมเวทีปรึกษาสาธารณะ จำแนกตามกลุ่ม ต่อไปนี้

ตาราง 7.2 จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีปรึกษาสาธารณะจำแนกตามกลุ่ม

ภาครัฐ/ราชการ	ภาคประชาสังคม/เอกชน	ภาควิชาการ	คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ/สช./สถาบันพระปกเกล้า/ผู้สื่อข่าว และอื่นๆ	รวม
24	32	8	135	199

ที่มา: คณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ (2560: 35)

การจัดเวทีปรึกษาสาธารณะเริ่มต้นจากการเปิดเวทีและชี้แจงวัตถุประสงค์ โดยประธานคณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์ฯ ได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน แต่ระยะเวลาในการชี้แจงน้อยมาก เนื่องจากมีกิจกรรมสัมมนาของกระทรวงสาธารณสุขในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งประธานฯ ได้รับเชิญให้ไปเข้าร่วมด้วยในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ การให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการปรึกษาหารือไม่สามารถดำเนินการได้ในช่วงแรก เนื่องจากกลุ่มผู้คัดค้านการแก้ไข พ.ร.บ. ออกมาเรียกร้องขอยื่นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการยกร่างฯ ทำให้เวทีปรึกษาสาธารณะต้องหยุดชะงักลงประมาณ 2 ชั่วโมง

ความวุ่นวายดังกล่าวทำให้แผนการจัดกิจกรรมต้องมีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ฝ่ายเลขานุการของการจัดงานได้ทำการแบ่งกลุ่มโดยเฉลี่ยกลุ่มเป้าหมายให้เกิดความสมดุลในแต่ละภาคฝ่ายและในช่วงตอน

ลงทะเบียนก็มาตามที่ได้ตั้งไว้ แต่หลังเหตุการณ์การยึดเวทีปรึกษาสาธารณะในช่วงแรกก็ทำให้กลุ่มเป้าหมายหายไปจำนวนหนึ่ง ทำให้สัดส่วนความสมดุลของภาครัฐ ภาควิชาการและภาคประชาสังคมไม่เกิดความสมดุลตามที่ได้ตั้งใจไว้แต่แรก อย่างไรก็ตาม บรรยากาศการแสดงความคิดเห็นในกลุ่มย่อยดำเนินไปได้ถึงแม้จะมีอุปสรรคในช่วงแรกของกระบวนการเวทีปรึกษาสาธารณะแต่ก็สามารถทำตามกระบวนการที่ได้ตั้งใจระดับหนึ่ง การพูดคุยกันระหว่างผู้เข้าร่วมเวทีในแต่ละกลุ่มย่อยใน 14 ประเด็นมีการรับฟังกันหลากหลายฝ่าย ทั้งที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม เช่น กรณีการจัดซื้อยาพิเศษ ยาแพง ยาเร่งด่วน เมื่อคุยตกผลึกในที่ประชุมกลุ่มย่อย ก็เห็นร่วมว่าน่าจะมีคณะกรรมการการจัดซื้อยาร่วมกันซึ่งมีตัวแทนของ สปสช. เข้าไปนั่งด้วย เป็นต้น

การนำเสนอในเวทีกลาง ส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัครในการนำเสนอประเด็นสำคัญภายในกลุ่ม แต่มีบางกลุ่มให้ผู้เอื้อกระบวนการออกไปนำเสนอแทน เช่น กลุ่มที่มาจากภาคประชาสังคม ให้ผู้เอื้อกระบวนการนำเสนอ แต่ตนเองก็จะนั่งฟังและคอยกล่าวเสริมว่าประเด็นที่ผู้เอื้อกระบวนการเสนอนั้นถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกลุ่มหรือไม่ อย่างไร และถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้อง (ไม่สอดคล้อง) จะขอมีความเห็นแย้งขึ้นมาทันที อย่างไรก็ตาม การสรุปผลและปิดเวทีสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยผู้จัดเวทีได้ทำการสรุปผลการจัดการจัดเวทีปรึกษาสาธารณะสำหรับตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ โดยแบ่งกลุ่มการแสดงความคิดเห็นออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นมากที่สุด ได้แก่ ประเด็นที่ 9 การร่วมจ่ายค่าบริการ และ ประเด็นที่ 13 การแยกเงินเดือนและค่าตอบแทนของหน่วยบริการภาครัฐ ส่วนที่ซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการออกจากเงินกองทุนฯ

(2) กลุ่มประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นรองลงมา ได้แก่ ประเด็นที่ 1 การจ่ายเงินให้กับหน่วยงาน/องค์กรที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ประเด็นที่ 6 การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ให้บริการที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุขครอบคลุมทุกสิทธิการคุ้มครองผู้ให้บริการ ประเด็นที่ 7 การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุขครอบคลุมทุกสิทธิ และยกเลิกการไล่เบี้ย ประเด็นที่ 8 การจัดระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมทุกคนที่อยู่บนแผ่นดินไทย ประเด็นที่ 10 การจัดซื้อร่วมยา/เวชภัณฑ์/ อุปกรณ์ทางการแพทย์ ประเด็นที่ 11 คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (องค์ประกอบ จำนวน อำนาจหน้าที่) ประเด็นที่ 14 การกำหนดให้งบบริหารจัดการและเงินรายได้ของสำนักงานฯ และ

(3) กลุ่มประเด็นที่มีผู้แสดงความคิดเห็นไม่มากนัก ได้แก่ ประเด็นที่ 3 การจ่ายเงินโดยตรงแก่บุคลากรที่ให้บริการ ไม่จ่ายผ่านหน่วยบริการตามที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่ 5 เรื่องของคำนิยาม “บริการสาธารณสุข” ประเด็นที่ 12 คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข (องค์ประกอบ จำนวน อำนาจหน้าที่) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเพิ่มเติมอื่นๆ นอกเหนือจาก 14 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นการ ร่าง พรบ. ที่ขัดกับหลักการประกันสุขภาพถ้วนหน้า แหล่งที่มาและการจัดสรรงบประมาณ ความไม่ชัดเจนของหลักการมาตรฐานของการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุด

ผลจากการรับฟังความคิดเห็นที่รวบรวมได้จากเวทีมีการประมวลวิเคราะห์ และสรุปผลโดยคณะทำงานวิชาการ ร่วมกับผลการรับฟัง

ความเห็นผ่านช่องทางอื่นๆ และจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยได้ทำการส่งมอบรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณา (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560

บทเรียนที่ได้รับ

ผลการวิเคราะห์บทเรียนการดำเนินการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะสำหรับตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ สรุปได้ว่า การจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะสามารถดำเนินการได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ การวิเคราะห์คัดเลือก และเชิญผู้เข้าร่วมเวทีที่คำนึงถึงการได้ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ มาเข้าร่วม ทำให้ในวันจัดกิจกรรม ผู้เข้าร่วมเวทีมีสัดส่วนและมีความหลากหลายในฐานะตัวแทนจากหน่วยผู้ให้บริการ หน่วยผู้ซื้อบริการ และกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้เสียในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทำให้การเตรียมการจัดกระบวนการขาดความสมบูรณ์จากที่วางแผนไว้ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดเวทีหลายครั้ง และเมื่อจัดกิจกรรมจริงได้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มคัดค้านการแก้ไข พ.ร.บ. ทำให้เวทีต้องหยุดชะงักลงถึง 2 ชั่วโมงในช่วงต้นและต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเวทีไปตามสถานการณ์อีก

เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุตามความคาดหวังของผู้จัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะภายใต้หลักการเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ หลักความเป็นระบบ และหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ได้ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าการดำเนินการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะได้บรรลุตามหลักการดังกล่าวหลายประการ กล่าวคือ การจัดเวทีมีการออกแบบ

เวทีและวางหลักเกณฑ์ในการปรึกษาหารือไว้อย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ได้เสนอความคิดเห็นอย่างเสรีตามกติกาและภายใต้เวลาที่กำหนด และผู้เข้าร่วมประชุม ที่เข้าร่วมกิจกรรมของเวทีจนจบได้มีโอกาสเรียนรู้จากผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคนอื่นๆ อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปิดเวทีจริงกลับปล่อยให้ผู้เข้าร่วมเวทีบางกลุ่มแสดงบทบาทนอกกติกาที่กำหนดไว้ทำให้เวทีหยุดชะงักไปในช่วงแรก และทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีคนอื่นๆ เกิดความรู้สึกว่าถูกลิดรอนและละเมิดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ในการปรึกษาหารือในกลุ่มย่อยของบางกลุ่มในบางประเด็น บรรยากาศในการแสดงความคิดเห็นค่อนข้างจะตึงเครียดจนบางครั้งมีลักษณะไม่สร้างสรรค์

ในแง่ของการบรรลุตามหลักการภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะของการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะในครั้งนี้ ผู้จัดกระบวนการมีความมุ่งหวังที่จะทำให้เวทีปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการที่ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมพูดคุยปรึกษาหารือกันได้อย่างมีความหมาย และนำไปสู่การได้ข้อสรุปที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม จากสภาพความวุ่นวายที่เกิดขึ้นทำให้เวทีเกิดความไม่สมบูรณ์ตามที่ออกแบบไว้หลายประการ เช่น องค์ประกอบของผู้เข้าร่วมเวทีไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ขาดความเป็นตัวแทนที่มีความหลากหลาย ผู้แทนที่เข้าร่วมเวทีจำนวนหนึ่งไม่มีความเป็นตัวแทน มีความพยายามของคนบางกลุ่มที่มุ่งใช้เวทีปรึกษาหารือสาธารณะเป็นเวทีแสดงจุดยืนของตนเองโดยไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น เวทีที่จัดขึ้นถูกลดคุณค่าจากเวทีปรึกษาหารือสาธารณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดกว้างเป็นเวทีสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อเติมเต็มความคิดเห็นในแต่ละประเด็นให้ครบถ้วน ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวทำให้ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ

เกิดความกังวลและไม่แน่ใจว่าเวทีปรึกษาสาธารณะที่จัดขึ้นจะเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปสู่การสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไข พ.ร.บ. ครั้งนี้ได้จริง

บทสังเคราะห์ประเด็นพื้นฐานสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้เกี่ยวกับแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะรัฐมนตรีได้วางแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายดำเนินการตาม ทั้งในเรื่องช่องทาง ระยะเวลา และขั้นตอนในการปฏิบัติต่างๆ อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากการดำเนินงานรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่นำเสนอมาข้างต้นในบทนี้สะท้อนถึงความไม่สมบูรณ์ของการดำเนินการจัดการรับฟังความเห็นตามหลักการสำคัญของแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกยึดถือใน 5 ประเด็นปัญหาสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบอย่างเชื่อมโยงกัน ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก ความครอบคลุมทั่วถึง (inclusiveness)

การดำเนินงานรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ครั้งนี้ยังมีปัญหาเรื่องความไม่ครอบคลุมทั่วถึงของการมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังไม่คุ้นเคยกับการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ ในขณะที่การใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมอื่นๆ ที่นำมาใช้ยังขาดการวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องซึ่ง

ต้องพิจารณาทั้งในมิติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบอย่างหลากหลายรอบด้านและเป็นที่ยอมรับ ทำให้ผลที่ได้รับจากการจัดกระบวนการ/กิจกรรมรับฟังความเห็นไม่สามารถยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่าเป็นเสียงหรือความคิดเห็นที่สะท้อนจากผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการแก้ไข พ.ร.บ. ครั้งนี้อย่างครบถ้วน

ประเด็นปัญหาที่สอง ความสามารถในการอธิบายหรือตอบคำถาม (accountability)

ปัญหาความไม่ครอบคลุมของการจัดกระบวนการ ทำให้ผู้รับผิดชอบในการจัดการรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ครั้งนี้ยากที่จะอธิบายได้ว่าผลที่ได้รับเป็นไปตามที่ผู้จัดคาดหมายและให้คำมั่นสัญญาไว้ โดยเฉพาะความคาดหมายที่ต้องการให้กระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนที่จัดทำขึ้นสามารถสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายที่มีความหมายและทุกฝ่ายมีส่วนเป็นเจ้าของ

ประเด็นปัญหาที่สาม ความโปร่งใส (transparency)

ปัญหาความไม่ครอบคลุมทั่วถึงของกระบวนการจนทำให้ผลที่ได้รับจากการดำเนินการต่างๆ ไม่เป็นไปตามที่ผู้จัดคาดหวัง นำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยและการตั้งคำถามของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจาก (ร่าง)กฎหมายในเรื่องความโปร่งใสของกระบวนการและขั้นตอนในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลการรับฟังความเห็นทั้งหมดที่ได้รับ ทั้งๆ ที่แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะรัฐมนตรีวางกรอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้ระบุอย่างชัดแจ้งให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการรับฟัง

ความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็นแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ การประกาศหรือเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวยังคงดำเนินการในช่องทางที่จำกัดการเข้าถึง เช่น การนำไปขึ้นไว้ในเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในลักษณะเป็นข้อความที่ใช้ภาษากฎหมายหรือภาษาวิชาการที่คนทั่วไปเข้าใจได้ยาก และอยู่ในรูปแบบที่ไม่น่าสนใจหรือไม่เชิญชวนให้อ่าน นอกจากนี้ ยังคงพบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้เริ่มต้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเมื่อได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว ทำให้ความเคลือบแคลงสงสัยและการตั้งคำถามของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นยิ่งมีมากขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สี่ ความรับผิดชอบ (responsiveness)

ความกังวลสงสัยต่อความโปร่งใสของกระบวนการและขั้นตอนการตัดสินใจเกี่ยวกับการตรากฎหมายทำให้การนำผลจากการรับฟังความเห็นไปใช้ไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนเพียงพอว่าความห่วงกังวลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับการพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อย่างรอบด้าน และผลของการพิจารณาดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ทั้งๆ ที่แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะรัฐมนตรีวางกรอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการได้กำหนดให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย แต่ที่ผ่านมา การเผยแพร่รายงานดังกล่าวยังไม่ปรากฏเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนในวงกว้างเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาที่ห้า ความมุ่งมั่น (commitment)

ความไม่สมบูรณ์ของกระบวนการที่นำไปสู่การตั้งคำถามต่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบในการนำผลการรับฟังไปใช้ประโยชน์ดังที่กล่าวมา เมื่อรวมเข้ากับการปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายที่สะท้อนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น การอาศัยเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th เป็นช่องทางเดียวในการเปิดรับฟังความคิดเห็น และกำหนดระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นตามระยะเวลาขั้นต่ำ (15 วัน) ตามที่ระบุไว้แนวทางทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติฯ เท่านั้น ทำให้เป็นไปได้ยากที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบมีความเชื่อมั่นในความมุ่งมั่นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายโดยภาพรวมในอันที่จะนำพาและทุ่มเททรัพยากรต่างๆ อย่างเหมาะสมเพื่อบรรลุภารกิจในการจัดทำกฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นปัญหาความไม่สมบูรณ์ของการดำเนินการจัดการรับฟังความเห็นตามหลักการสำคัญของแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะที่สรุปสังเคราะห์ได้ทั้งห้าประการนี้ เมื่อรวมเข้ากับผลการศึกษาในบทก่อนหน้าแล้วจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอร่างรูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย ดังที่จะได้นำเสนอในบทถัดไป

ส่วนที่สี่
สรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนองค์ความรู้ ละข้อมูลต่างๆ ตลอดจนการถอดบทเรียนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในต่างประเทศและของประเทศไทยในบทที่ผ่านๆ มาของหนังสือเล่มนี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบ (model) ของการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำกฎหมายที่เป็นระบบ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 เนื่องจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายภายใต้แนวคิดว่าด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกให้ความสำคัญและพยายามวางหลักการที่เป็นสากล ในขณะที่บทเรียนที่ได้รับจากการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาได้สะท้อนผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันว่าการจัดทำกฎหมายที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และภายหลังกระบวนการยกร่างกฎหมายช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่กฎหมายที่ประกาศใช้ได้เป็นอย่างดี

ส่วนนี้เป็นการสรุปผลการศึกษาและนำเสนอร่างรูปแบบ (model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 บท ได้แก่

บทที่ 8 ทำการสรุปบทเรียนทั้งที่ได้รับผ่านการศึกษาแนวคิดและกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และการทบทวนประสบการณ์การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในอดีตของประเทศไทยและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

บทที่ 9 นำเสนอ “ร่างรูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย” ที่พัฒนาขึ้นจากการทบทวนปัญหาและบทเรียนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย และการศึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศ

บทที่ 8

สรุป: ประสบการณ์ในต่างประเทศ และการดำเนินการที่ผ่านมาของไทย

กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา: แนวคิดและมุมมองเชิงเปรียบเทียบ

การปรึกษาหารือสาธารณะในความหมายอย่างกว้างคือกระบวนการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้คนกลุ่มต่างๆ หรือประชากรทั้งหมดโดยภาพรวมเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจสาธารณะ การดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญกับศักยภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการนำข้อคิดความเห็นดังกล่าวมาพิจารณาตอบสนองอย่างมีนัยยะสำคัญโดยรัฐบาลในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น การปรึกษาหารือสาธารณะอาจมีรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็น ดังที่ในส่วนที่ 2 ของหนังสือเล่มนี้ได้เรียนรู้ว่ารูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

(1) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบซึ่งหมายถึงการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยวิธีการที่โปร่งใส เปิดกว้าง และเป็นที่รับรู้และเข้าถึงของสาธารณะตลอดกระบวนการ

(2) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายหรือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทุกฝ่ายอย่างเปิดเผยเป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง

(3) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับคือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่มีความอ่อนไหวละเอียดอ่อนกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่าที่เป็นไปได้ ด้วยวิธีการแบบปิดลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะจนกว่าจะถึงเวลาที่สมควร และ

(4) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจซึ่งเป็นการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังจากที่ได้มีการประกาศนโยบายหรือกฎหมายต่อสาธารณะแล้ว แต่ยังไม่มีการนำนโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติใช้

นอกจากนี้ การนำแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะไปใช้ออกแบบและดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศต่างๆ ก็มีความแตกต่างกันตามบริบทและความจำเป็น ดังที่ในบทที่ 3-5 ของหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอตัวอย่างกระบวนการและรูปแบบในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และค้นพบว่ากระบวนการและรูปแบบของแต่ละประเทศมีจุดเด่นและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ จุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปคือยึดตามหลักการที่ว่าการรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย ดังนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปจะให้ความสำคัญอย่างมากกับขั้นตอนในการวางแผนและเตรียมการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่อาศัยการจัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการระบุประเภท/ลักษณะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละประเด็นอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงเลือกวิธีการและเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เหมาะสม ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ผล รายงานผล และประเมินผลกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะตามลำดับขั้นตอน แตกต่างจากกรณีของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่จะมีการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาก่อนจึงเข้าสู่ขั้นตอนของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกานั้นจะให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจและ/หรือให้ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มข้นด้วย (ตาราง 8.1)

ตาราง 8.1 กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของสหภาพยุโรป เปรียบเทียบกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
1. ก่อนเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ			
- จัดทำร่างกฎหมาย		• จัดทำร่างกฎหมายโดยมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง	• จัดทำร่างกฎหมายและข้อมูลประกอบการจัดทำร่างฎหมายที่เกี่ยวข้อง • หน่วยงานที่ต้องการจัดทำกฎหมายอาจเลือกเผยแพร่ข้อสังเกตล่วงหน้าต่อร่างกฎหมาย (ANPRM) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะก่อนจัดทำและเผยแพร่ร่างกฎหมายก็ได้

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
2. ระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือ			
2.1 วางแผนและเตรียมการ	• กำหนดเป้าหมายในการปรึกษาหารือสาธารณะ • จัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย • เลือกวิธีการและเครื่องมือที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ • กำหนดระยะเวลาในการเข้าถึงกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีความเหมาะสมทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังกระบวนการปรึกษาหารือ	• กำหนดวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของการปรึกษาหารือ • เตรียมข้อมูลสำหรับการปรึกษาหารือ ได้แก่ o ร่างกฎหมาย o ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง o ประเด็นคำถามที่ต้องการขอความคิดเห็น • กำหนดช่วงเวลาในการปรึกษาหารือสาธารณะที่เหมาะสม (อย่างน้อย 12 สัปดาห์)	• ประชาสัมพันธ์ช่วงเวลาของการเปิดรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนต่างๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าใจกันอย่างชัดเจนก่อนเริ่มกระบวนการ (โดยทั่วไปช่วงเวลาที่เปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นจะอยู่ระหว่าง 30 ถึง 60 วัน)

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
	• จัดทำเว็บไซต์สำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ • จัดทำระบบลงทะเบียนสำหรับองค์กรที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์แยกจากการแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป • จัดทำข้อความที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและประกาศต่อสาธารณะอย่างชัดแจ้ง • เลือกเครื่องมือในการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงในกระบวนการที่สะดวกและเป็นที่รับรู้ในวงกว้าง		

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
2.2 จัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ	• จัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะโดยเลือกวิธีการและเครื่องมือที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้ o การปรึกษาหารือสาธารณะแบบออนไลน์ o การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น o การจัดประชุม/ประชาพิจารณ์ o การประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนา o การประชุมกลุ่ม o การสัมภาษณ์	• จัดกระบวนการปรึกษาหารือโดยอาศัยช่องทางการได้มาซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์และการเสาะแสวงหาจากบุคคลที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม เช่น o เว็บไซต์ o ส่งจดหมายไปยังหน่วยงาน/บุคคลเพื่อขอรับคำปรึกษา • จัดเวทีสาธารณะโดยการเชิญตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วม	• เผยแพร่ “ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ” หรือ Notice of Proposed Rule-making (NPRM) ลงในวารสาร Federal Register และบนเว็บไซต์ Regulations.gov • เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อข้อเสนอของหน่วยงานรัฐในร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นมา ผ่านช่องทางเว็บไซต์ Regulations.gov โดยไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นต้องลงทะเบียนเพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
			• เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นของตนมาทางช่องทางไปรษณีย์หรือทางอีเมล • จัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เวทีชี้แจงข้อมูลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
2.3 วิเคราะห์และรายงานผลการรับฟังความคิดเห็น	• การวิเคราะห์ผลโดย (1) สรุปข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น (2) วิเคราะห์เนื้อหาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ	• สรุปแนวทางที่ได้รับจากการปรึกษาหารือสาธารณะจนได้ข้อยุติจากทุกฝ่ายก่อนที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ	• เผยแพร่กฎหมายฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาแล้วใน Federal Register (30-60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้จริง)

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
	• รายงานผลโดย (1) นำเสนอรายงานสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจำแนกตามรูปแบบ/วิธีการรับฟังที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (2) นำเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาพิจารณา	• เผยแพร่คำตอบของรัฐบาลต่อผลการปรึกษาหารือสาธารณะบนหน้าเว็บไซต์เดียวกันกับเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลภายใน 12 สัปดาห์ (หรือมีการอธิบายเหตุผลกรณีไม่สามารถเผยแพร่ผลลัพธ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว) โดยระบุเนื้อหาที่ชัดเจนในประเด็นต่อไปนี้ o จำนวนความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับ o ประเด็นต่างๆ ที่ได้รับจากผู้ให้คำปรึกษา o ผลของความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นที่มีต่อนโยบาย/ข้อกฎหมายที่กำลังพิจารณากันอยู่	โดยมีหัวข้อสำคัญได้แก่ o กฎหมายที่ผ่านการพิจารณา o สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน • คำปรารภที่มีข้อความระบุอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลของประชาชนมาปรับใช้หรือไม่ อย่างไร และปรากฏหลักฐานอยู่ในส่วนใดของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
		• แจ้งเตือนให้ผู้ที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้รับทราบถึงการเผยแพร่รายงานฯ	
3. หลังกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ			
3.1 ประเมินผลกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ	• ประเมินผลโดยการตอบคำถาม ดังนี้ (1) กลยุทธ์สำหรับกระบวนการปรึกษาหารือที่วางไว้ตั้งแต่ต้นทำงานได้ดีหรือไม่ (2) กระบวนการปรึกษาหารือที่ดำเนินการไปนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ (3) กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะได้ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง • จัดส่งแบบสอบถามความคิดเห็นต่อกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไปยังผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประเมินความพึงพอใจและให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	• แต่งตั้งผู้ประสานงานการปรึกษาหารือ (Consultation Coordinator) เพื่อทำหน้าที่รับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะต่อกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะและนำคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะดังกล่าวไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการจัดกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น	• สำนักงาน Federal Register ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในเว็บไซต์เพื่อเป็นฐานข้อมูลกลางและแหล่งข้อมูลสำหรับหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายใช้เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการ

ขั้นตอน	สหภาพยุโรป	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
3.2 ตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ	• กำกับ ติดตาม และตรวจสอบกระบวนการโดยคณะกรรมาธิการยุโรป	• กรณีที่มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับปัญหาหรือความไม่ถูกต้องในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คณะกรรมาธิการร่วมของรัฐสภาอาจพิจารณาจัดกระบวนการปรึกษาหารือเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (pre-legislative consultation) ได้	• ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มผลประโยชน์ร้องขอต่อศาลหากเห็นว่ามีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

นอกจากนี้ จุดเด่นของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษคือการให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบและสำนึกรับผิดชอบผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการกำหนดให้การดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและแจ้งให้สาธารณะรับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อทำหน้าที่อำนวยการให้หลักการและแนวปฏิบัติในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องและติดตามตรวจสอบได้ ในขณะที่จุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov ของสหรัฐอเมริกา คือ การเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน โดยวิธีการแสดงความคิดเห็นนั้นได้อาศัยรูปแบบที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถามและไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด การพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของกระบวนการที่เปิดกว้างที่มีการนำไปใช้ในกรณีของสหภาพยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาคือภาระของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการยกร่างกฎหมายในการตอบสนองต่อความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ทำให้กระบวนการออกกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน ในขณะที่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจำเป็นต้องพึ่งพากลไกการสนับสนุนที่เป็นระบบและมีการเตรียมการล่วงหน้าของรัฐบาล

รูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทยและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเทศไทยมีความพยายามในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างกฎหมายและนโยบายของรัฐมาโดยลำดับ ดังที่ผลการศึกษาในบทที่ 6 ของหนังสือเล่มนี้ พบว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายและโครงการของรัฐตามบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนประสบการณ์การจัดการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ปรากฏว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการหลายประการ ตั้งแต่ขั้นตอนของการวางแผนและเตรียมการที่ยังขาดการวางแผนในการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม และยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย ส่งผลให้ในขั้นดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกิดการเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอ หน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงใช้วิธีนำตัวร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นเองไปรับฟังความคิดเห็น ภายในระยะเวลาของการเปิดการรับฟังความคิดเห็นที่จำกัดและบ่อยครั้งมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ในขณะที่การจัดทำสรุปและรายงานผลก็ไม่มีกระบวนการเปิดเผยและชี้แจงเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อผลการรับฟังความคิดเห็น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การไม่มีการประเมินผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ ขาดการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือจัดทำโครงการของรัฐ

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้มีการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตาม แต่จากการศึกษาบทเรียนกรณีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกระทรวงสาธารณสุขที่ได้นำเสนอไปในบทที่ 7 ของหนังสือเล่มนี้ ปรากฏว่า ปัญหาและอุปสรรคหลายประการยังดำรงอยู่โดยเฉพาะในการดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. หน่วยงานเลือกเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ตามกรอบเวลาขั้นต่ำ (15 วัน) ซึ่งไม่เพียงพอ

2. มีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาแสดงความคิดเห็นตามเวลาที่กำหนด ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น Facebook website ของหน่วยงาน แต่การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับทราบว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็น ทำให้มีจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายค่อนข้างน้อย

3. ขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นผ่าน www.lawamendment.go.th มีความซับซ้อนและยุ่งยากในการเข้าถึงหลายประการ เช่น การให้กรอกข้อมูลพื้นฐานในกล่องเมนูต่างๆ ทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เข้ามาแสดงความเห็น การแสดงเนื้อหาและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น

ไม่น่าสนใจ ไม่ดึงดูด และยังไม่เป็นมิตรกับผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร ประชาชนทั่วไปจำนวนมากไม่สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นในบางประเด็นได้ เนื่องจากขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมแก่ประชาชนให้เกิดความชัดเจน และเพียงพอ เป็นต้น

4. ผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับจากระบบที่เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ส่งให้แก่หน่วยงานยังอยู่ในรูปแบบที่นำไปใช้ประโยชน์ได้ยาก ต้องมีกระบวนการประมวลและวิเคราะห์ผลเพิ่มเติม

5. รัฐบาลยังมิได้กำหนดแนวทางในการประเมินผลที่ชัดเจนและสะดวกในการนำไปประยุกต์ใช้สำหรับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ตาราง 8.2 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทย เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ขั้นตอน	ปัญหาและอุปสรรค	
	ก่อนประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560	หลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560 (เฉพาะช่องทางเว็บไซต์)
1. วางแผนและเตรียมการ	• ขาดการวางแผนในการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม • ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย	• หน่วยงานเลือกเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ตามกรอบเวลาขั้นต่ำ (15 วัน) ซึ่งไม่เพียงพอ • การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับทราบว่ามีการเปิดรับฟังความคิดเห็น แม้จะมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาแสดงความคิดเห็นตามเวลาที่กำหนด ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น Facebook website ของหน่วยงาน

ขั้นตอน	ปัญหาและอุปสรรค	
	ก่อนประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560	หลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560 (เฉพาะช่องทางเว็บไซต์)
2. ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น	• เลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอ • หน่วยงานผู้รับผิดชอบใช้วิธีนำตัวร่างพระราชบัญญัติไปรับฟังความคิดเห็น • ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไม่เพียงพอและมีความล่าช้าไม่ทันการณ์	• ขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นผ่าน www.lawamendment.go.th มีความซับซ้อนและยุ่งยากในการเข้าถึง • การให้กรอกข้อมูลพื้นฐานในกล่องเมนูต่างๆ ทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เข้ามาแสดงความเห็น • การแสดงเนื้อหาและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นไม่น่าสนใจ ไม่ดึงดูด และยังไม่เป็นมิตรกับผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร • ประชาชนทั่วไปจำนวนมากไม่สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นในบางประเด็นได้ เนื่องจากขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมแก่ประชาชนให้เกิดความชัดเจนและเพียงพอ

ขั้นตอน	ปัญหาและอุปสรรค	
	ก่อนประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560	หลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ 2560 (เฉพาะช่องทางเว็บไซต์)
3. สรุปและรายงานผล	• ขาดกระบวนการเปิดเผยและชี้แจงเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อผลการรับฟังความคิดเห็น	• ผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับจากระบบนำไปใช้ประโยชน์ได้ยาก ต้องมีกระบวนการประมวลและวิเคราะห์ผลเพิ่มเติม
4. ประเมินผล	• ไม่มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ	• ขาดแนวทางในการประเมินผลที่ชัดเจนและสะดวกในการนำไปประยุกต์ใช้สำหรับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

บทที่ 9

ข้อเสนอรูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายสำหรับประเทศไทย

การทบทวนองค์ความรู้และบทเรียนต่างๆ ดังที่กล่าวมาในหนังสือเล่มนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหัวใจสำคัญของการดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมายคือสร้างการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างแท้จริงมากกว่าการจัดเพียงเป็น “พิธีกรรม” เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ การดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งจึงต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและครอบคลุม และมีช่องทางให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากร่างกฎหมายสามารถเข้าถึงกระบวนการได้โดยมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด ที่สำคัญและขาดไม่ได้อีกประการหนึ่งคือการได้รับการสนับสนุนการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายอย่างเป็นระบบจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ได้รับประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายต่อการจัดกระบวนการและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น สำหรับประเทศไทย การจัดกระบวนการรับฟังความเห็น

ในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระดับที่มีการประสานเชื่อมโยงกันระหว่าง**ระดับนโยบาย**และ**ระดับปฏิบัติ** (ภาพ 9.1)

1. ระดับนโยบาย

รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน กำกับติดตาม ตรวจสอบ และพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวอาจอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กร

ภารกิจหลักของหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นควรพิจารณาในประเด็นดังนี้

(1) **การสนับสนุน**กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่จำเป็นต่อการบรรลุตามหลักการปรึกษาหารือสาธารณะ เช่น องค์ความรู้ แนวทางในการปฏิบัติ ฐานข้อมูล ช่องทางการมีส่วนร่วม และทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ (งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ/อุปกรณ์) เป็นต้น

(2) **การกำกับติดตาม**กระบวนการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่หน่วยงานเริ่มมีแนวคิดในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างถูกต้องตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด ภายใต้แนวคิดที่มุ่งกระตุ้นส่งเสริมมากกว่าการจับผิด โดยอาศัยวิธีการทั้งในเชิงรุก

เช่น การส่งผู้แทนของหน่วยงานกลางเข้าร่วมเป็นคณะทำงานหรือที่ปรึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็น และแบบตั้งรับ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอแนะความคิดเห็นต่อการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และมีกลไกในการเข้าไปช่วยแก้ไขปรับปรุงหากเกิดปัญหาหรือความไม่ถูกต้องขึ้นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดดำเนินการอยู่ เป็นต้น

(3) **การตรวจสอบ**ความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยการเปิดช่องทางให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถร้องคัดค้านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้ในอย่างน้อย 2 สาเหตุ คือ สาเหตุแรก การร้องคัดค้านผลการรับฟังความคิดเห็น ในกรณีนี้หน่วยงานกลางอาจมีคำแนะนำไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำหรือปรับปรุง ทบทวนรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นใหม่ และอาจเสนอให้มีการเปิดเวทีสาธารณะเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และ/หรือเปิดรับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมไปพร้อมกัน สาเหตุที่สองการร้องคัดค้านการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือขาดความสมบูรณ์ ในกรณีนี้ หน่วยงานกลางต้องดำเนินการตรวจสอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามคำร้องคัดค้าน และหากตรวจพบไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ตามคำร้อง หน่วยงานกลางแจ้งให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วน โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและการรายงานผลการปรับปรุงแก้ไข รวมถึงการมีบทบัญญัติในเรื่องการรับผิดในทางอาญาและ/หรือในทางปกครองหากหน่วยงานผู้รับผิดชอบละเลยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วนด้วยก็ได้

		ระดับนโยบาย: หน่วยงานกลาง		
		สนับสนุน	กำกับติดตาม	ตรวจสอบ
	ขั้นตอน	**วางแผนและเตรียมการ**	**ดำเนินการ**	**สรุป รายงานผล และประเมินผล**
ระดับปฏิบัติ: หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย	(1) ก่อนนำร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น	(1.1) กำหนดวัตถุประสงค์ วางแผนและจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็น (1.2) ประชาสัมพันธ์ขอบเขต แนวทางในการดำเนินงาน และช่องทางการมีส่วนร่วม	(1.3) จัดเวทีสาธารณะเพื่อ (ก) รณรงค์สร้างความตระหนัก (ข) ประชาสัมพันธ์และชี้แจงเพิ่มเติม และ (ค) รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเบื้องต้น	(1.4) จัดทำร่างกฎหมายโดยกระบวนการมีส่วนร่วม
	(2) เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น	(2.1) กำหนดวัตถุประสงค์ (2.2) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	(2.3) เลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (2.4) กำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็น (2.5) ให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน	(2.6) ตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นอย่างโปร่งใสและมีคำอธิบายอย่างมีเหตุมีผล (2.7) ทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นระบบ
		พัฒนาอย่างต่อเนื่อง		
		หน่วยงานกลาง + หน่วยงานผู้รับผิดชอบ		

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

ภาพ 9.1
รูปแบบเชิงโครงสร้างและกระบวนการจัดการรับฟังความเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือ สำหรับประเทศไทย

2. ระดับปฏิบัติ

รัฐบาลควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการสำคัญของการปรึกษาหารือสาธารณะ โดยอาจแยกการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ก่อนการนำร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ มีกิจกรรมสำคัญที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควรพิจารณาดำเนินการอย่างน้อย 4 ขั้นตอน (ภาพ 9.2)

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

ภาพ 9.2
ขั้นตอนสำคัญก่อนการนำร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

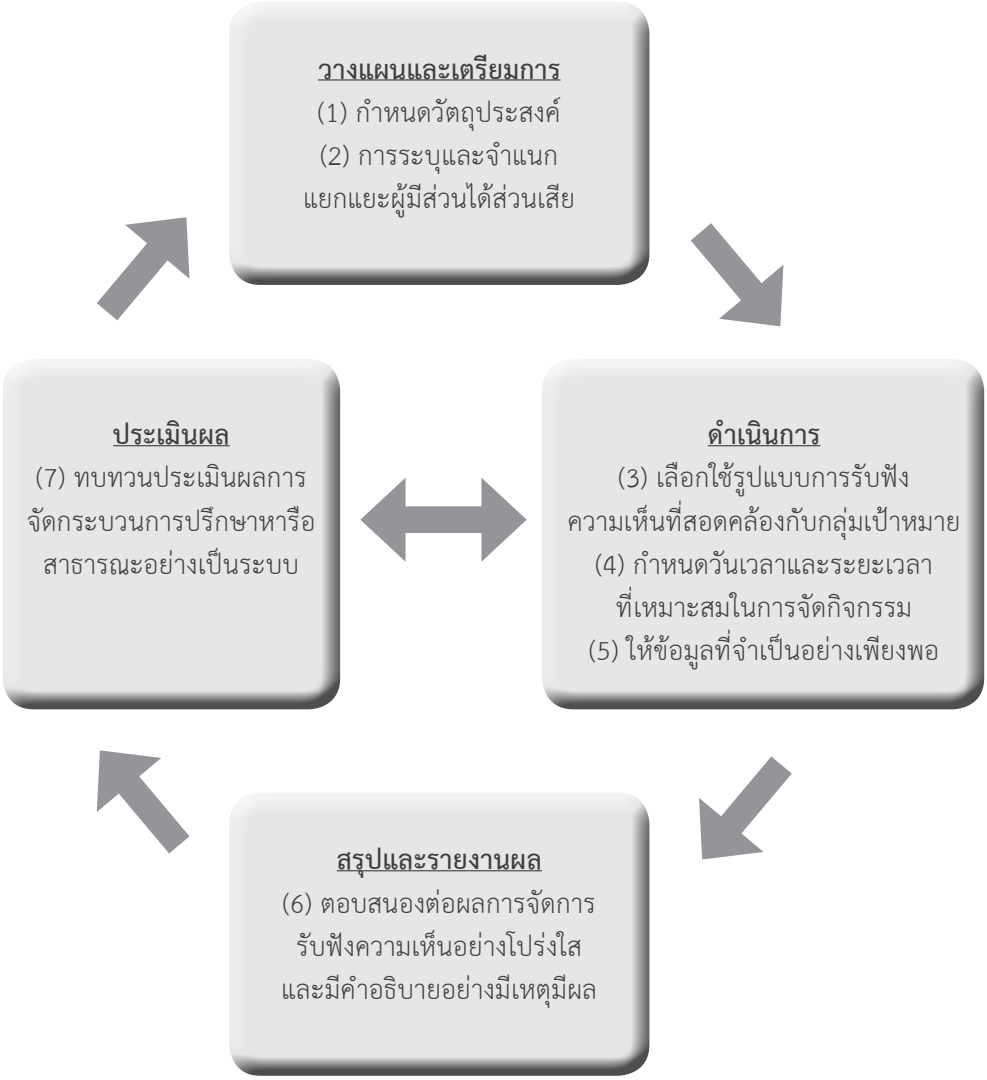
ขั้นตอนที่ 1 กำหนดวัตถุประสงค์ วางแผน และจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็น (งบประมาณ บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก) สำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ขั้นตอนที่ 2 ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ ขอบเขตและแนวทางในการดำเนินงานจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนแรก (การริเริ่มแนวคิดในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย) จนถึงขั้นตอนสุดท้าย (เมื่อกฎหมายได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้) รวมถึงช่องทางการมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 3 จัดเวทีสาธารณะเพื่อ (1) รณรงค์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (2) ประชาสัมพันธ์และชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ขอบเขตและแนวทางในการดำเนินงานจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และ (3) รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเบื้องต้นสำหรับนำไปใช้ประกอบการยกร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำร่างกฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากขั้นตอนที่ 3 มาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างมีนัยยะสำคัญ และอาจมีการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาร่วมประชุมให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วยก็ได้

ระยะที่ 2 การนำร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ มีกิจกรรมสำคัญที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควรพิจารณาดำเนินการอย่างน้อย 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้ชัดเจน (2) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน (3) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (4) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็น (5) การให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน (6) การตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นอย่างโปร่งใสและมีคำอธิบายอย่างมีเหตุมีผล และ (7) การทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงการดำเนินการต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น (ภาพ 9.3)



ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

ภาพ 9.3

ขั้นตอนสำคัญเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

ข้อพิจารณาและแนวทางเบื้องต้นสำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอนทั้ง 7 ประการ เพื่อให้การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นในการจัดทำกฎหมายสอดคล้องกับแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ สรุปได้ดังนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

การกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้คำตอบว่าการดำเนินงานรับฟังความเห็นที่จัดขึ้นมุ่งที่จะปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายในลักษณะใด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือสาธารณะอาจมีได้ตั้งแต่เพื่อระดมและรวบรวมความคิดเห็นใหม่ๆ เพื่อสำรวจสภาพปัญหาหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำข้อเสนอหรือแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่ยกร่างขึ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมพิจารณาให้ความเห็น ไปจนถึงเพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นผ่านมุมมองของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ดังนั้น การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ดีต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนและแจ้งให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบและเข้าใจตรงกันตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการตรากฎหมาย โดยความชัดเจนดังกล่าวมิได้หมายความว่าวัตถุประสงค์ของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องกำหนดไว้อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ในการตรากฎหมายฉบับหนึ่งๆ อาจมีประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย การกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือจึงต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความยากง่าย ความละเอียดอ่อน หรือความซับซ้อนของประเด็นที่ต้องการรับฟังความเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องด้วย

การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะช่วยให้การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถกำหนดหรือวางกรอบในการพิจารณาว่าใครบ้างที่ต้องรับฟังความเห็นหรือขอคำปรึกษา ด้วยวิธีการอย่างไร และในช่วงเวลาใด

(2) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยการจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่า มีใครบ้างที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม และใครเป็นผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องเอาใจใส่กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะอื่นๆ ได้แก่ ผู้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องหรือประเด็นที่จะมีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ กลุ่มหรือองค์กรที่คาดหมายได้ว่าจะเคลื่อนไหวแสดงออกอย่างแข็งขันว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการรณรงค์และเผยแพร่ข้อมูล/ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จะมีการปรึกษาหารือ[20] การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นระบบและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอจะช่วยให้การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กำลังดำเนินการอยู่มีประสิทธิภาพและเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้นในอนาคต

การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนจะช่วยให้ผู้จัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถเลือกรูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม

---

[20] แนวทางที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเป็นระบบแนวทางหนึ่งคือวิธีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในการจัดทำกฎหมายที่ดีของคณะกรรมาธิการยุโรปที่ได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 3 ของหนังสือเล่มนี้

(3) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่หลากหลายสอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์กลาง (www.lawamendment.go.th) ที่รัฐบาลจัดไว้ให้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรทำงานร่วมกับผู้ดูแลเว็บไซต์อย่างใกล้ชิดเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์กลางเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมและไม่ก่อภาระในการเข้าถึงช่องทางการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น ฯลฯ[21] มาประยุกต์ใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้กระบวนการสามารถได้รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างเจาะลึกและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นยังสามารถนำกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตามขนาดของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการรับฟังความเห็นได้ เช่น การใช้กระบวนการลูกขุนพลเมือง (citizen juries) ในประเด็นที่มีความขัดแย้งสูงและต้องการความลุ่มลึกรอบด้านของข้อมูลในการพิจารณาให้ความเห็นกับกลุ่มผู้เข้าร่วมประมาณ 12-24 คน การใช้กระบวนการสภาพลเมือง (citizen assembly) หรือเวทีอภิปรายประเด็นปัญหา (issue forum) ในประเด็นเชิงเทคนิคที่ต้องการการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการคิดและออกแบบแนวทางข้อเสนอแนะกับกลุ่มผู้เข้าร่วมที่มี

---

[21] ดูเกี่ยวกับเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยในภาคผนวก ข ของหนังสือเล่มนี้

ความเป็นตัวแทนเชิงภูมิศาสตร์ประมาณไม่เกิน 200 คน การใช้กระบวนการประชุมเมือง (town meeting) หรือการสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (deliberative polling) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก (เช่น ทั้งประเทศ) หรือมีผลกระทบต่อพื้นที่หรือชุมชนขนาดใหญ่เพื่อสร้างการยอมรับและข้อตกลงร่วมกันกับกลุ่มผู้เข้าร่วมหลายร้อยถึงหลายพันคน[22]

ที่สำคัญและเป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐสมัยใหม่ต้องมีการเตรียมความพร้อมคือการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์ของหน่วยงานให้เกิดประโยชน์มากกว่าการรับฟังความเห็นแบบทางเดียว แต่ควรกำหนดให้เป็นช่องทางในการสื่อสารให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ทำการปรึกษาหารือ ความเคลื่อนไหวหรือความคืบหน้าของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ รวมถึงการเปิดช่องทางให้มีการสื่อสารสองทาง (interactive communication) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม และระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้รับผิดชอบการจัดทำร่างกฎหมาย

การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายอย่างหลากหลายและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่านอกจากจะช่วยให้การดำเนินการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะมีคุณภาพแล้วยังมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดในเรื่องวัน เวลา และระยะเวลาที่ใช้ในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็นได้อย่างเหมาะสมอีกทางหนึ่ง

---

[22] ดู เกี่ยวกับกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเหล่านี้ในภาคผนวก ค ของหนังสือเล่มนี้ และดูเพิ่มเติมกระบวนการรูปแบบอื่นๆ ได้ใน สติธร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาธิตพร (2559: บทที่ 3)

(4) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็น

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็นอย่างสมเหตุสมผล โดยพิจารณาระยะเวลาให้เพียงพอที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และสิ้นสงสัย ซึ่งหมายความว่าระยะเวลาต้องยาวนานพอที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน มีโอกาสได้ศึกษาทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ พิจารณาให้เพียงพอ รวมถึงสามารถอภิปรายถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันภายในองค์กร/กลุ่มของตนจนได้ข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะในนามองค์กร/กลุ่มต่อประเด็นต่างๆ ทั้งนี้ ระยะเวลามาตรฐานที่ประเทศต่างๆ ถือปฏิบัติกันคือประมาณ 2-12 สัปดาห์ [23] ขึ้นอยู่กับระดับของผลกระทบที่ร่างกฎหมายมีต่อประชาชน และความซับซ้อนอ่อนไหวของประเด็นต่างๆ ที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา รวมถึงบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เพียงพอมิได้หมายความว่าระยะเวลาที่ยาวจะดีกว่าระยะเวลาที่สั้นเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาแต่ละประเด็นมากกว่า กล่าวคือ บางครั้งระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปอาจไม่เหมาะกับการรับฟัง

---

[23] ดู ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เช่น สหภาพยุโรป (European Commission, 2015) อังกฤษ (National Audit Office, 2001) ออสเตรเลีย (Office of Best Practice Regulation, 2016) เป็นต้น

ความเห็นในประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ส่วนระยะเวลาที่สั้นเกินไปย่อมไม่เหมาะสมกับการรับฟังความเห็นในประเด็นที่ซับซ้อนเข้าใจยาก ดังนั้น การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็นจะต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ และบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดเพิ่มเติมเพื่อสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มที่เข้าถึงยากหรือขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะ

(5) การให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน โดยต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความสะดวกในการเข้าถึงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยใช้ภาษาที่เรียบง่ายและชัดเจน มีการย่อยข้อมูลเชิงสถิติตัวเลขหรือการสรุปสังเคราะห์ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับทราบอย่างครบถ้วน สิ่งสำคัญและขาดไม่ได้อีกประการหนึ่งก็คือ การให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการในระยะต่อไปภายหลังจากที่ได้จัดกระบวนการรับฟังความเห็นไปแล้ว การให้ข้อมูลที่ชัดเจนในส่วนนี้จะช่วยให้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดขึ้นมีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับ และทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถติดตามผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นแรงกดดันให้ผู้รับผิดชอบการในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายมีความรับผิดชอบ และมีการตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นอย่างมีเหตุมีผล

(6) การตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นอย่างโปร่งใสและมีคำอธิบายอย่างมีเหตุมีผล

การตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ โดยในการดำเนินการดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีการดำเนินการใน 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก คือ การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องมีเนื้อหาตามหัวข้อหลักที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ส่วนที่สอง คือ การเผยแพร่ผลสรุปที่ได้จากการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นทั้งในรูปแบบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น การจัดทำเป็นตารางสรุปที่ให้ข้อมูลว่ามีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนเท่าไร มีประเด็นสำคัญๆ อะไรบ้างที่มีการเสนอความคิดเห็นเข้ามา และความเห็นและประเด็นต่างๆ ได้รับการพิจารณาโดยผู้รับผิดชอบในการตรากฎหมาย หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด และจะมีการดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับผลการรับฟังภายหลังจากนี้อีกหรือไม่ อย่างไร (ถ้ามี) เป็นต้น

(7) การทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงการดำเนินการต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

การจัดกระบวนการรับฟังความเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการทบทวนประเมินผลเมื่อกระบวนการต่างๆ ดำเนินการแล้วเสร็จและนำผลการประเมินทบทวนดังกล่าวประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการปรึกษาหารือสาธารณะฉบับสมบูรณ์ โดยในการทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการการดำเนินงานรับฟังความเห็นนั้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการพิจารณาการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานรับฟังความเห็น ความเหมาะสมของวิธีการรับฟังความเห็นต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ และความคุ้มค่าระหว่างค่าใช้จ่ายและผลที่ได้รับ นอกจากนี้การทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการการดำเนินงานรับฟังความเห็นจะต้องมีการถอดบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการและแบ่งปันบทเรียนที่ได้รับดังกล่าวแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนผู้สนใจเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในอนาคต

ตาราง 9.3 รูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
(1) การกำหนดวัตถุประสงค์	• การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้คำตอบว่าการดำเนินงานรับฟังความเห็นที่จัดขึ้นมุ่งที่จะปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายในลักษณะใด • วัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือสาธารณะ: o เพื่อระดมและรวบรวมความคิดเห็นใหม่ๆ o เพื่อสำรวจสภาพปัญหาหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย o เพื่อนำข้อเสนอหรือแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่ยกร่างขึ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมพิจารณาให้ความเห็น o เพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นผ่านมุมมองของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย • แจ้งให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบและเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการตรากฎหมาย	• ในการตรากฎหมายฉบับหนึ่งๆ อาจมีประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความยากง่าย ความละเอียดอ่อน หรือความซับซ้อนของประเด็นที่ต้องการรับฟังความเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องด้วย • การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะช่วยให้การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถกำหนดหรือวางกรอบในการพิจารณาว่าใครบ้างที่ต้องรับฟังความเห็นหรือขอคำปรึกษาด้วยวิธีการอย่างไร และในช่วงเวลาใด

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
(2) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	• วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและรอบด้านโดยการจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่า: o มีใครบ้างที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง o ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม o ใครเป็นผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบ o ใครเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องหรือประเด็นที่จะมีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ o กลุ่มหรือองค์กรใดที่คาดหมายได้ว่าจะเคลื่อนไหวแสดงออกอย่างแข็งขันว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการรณรงค์และเผยแพร่ข้อมูล/ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จะมีการปรึกษาหารือ	• การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นระบบและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ • การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนจะช่วยให้ผู้จัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถเลือกรูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม
(3) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย	• ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์กลางที่รัฐบาลจัดให้ (www.lawamendment.go.th) • เลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่หลากหลายสอดคล้องกับ	• เทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น o การสัมภาษณ์เชิงลึก o การสนทนากลุ่ม o การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
	• ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์กลางที่รัฐบาลจัดให้ (www.lawamendment.go.th) • เลือกใช้รูปแบบการรับฟังความเห็นที่หลากหลายสอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม โดย: o นำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยและรูปแบบการจัดเวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาประยุกต์ใช้ o ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์ของหน่วยงาน (หรือจัดทำขึ้นใหม่โดยเฉพาะ) เพื่อเป็นช่องทางสำหรับ: - การให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ทำการปรึกษาหารือ - การแจ้งสถานการณ์ความเคลื่อนไหวหรือความคืบหน้าของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ	• เทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น o การสัมภาษณ์เชิงลึก o การสนทนากลุ่ม o การจัดทำการสำรวจความคิดเห็น • รูปแบบการจัดเวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) เช่น o กระบวนการลูกขุนพลเมือง (citizen juries) o กระบวนการสภาพลเมือง (citizen assembly) o เวทีอภิปรายประเด็นปัญหา (issue forum) o กระบวนการประชุมเมือง (town meeting) o การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (deliberative polling)

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
	- การสื่อสารสองทาง ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม - การสื่อสารสองทาง ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้รับผิดชอบการจัดทำร่างกฎหมาย	
(4) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาในการจัดกิจกรรมการรับฟังความเห็น	• พิจารณาระยะเวลาให้เพียงพอที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และสิ้นสงสัย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะต้อง: o ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน o มีโอกาสได้ศึกษาทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ o มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการอภิปรายถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันภายในองค์กร/กลุ่มของตนจนได้ข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะในนามองค์กร/กลุ่มต่อประเด็นต่างๆ • ระยะเวลาต้องมีความเหมาะสม o ระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปอาจไม่เหมาะกับการรับฟังความเห็นในประเด็นที่มีการ	• ระยะเวลามาตรฐานที่ประเทศต่างๆ ถือปฏิบัติกันคือประมาณ 2-12 สัปดาห์ ขึ้นอยู่กับระดับของผลกระทบที่ร่างกฎหมายมีต่อประชาชน และความซับซ้อนอ่อนไหวของประเด็นต่างๆ ที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา รวมถึงบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มต่างๆ • การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ • บางครั้งจำเป็นต้องมีการกำหนดระยะเวลาเพิ่มเติมเพื่อสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มที่เข้าถึงยากหรือขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะ

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
	เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว o ระยะเวลาที่สั้นเกินไปไม่เหมาะสมกับการรับฟังความเห็นในประเด็นที่ซับซ้อนเข้าใจยาก	
(5) การให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน	• คำนึงถึงความสะดวกในการเข้าถึงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดย: o ใช้ภาษาที่เรียบง่ายและชัดเจน o มีการย่อยข้อมูลเชิงสถิติตัวเลขหรือการสรุปสังเคราะห์ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับทราบอย่างครบถ้วน o นำเทคโนโลยีการผลิตสื่อดิจิทัลเข้ามาใช้ในการนำเสนอข้อมูล เช่น การนำเสนอเป็นคลิปวิดีโอ กราฟิคส์ เคลื่อนไหว (motion graphics) กราฟิกส์ข้อมูล (infographics) ฯลฯ o มีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการในระยะต่อไปภายหลังจากที่ได้จัดกระบวนการรับฟังความเห็นไปแล้ว	• ประโยชน์ของการให้ข้อมูลที่ชัดเจน คือ o ช่วยให้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดขึ้นมีความโปร่งใสเป็นที่ยอมรับ o ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถติดตามผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง o เป็นแรงกดดันให้ผู้รับผิดชอบการในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายมีความรับผิดชอบ และมีการตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็นอย่างมีเหตุมีผล

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
(6) การตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความเห็น	• จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น • เผยแพร่ผลสรุปที่ได้จากการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น การจัดทำเป็นตารางสรุป ตารางเปรียบเทียบ แผนภูมิ แผนภาพ ฯลฯ	• รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย • หัวข้อหลักในการจัดทำเอกสารหรือสื่อเพื่อเผยแพร่ อย่างน้อยต้องตอบคำถาม ดังนี้ o มีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนเท่าไร o มีประเด็นสำคัญๆ อะไรบ้างที่มีการเสนอความคิดเห็นเข้ามา o ความเห็นและประเด็นต่างๆ ได้รับการพิจารณาโดยผู้รับผิดชอบในการตรากฎหมายหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด

ขั้นตอน	แนวทาง/สิ่งที่ต้องดำเนินการ	ข้อควรคำนึงถึง & วิธีการ/เครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้
		o จะมีการดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นภายหลังจากนี้อีกหรือไม่ อย่างไร (ถ้ามี) เป็นต้น
(7) การทบทวนประเมินผล	ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นส่วนประกอบที่ขาดมิได้ของรายงานผลการปรึกษาหารือสาธารณะฉบับสมบูรณ์	ประเด็นหลักที่ต้องมีการทบทวนประเมินผล ประกอบด้วย o การพิจารณาการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานรับฟังความเห็น o ความเหมาะสมของวิธีการรับฟังความเห็นต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ o ความคุ้มค่าระหว่างค่าใช้จ่ายและผลที่ได้รับ o การถอดบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในอนาคต

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

ความส่งท้าย

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในอดีตของประเทศไทยคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีความหมายในกระบวนการริเริ่มจัดทำกฎหมาย ดังที่ปรากฏข้อวิจารณ์อยู่เสมอว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบมักนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นล่วงหน้ามาขอรับทราบความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยวิธีการที่รวบรัด ในระยะเวลาที่จำกัดและไม่เปิดกว้างครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง รูปแบบ (model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยที่หนังสือเล่มนี้พัฒนาขึ้นจากการสำรวจองค์ความรู้และทบทวนประสบการณ์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศพยายามแก้ไขปัญหาและลดอุปสรรคดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของหนังสือเล่มนี้จะถูกพัฒนาขึ้นด้วยฐานความรู้และเจตนาที่ดีเพียงใด การทำให้เกิดการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติจริงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาล หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน สิ่งที่ต้องมีการดำเนินการในระยะต่อไปคือการนำรูปแบบ (model) กระบวนการ

รับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยที่หนังสือเล่มนี้พัฒนาขึ้นไปทดลองใช้เป็นแนวทางในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อที่ในท้ายที่สุด หากมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาและจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ขึ้นมาจริงๆ แล้ว คู่มือแนวปฏิบัติดังกล่าวจะได้เป็นที่ยอมรับและมีการนำไปใช้อย่างเข้าใจและตระหนักรู้ถึงคุณค่าของ “ทุกเสียง” ที่สะท้อนผ่านการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ ซึ่งคาดหวังได้ไม่ยากว่าความเข้าใจและตระหนักรู้ดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยในอนาคตเป็นกระบวนการที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการของผู้เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (2560). *รายงานผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....* กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการดำเนินการประชาพิจารณ์พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล และสติธร ธนานิธิโชติ. (2557). กว่าจะเป็นพลเมือง. ใน ถวิลวดี บุรีกุล และสติธร ธนานิธิโชติ(บรรณาธิการ), *รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย* (หน้า 365-396). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล, พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, และสติธร ธนานิธิโชติ. (2555). *เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). *รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2555). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการร่างกฎหมาย: บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ. ค้นจาก http://lawdrafter.blogspot.com/09/2012/blog-post_10.html

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์. (2558). *วิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์ การประยุกต์ใช้และตัวอย่าง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สติธร ธนานิธิโชติ, นิตยา โพธิ์นอก, อภิญญา ดิสสะมาน, และชลัท ประเทืองรัตนา. (2560). *รายงานการศึกษาบทเรียนจากการดำเนินงานรับฟังความเห็นต่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....* เสนอต่อ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา).

สติธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2560). “ทฤษฎีทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผลและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองเปรียบเทียบ, หน่วยที่ 4. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สติธร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาธิตพร. 2559. รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ. ใน สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), *ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: แนวคิดและรูปแบบ* (หน้า 40-97). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สติธร ธนานิธิโชติ และเอกวีร์ มีสุข. (2560). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ (ร่าง) พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....* เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *ผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) ของประเทศไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2560). *แนวทางการดำเนินงานการรับฟังความคิดเห็น (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2560). *รายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าประจำปีงบประมาณ 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สุรจิต สุนทรธรรม. 2555. ระบบหลักประกันสุขภาพไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Albelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F.P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science and Medicine 57*(2): 239-51.

Adler, E. S., & Wilkerson, J. D. (2013). Congress and the Politics of Problem Solving. *Congress and the Politics of Problem Solving*. New York: Cambridge University Press.

Better Regulation task Force. (2003). Principles of Good Regulation. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf

Bishop, P., & Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration 61*(1): 14–29.

Boudreau, C., & Mackenzie, S. A. (2014). Informing the Electorate? How Party Cues and Policy Information Affect Public Opinion about Initiatives. *American Journal of Political Science 58*(1): 48-62.

Catt, H., & Murphy, M. (2008). What voice for the people? Categorizing methods of public consultation. *Australian Journal of Political Science 38*(3): 407–421.

Collier, D., & Norden, D. (1992) Strategic Choice Models of Political Change in Latin America. *Comparative Politics 24*(2): 229-243.

Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review 18*(6): 866-893.

Elster, J. (1988). The Nature and Scope of Rational-Choice Explanation. In E. Ullmann-Margalit (ed.), *Science in Reflection* (pp.51-65). Boston: Kluwer Academic Publishers.

European Commission. (2010). Conference on the Green Paper on Pensions. Retrieved from http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=304&furtherEvents=yes

European Commission. (2014). Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation Document. Retrieved from http://ec.europa.eu/smart- regulation/impact/ docs/scgl_ pc_questionnaire_en.pdf

European Commission. (2015). Better Regulation Toolbox. Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

European Commission. (2017). Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

European Union. (2017). The History of the European Union. Retrieved from https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en

Federal Register. (2017a). Review of Certain National Monuments Established Since 1996; Notice of Opportunity for Public Comment [online version]. Retrieved from https://www.federalregister.gov/documents/2017/05/11/2017-09490/review-of-certain-national-monuments-established-since-1996-notice-of-opportunity-for-public-comment

Federal Register. (2017b). Review of Certain National Monuments Established Since 1996; Notice of Opportunity for Public Comment [printed version]. Retrieved from https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-11/pdf/2017-09490.pdf

Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.

Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review 75*(4): 513-522.

Gerston, L. N. (2002). *Public Policymaking: A Guide to Civic Engagement*. New York: Center for Civic Education.

Government of the United Kingdom. (2016). Consultation Principles 2016. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492132/20160111_Consultation_principles_final.pdf

Green, D. P., & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice*. New Haven: Yale University Press.

HM Government (Her Majesty's Government). (2008). Code of Practice for Consultation. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice 5*(4): 419-436.

Jones, R., & Gammell, E. (2008). "Was it worth it? Evaluating public and stakeholder consultation." Consultation Institute. Retrieved from www.library.nhs.uk//ppi/ viewResource.aspx?resID=266816

Kettl, D. F., & Fesler, J. W. (2009). *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: CQ Press.

Langley, P. (2002). *World Financial Orders*. New York: Routlege.

Levin, J., & Milgrom, P. (2004). Introduction to Choice Theory. Retrieved from https://web.stanford.edu/~jdlevin/Econ%20202/Choice%20Theory.pdf

Scheer, A. M., & Höppner, C. (2010). The public consultation to the UK Climate Change Act 2008: a critical analysis. *Climate Policy 10*(3): 261-276.

Meltzer, A. H., & Richards, S. F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy 89*(5): 914-927.

Montpetit, E., (2003). Public consultations in policy network environments: the case of assisted reproductive technology policy in Canada. *Canadian Public Policy 29*(1): 95–110.

National Audit Office. (2001). *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*. London: National Audit Office.

OECD. (2016). Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy. Retrieved from http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

Office of Auditor General of British Columbia. (2008). *Public Participation: Principles and Best Practices for British Columbia*. British Columbia: Office of the Auditor General of British Columbia.

Office of Best Practice Regulation. (2016). *Best Practice Consultation Guidance Note*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government.

Office of the Federal Register. (2011). A Guide to the Rulemaking Process. Retrieved from https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf

Oppenheimer, J. (2012). *Principles of Politics: A Rational Choice Theory Guide to Politics and Social Justice.* New York: Cambridge University Press.

Perreaud, C. G. (2015). Widening the Lens to Assess Citizen Participation. *Public Administration Review 75*(6): 889-890.

Pierce, R. (2008). *Research Method in Politics: A Practical Guide*. London: SAGE.

Program for Public Consultation. (n.d.). What is Public Consultation? Retrieved from http://www.publicconsultation.org/what-is-public-consultation/

Regulatory Policy Division. (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Paris: Directorate for Public Governance and Territorial Development, Organization for Economic Co-operation and Development.

Regulatory Review Department. (2014). *Guideline on Public Consultation Procedures*. Selangor, Malaysia: Malaysia Productivity Corporation.

Rodrigo, D., & Amo, P. A. (2006). Background Document on Public Consultation. Retrieved from https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values 25*(1): 3–29.

Rowe, G., & Gammack, J. (2004). Promise and Perils of Electronic Public Engagement. *Science and Public Policy 31*(1): 39–54.

Shaw, J. S. (2002). Public Choice Theory. Retrieved from http://www.econlib.org/library/ Enc1/PublicChoiceTheory.html

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๗/ว ๒๖๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน/เรียน รอง – นรม., รัฐ – นร., กระทรวง กรม, เลขา – คสช., ปช – ปนช.

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
๒. หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันจัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ [เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ลงมติ

๑. เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

๒. เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามข้อ ๑ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ [เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๔ (สมชาติ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (๐๒_๒๘๑๒๑๖๕๓)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๑
หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้นในโอกาสแรก

๑.๒ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องใด ร่างกฎหมายในเรื่องนั้นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑.๓ การร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

(๒) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(๓) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีกฎหมายในรูปแบบบางประเภทที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น หรือกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

๑.๔ การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

๒. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

๓. การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๑ การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๒ การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๓ หน่วยงานของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๔. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๔.๑ การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

๔.๒ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย

๔.๓ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๓

(๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดแจ้ง

(๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

(๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

(๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

๔.๔ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้นเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(๒) วินิจฉัยชี้ขาด

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๕ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้นหรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้น

ได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๔.๖ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง

(๒) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๓) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย

(๔) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน

(๕) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้

(๖) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้

(๗) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ส่วนที่ ๒
แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๑.๑ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

๕

๑.๒ ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (๑) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (๒) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (๓) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (๔) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (๒) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (๓) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (๔) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (๕) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (๖) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (๗) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

๑.๔ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๕ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยให้ระบุการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

๑.๗ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๕

๓. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๖ หรือข้อ ๑.๗ สำหรับกรณีการดำเนินการตามข้อ ๑.๗ หากหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๗ ได้

๔. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๕. ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๑ หรือข้อ ๑.๒ ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

ภาคผนวก ข

เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย สำหรับการรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย สำหรับการรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1. การสนทนากลุ่ม (Focus group)[24]

กระบวนการสนทนากลุ่มได้รับการพัฒนาโดยวงการธุรกิจการวิจัย ในฐานะที่เป็นทางเลือกแทนการใช้การสำรวจความคิดเห็นที่มีราคาสูง การสนทนากลุ่มเป็นการอภิปรายกลุ่มย่อย ๆ ของผู้เข้าร่วมที่ได้รับเลือกมา ทั้งจากวิธีการสุ่มมาหรือตามการประมาณการจากลักษณะทางประชากร ของชุมชนหรือตลาดเป้าหมาย และเมื่อไม่นานมานี้ การสนทนากลุ่มได้ถูก นำไปใช้โดยนักวิชาการด้านการแพทย์ สังคมวิทยาและการเมือง เพื่อสืบค้น พลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความขัดแย้งและความเห็นร่วม ระหว่างกลุ่ม การสนทนากลุ่มไม่ใช่การสัมภาษณ์แบบกลุ่ม ซึ่งการสนทนา กลุ่มผู้เข้าร่วมจะอภิปรายคำถามหรือประเด็นสนทนาเดียวกัน การสนทนา กลุ่มจะมุ่งเน้นการอภิปรายที่เท่าเทียมของผู้เข้าร่วมในสถานการณ์เดียวกัน หรืออัตลักษณ์เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนทนากลุ่มควรให้ความสำคัญ กับทัศนคติ ความรู้สึก ความเชื่อ ประสบการณ์และปฏิกิริยา ในวิธีการ ที่ไม่สามารถทำได้โดยวิธีการอื่นๆ เช่น การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ หรือแบบสอบถาม ส่วนบทบาทของผู้วิจัยในการสนทนากลุ่มคือการเป็น ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ซึ่งจะทำหน้าที่เชิญผู้เข้าร่วม จัดเตรียม สถานที่ เครื่องดื่ม และของที่ระลึก เป็นผู้เริ่มการสนทนากลุ่ม เป็นผู้ดำเนิน กระบวนการ

---

[24] เนื้อหาส่วนนี้ปรับปรุงจาก Pierce (2008)

ในการจัดการสนทนากลุ่มผู้วิจัยต้องแน่ใจว่าสิ่งที่ได้รับหรือผลลัพธ์ต้องเป็นประโยชน์สำหรับงานวิจัย กล่าวคือ สาระที่ได้จากการสนทนากลุ่มหรือข้อมูลที่บันทึกได้ต้องสามารถใช้ตอบคำถามงานวิจัยที่ตั้งไว้ได้ ในระหว่างการสนทนากลุ่มผู้วิจัยต้องพยายามให้เกิดการสนทนา โดยผู้วิจัยจะมีบทบาทในตอนต้นการสนทนา คือ จะให้มีการแนะนำตัว และกล่าวถึงจุดประสงค์ของการสนทนากลุ่ม ต่อมาผู้วิจัยจะเริ่มการสนทนาโดยตั้งคำถามหรือประเด็น 2-3 ประเด็นในการสนทนาให้กับผู้เข้าร่วมเพื่อให้ทุกคนได้ตอบหรืออภิปรายความคิดเห็นหรือความรู้สึกต่อประเด็นนั้นๆ คำถามหรือประเด็นที่กำหนดควรเป็นคำถามกว้าง เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสนทนาใช้ทัศนคติที่หลากหลายในการตอบคำถาม หากคำถามหรือประเด็นแคบทัศนะหรือความเห็นบางอย่างอาจไม่สอดคล้องกับการตอบคำถามได้ การตั้งคำถามในเชิงกว้างจะให้โอกาสผู้เข้าร่วมสนทนาแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นและประสบการณ์ของแต่ละคน โดยบทบาทของผู้วิจัยอาจจะน้อยในแง่ของการอภิปรายความคิดเห็นในการสนทนา แต่จะมีบทบาทในแง่ของการระวัง ป้องกันการออกนอกประเด็นคำถามการสนทนาของผู้เข้าร่วมสนทนา หรือหากมีการนอกประเด็นผู้วิจัยก็จำเป็นต้องย้ำในจุดประสงค์คำถามเดินหรืออาจจะถามซ้ำ

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่ม จำนวนผู้เข้าร่วมที่เหมาะสมที่สุดคือระหว่าง 5-8 คน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้วิจัยจะได้มุมมองและเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลได้พูดแสดงความคิดเห็น สถานที่ในการสนทนากลุ่มที่ผู้เข้าร่วมสามารถนั่งสบายได้นานถึงสองชั่วโมง ควรจัดที่นั่งเป็นวงกลม แต่นักวิจัยหลายคนเห็นว่าผู้คนจะรู้สึกมั่นใจมากขึ้นเมื่อนั่งเป็นวงกลมที่นั่งได้ง่ายหรือถ้าไม่สามารถนั่งเป็นวงกลมรอบโต๊ะได้ผู้วิจัยควรจะนั่งลงก่อนและอนุญาตให้สมาชิกในกลุ่มนั่งตรงที่แต่ละคนต้องการ รูปแบบการนั่งน่าจะสะท้อนถึงการประเมินตำแหน่งทางสังคมของพวกเขา ดังนั้น สมาชิกที่คิดว่า

ตัวเองมีความสำคัญและสามารถพูดได้มักจะนั่งอยู่ด้านหน้า ตรงกันข้ามกับสมาชิกที่มีความมั่นใจน้อยอาจจะนั่งอยู่ด้านข้าง

ในการสนทนากลุ่ม ในขั้นเริ่มแรกผู้วิจัยควรเริ่มโดยการอธิบายลักษณะและกติกาในการสนทนากลุ่ม ในกรณีที่มีหัวข้อหลักในการวิจัยแล้ว ผู้วิจัยควรเชิญกลุ่มผู้เข้าร่วมที่มีความเฉพาะในด้านนั้นๆ หรือผู้วิจัยควรถามกลุ่มในประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับผู้เข้าร่วม โดยการสนทนากลุ่มควรจะถูกดำเนินการโดยผู้เข้าร่วม แต่ในทางปฏิบัติ บางครั้งการแทรกแซงการสนทนาโดยผู้วิจัยก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อสมาชิกไม่แสดงความคิดเห็น ผู้วิจัยจะเป็นผู้กระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของเขา หรือเมื่อผู้เข้าร่วมเริ่มนอกประเด็นการสนทนา ดังนั้น ผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มจะต้องมีทักษะการเป็นผู้นำและการบริหารจัดการที่ดี ในการสนทนากลุ่มนอกจากจะได้เรียนรู้ผลประโยชน์และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลและมุมมองของกลุ่มว่าเป็นอย่างไรแล้ว การสนทนากลุ่มสามารถเป็นเวทีที่สำคัญ “เป็นเวทีเพื่อการเปลี่ยนแปลง” ที่ช่วยแก้ไขปัญหาของพวกเขาได้ ในสถานการณ์เช่นนี้ผู้วิจัยควรจะต้องเตรียมความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือโดยการหาข้อมูลและรายงาน ฯลฯ สำหรับผู้เข้าร่วม

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมสนทนา ควรแยกบุคคลผู้มีบทบาทและทัศนคติที่แตกต่างกันอย่างมากหรืออาจแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงให้อยู่คนละกลุ่มสนทนา ไม่ว่าทัศนคติหรือบทบาทที่แตกต่างกันอย่างมากนี้จะเกี่ยวข้องประเด็นปัญหาที่ใช้สำหรับกลุ่มสนทนา เว้นแต่ว่าจุดประสงค์ของการสนทนากลุ่มจะมีเพื่อให้ผู้วิจัยเห็นภาพของปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องทั่วไปและเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นสนทนาก็อาจจำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไว้ในกลุ่มสนทนาเดียวกัน แต่หากจุดประสงค์ของงานวิจัยไม่ได้ต้องการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ก็น่าจะแยกกลุ่มสนทนาดังกล่าว เพราะหากมีการรวมบุคคลที่มี

ความแตกต่างเช่นนี้ไว้ในกลุ่มสนทนาเดียวกันอาจเกิดผลเสียในแง่ของผลลัพธ์ของเนื้อหาสาระของทัศนคติและความคิดเห็นที่มากเกินกว่าจะสามารถพูดคุยในหนึ่งกลุ่มสนทนาได้ นอกจากนี้ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงอาจจะส่งผลลบต่อการสนทนากลุ่มหรืออาจมีช่วงเวลาที่เบี่ยงเบนไปจากประเด็นคำถามตามวัตถุประสงค์ของการสนทนากลุ่ม เช่น การสนทนากลุ่มในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของรัฐในการสร้างโรงผลิตกระแสไฟฟ้าอาจจำแนกกลุ่มผู้เข้าร่วมได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจ และกลุ่มประชาชน/ผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, 86-87)

การสนทนากลุ่มจะทำให้ผู้วิจัยสามารถสังเกตการณ์สนทนาและปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมได้ เช่น การคล้อยตามเชิงทัศนคติ ความคิดเห็นร่วมกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยผู้เข้าร่วมอาจมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของการสนับสนุนเสริมประเด็นหรือข้อมูลความคิดซึ่งกันและกัน ในบางประเด็นหรือในทางตรงกันข้ามอาจมีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างผู้เข้าร่วมสนทนา ซึ่งปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมอาจเป็นประโยชน์โดยตรงของการสนทนากลุ่มในการเก็บข้อมูลและเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยควรใช้ให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์ เช่น การตีความการเห็นคล้อยกันหรือการพยายามระบุปัญหาหรือการพยายามค้นหาปัญหาบางอย่างอยู่เป็นเวลานาน ผู้วิจัยอาจสังเกตและบันทึกท่าทางจากการพูดคุยระหว่างผู้ร่วมสนทนา นอกจากนี้ การสนทนากลุ่มยังทำให้ได้ข้อมูลจำนวนมากและเร็วเพราะมีจำนวนคนภายในกลุ่มถึง 6-8 คน ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลผ่านการพูดคุยกันและมีการกล่าวถึงสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการทราบผ่านคำถามที่ตั้งขึ้นแก่กลุ่มสนทนา และการสนทนากลุ่มยังมีประโยชน์ในแง่ของการได้ข้อมูลที่ผู้วิจัยอาจไม่ได้ถาม ในขณะที่ข้อมูลนั้นมีความสำคัญที่อาจเป็นประโยชน์ในการตอบคำถาม

งานวิจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของคำถามที่ตั้งขึ้นสำหรับการสนทนาที่กว้าง มีการอภิปรายค่อนข้างมากและการอภิปรายที่มีรายละเอียดมากนั้นอาจเป็นที่มาของข้อมูลที่ผู้วิจัยไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของข้อมูลนั้นมาก่อน (พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, 88)

2. การสัมภาษณ์ (interview)

การเลือกรูปแบบคำถามในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่

1) การสัมภาษณ์แบบใช้โครงสร้าง (Structured interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีการเตรียมคำถาม/ชุดคำถามไว้ล่วงหน้า การเตรียมคำถามล่วงหน้าจะให้โอกาสผู้สัมภาษณ์/ผู้วิจัยตั้งคำถามที่สอดคล้องกับงานวิจัย ซึ่งก็คือการตั้งคำถามที่เอื้อต่อคำตอบที่คาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการตอบคำถามงานวิจัย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์อาจกล่าวถึงที่ไม่น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการตอบคำถามในงานวิจัย การเตรียมคำถามล่วงหน้าจะทำให้ผู้สัมภาษณ์มีทิศทางหรือแนวทางที่ชัดเจนในการสัมภาษณ์และจะช่วยให้การสนทนาระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์อยู่ในประเด็นที่ต้องการ

2) การสัมภาษณ์แบบไม่ใช้โครงการ (Unstructured interview) รูปแบบโครงสร้างนี้จะตรงกับข้ามกับการสัมภาษณ์แบบใช้โครงสร้าง กล่าวคือ ไม่มีการเตรียมคำถามหรือชุดคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ไว้ แต่จะใช้สามัญสำนึกแทน ซึ่งการมีโครงสร้างคำถามที่ตามตัวอาจไม่ใช่เรื่องที่ดีนัก เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์อาจมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยที่ผู้วิจัยคาดไม่ถึง ในขณะที่การเตรียมคำถามก่อนพบผู้ให้สัมภาษณ์อาจจะไม่ได้เตรียม

คำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือสิ่งที่เป็นประโยชน์ที่อยู่ในข้อมูลการให้สัมภาษณ์ ดังนั้น จึงเกิดรูปแบบการสัมภาษณ์รูปแบบที่ 3 ขึ้น

3. การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structure interview) ซึ่งมีลักษณะคือ มีการเตรียมคำถามไว้ก่อนล่วงหน้าและในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ความเป็นไปได้ที่จะได้รับข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำถามที่เตรียมไว้ล่วงหน้าโดยตรง แต่เป็นข้อมูลที่คิดว่าน่าสนใจและผู้สัมภาษณ์/ผู้วิจัยจำเป็นต้องตั้งคำถามใหม่ในระหว่างการสัมภาษณ์ เทคนิควิธีการสัมภาษณ์ลักษณะนี้จะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีโครงสร้างกับไม่มีโครงสร้างคำถาม ซึ่งการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างน่าจะเป็นประโยชน์แก่งานวิจัยที่สุด เพราะประยุกต์ทั้งสองวิธีการสัมภาษณ์เข้าด้วยกัน

หลักการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ในเบื้องต้นภาพลักษณ์หรือการปฏิบัติตนของผู้สัมภาษณ์/ผู้วิจัยควรดูเป็นมืออาชีพหมายถึงดูแล้วทราบว่าอยู่ในวงการวิชาการ ส่วนหนึ่งที่สำคัญของภาพลักษณ์การเป็นมืออาชีพคือมีความรู้ในภาพรวมของงานวิจัย สามารถพูดคุยกับกับผู้ให้สัมภาษณ์ได้ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกว่าผู้สัมภาษณ์มีความรู้ในระดับหนึ่งเกี่ยวกับคำถามที่ใช้สัมภาษณ์ ซึ่งจะทำให้ผู้สัมภาษณ์รู้สึกอยากพูดคุยกับผู้สัมภาษณ์มากกว่าผู้สัมภาษณ์ที่ดูอ่อนด้อยในความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นสัมภาษณ์ นอกจากนี้ อีกหนึ่งลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการสัมภาษณ์คือผู้สัมภาษณ์ควรปฏิบัติตนให้ดูมีทัศนคติเชิงบวกทั้งในเรื่องทั่วไปและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหัวข้องานวิจัย และการที่ผู้สัมภาษณ์มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีก็จะเป็นส่วนช่วยในการสนทนาประกอบกับการมีภาพลักษณ์ที่เป็นผู้ใฝ่รู้และสนใจในประเด็นที่อยู่ในการสัมภาษณ์ก็น่าจะเป็นเรื่องที่ดีเช่นกัน โดยภาพลักษณ์ดังกล่าวเหล่านี้ผู้สัมภาษณ์ควรระลึกถึงในขั้นตอนการเตรียมการและขณะสัมภาษณ์ซึ่งจะช่วยเอื้อต่อการได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ โดยทั่วไปแล้วงานวิจัยเชิงคุณภาพมักจะใช้คำถามปลายเปิดในการสัมภาษณ์แบบ

กึ่งโครงสร้าง ในทางตรงกันในงานวิจัยเชิงปริมาณมักจะใช้รูปแบบคำถามปลายปิดในการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

2.1 การสัมภาษณ์ชนชั้นนำ (Elite Interviews) [25]

การสัมภาษณ์ชนชั้นนำทางการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่เคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือนโยบายในงานวิจัย โดยกลุ่มบุคคลในชนชั้นนำทางการเมืองอาจประกอบไปด้วยรัฐมนตรี ข้าราชการพลเรือน ผู้นำทางธุรกิจ ผู้นำสหภาพ สถาบันทางการเงิน เป็นต้น โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจมีอิทธิพลแม้จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ในการสัมภาษณ์กลุ่มชนชั้นนำจะเป็นตัวช่วยเพิ่มเติมประเด็นหรือข้อมูลที่สำคัญ หรือชี้แจงประเด็นที่มีความคลุมเครือ ตรวจสอบความถูกต้องเอกสารหรือข้อมูลที่มีอยู่ว่าถูกต้องหรือไม่ และยังช่วยให้ผู้วิจัยได้ทำความเข้าใจแนวคิด มุมมอง ความเชื่อของกลุ่มคนเหล่านี้ และยังเป็นส่วนช่วยในการระบุตัวแสดงอื่นๆ กลุ่มเครือข่ายเป็นต้น

ในการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ควรมีการเตรียมตัวล่วงหน้า ค้นหาภาพของผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อที่จะได้รู้จักทันทีที่พบหน้า และมีการเตรียมการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เตรียมบันทึกเสียง ในการสัมภาษณ์กลุ่มนักการเมืองมักจะยินดีในการให้บันทึกเสียง แต่ข้าราชการและหน่วยงานท้องถิ่นมักจะปฏิเสธในการให้บันทึกเสียง ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ควรหลีกเลี่ยงการจ้องตาผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งจะมีลักษณะเหมือนการสืบสวนสอบสวนฝ่ายตรงข้ามมากกว่า และทำตามคำแนะนำของ Elton Mayo ดังนี้

- ให้ความสนใจกับผู้ให้สัมภาษณ์
- ฟังผู้ให้สัมภาษณ์ อย่าพูดแทรก

---

[25] เนื้อหาส่วนนี้ปรับปรุงจาก Pierce (2008)

- อย่าโต้เถียง อย่าให้คำแนะนำผู้ให้สัมภาษณ์
- ฟังว่าผู้สัมภาษณ์ต้องการที่จะพูดอะไร ไม่ต้องการที่จะพูดอะไร และสิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถพูดได้โดยปราศจากความช่วยเหลือ
- สรุปการสัมภาษณ์ และระมัดระวังการสรุปที่เข้าใจง่ายต้องไม่บิดเบือนและไม่เพิ่มเติมความคิดเห็น

ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้สัมภาษณ์ควรลดการจดบันทึกเพื่อที่จะเรียนรู้ผู้ให้สัมภาษณ์ พวกเขาอาจมีแนวโน้มที่พูดช้าลงเมื่อต้องพิจารณาอย่างดีในการให้สัมภาษณ์ การถามคำถามควรถามอย่างมั่นใจแต่ไม่คุกคามผู้ให้สัมภาษณ์ พิจารณาลักษณะท่าทางผู้ให้สัมภาษณ์และความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ผู้สัมภาษณ์กล่าวและลักษณะภาษากาย รักษาเวลาในการสัมภาษณ์และการสรุปในตอนท้ายผู้วิจัยอาจถามผู้ให้สัมภาษณ์ว่ายังมีคำถามใดที่ควรถามและผู้วิจัยยังไม่ได้ถามหรือไม่

โครงสร้างของการสัมภาษณ์กลุ่มชนชั้นนำ โดยทั่วไปแล้วการสัมภาษณ์จะใช้เวลา 50 นาที และประกอบด้วยคำถามปลายเปิด 5 คำถาม และคำถามเพิ่มเติมอีก 5 คำถาม โดยโครงสร้างในการถามคำถามอาจแบ่งออกเป็น 5 ระดับ โดยเริ่มจากระดับที่ 1 อาจถามคำถามง่ายๆ ที่ไม่เป็นการล่วงล้ำหรือสร้างความไม่พอใจ แล้วค่อยเพิ่มระดับคำถาม โดยในระดับที่ 5 ผู้วิจัยควรจะสร้างความไว้วางใจก่อนที่จะถามคำถามที่อาจจะสร้างความไม่พอใจหรือคำถามที่เป็นประเด็นอ่อนไหว และในการถามคำถามควรที่ยืดหยุ่น ไม่ควรถามคำถามโดยไม่ระมัดระวัง

ส่วนการสัมภาษณ์บุคคลอื่นๆ นอกจากเหนือจากกลุ่มของชนชั้นนำ ผู้วิจัยอาจจะต้องการสัมภาษณ์ที่สามารถให้มุมมองอื่นที่สำคัญได้ เช่น การทำวิจัยเรื่องการรวมกลุ่มทางสังคม ผู้วิจัยอาจสัมภาษณ์แต่ละกลุ่มคนใน

สังคมและผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจรวมถึงคนไร้บ้าน คนว่างงาน ผู้สูงอายุ เครือข่ายสังคม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น เพราะในบางครั้งกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในการเข้าถึงพวกเขาเหล่านั้นอาจจะเป็นเรื่องยากและบุคคลกลุ่มเหล่านี้มักจะระมัดระวังในการสัมภาษณ์ ไม่กระตือรือร้นที่จะให้คำตอบ และระแวงว่าอาจมีคนหาผลประโยชน์จากการให้สัมภาษณ์ของพวกเขา

2.3 ลักษณะของคำถามในการสัมภาษณ์

ลักษณะและประเภทของคำถามเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญ ลักษณะในการตั้งคำถามควรตั้งคำถามในมุมกว้าง (Grand tour questions) หรือคำถามเปิด เป็นการตั้งคำถามให้ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในสิ่งหรือประเด็นที่มีความรู้ ซึ่งเป็นภาพกว้างๆ ในประเด็นที่จะศึกษาและสัมภาษณ์ โดยข้อมูลที่ได้และที่ต้องการมักเป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมากและจะเป็นข้อมูลจากการพรรณนา ซึ่งการถามคำถามในลักษณะในมุมกว้างมักจะได้ข้อมูลในรูปแบบดังกล่าวโดยอัตโนมัติเพราะคำถามในมุมกว้างจะทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์จำเป็นที่จะต้องพรรณนาข้อมูลในปริมาณที่มาก แต่หากต้องการให้คำถามมุมกว้างมีความจำเพาะมากขึ้น (Focused) อาจะกำหนดขอบเขตของคำถามเพื่อให้ผู้ตอบได้ตอบคำถามตอบที่กำหนด ซึ่งการกำหนดขอบเขตของคำถามจะช่วยให้ผู้ตอบสามารถตอบคำถามได้ง่ายขึ้น และอีกหนึ่งทางเลือกของการตั้งคำถามในมุมกว้าง คือ การสัมภาษณ์ที่เป็นการ “นำทัวร์ในภาพกว้าง” (Guided grand tour) เป็นรูปแบบที่เป็นทั้งการสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ในเวลาเดียวกัน เช่น กรณีงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการลาดตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อย ผู้วิจัยอาจขอความอนุเคราะห์จากผู้ให้สัมภาษณ์ลงพื้นที่หรือสถานการณ์ที่ผู้วิจัยสนใจ และในขณะเดียวกันก็อาจจะสัมภาษณ์ได้ด้วยเช่นกัน

หลังจากถามคำถามเปิดแล้ว คำถามถัดมาโดยปกติมักจะเป็นคำถามที่มีความจำเพาะมากขึ้น และมักจะเป็นคำถามที่เป็นแกนหลักของการศึกษา เป็นคำถามที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยหรืออาจจะทำให้คำถามจำเพาะขึ้นอีกโดยการใช้เทคนิควิธีการยกตัวอย่าง จะทำให้ได้ความจำเพาะในเชิงรายละเอียดมากขึ้น อีกหลักการหนึ่งในการตั้งคำถาม หรืออาจมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำถาม คือ คำถามเจาะ หรือคำถามในลักษณะติดตาม (probing) เป็นการตั้งคำถามเจาะในบางประเด็น หรือซักไซ้ไล่เรียงในประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

จากหลักการข้างต้นสามารถสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้ ประการแรก ในการสัมภาษณ์พยายามให้บทสนทนามีน้ำหนักอยู่ที่การให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์มากกว่าการตั้งคำถามของผู้สัมภาษณ์ กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์ควรเป็นผู้พูดหลักในการสัมภาษณ์ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่มีรายละเอียดมาก ประการที่สอง จากการตั้งคำถามและบทสนทนาที่จะต้องเกี่ยวข้องกับงานวิจัยเป็นการตอบคำถามและสมมติฐานงานวิจัย การตั้งคำถามในลักษณะติดตามเพื่อให้ได้การตอบและถามที่ต่อเนื่องในลักษณะบทสนทนา การตั้งคำถามเฉพาะเจาะจงก็จะมุ่งเน้นไปที่การตอบคำถามและสมมติฐานงานวิจัย ในส่วนวิธีการสัมภาษณ์ สิ่งที่สำคัญที่สุดของการสัมภาษณ์คือต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์เป็นสำคัญหรือผู้วิจัยต้องระลึกเสมอว่าต้องการเรียนรู้อะไรจากการสัมภาษณ์ ซึ่งก็คือการเชื่อมโยงการสัมภาษณ์กับคำถามและวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ดังนั้น การเตรียมคำถามก่อนล่วงหน้าเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้การสัมภาษณ์อยู่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำถามและวัตถุประสงค์งานวิจัยเป็นหลัก หรือไม่ให้การสัมภาษณ์เบี่ยงเบนไปจากประเด็นการวิจัย แต่การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างชัดเจนจะทำให้บทสัมภาษณ์จะเป็นการสนทนาที่มีการเชื่อมโยงระหว่างคำถามและ

คำตอบอยู่ตลอดเวลาของการสัมภาษณ์ในลักษณะของการติดตามอย่างต่อเนื่องหรือมีการถามถึงตัวอย่างของประเด็นพูดถึงก่อนหน้า (พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, 76-79)

3. แบบสอบถาม (Questionnaire) [26]

การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามจะเป็นการสำรวจโดยการเตรียมคำถามเป็นชุดของคำถามหรือเครื่องมือที่ใช้สำรวจ (Survey instrument) สำหรับชุดคำถามใช้สำหรับแบบสอบถามส่วนมากจะเป็นคำถามปลายปิด (closed question) ซึ่งหมายถึงมีการกำหนดตัวเลือกของคำตอบให้ผู้ตอบแบบสอบถามไว้ให้ผู้ตอบคำถามเลือกระบุคำตอบ ข้อดีของการทำแบบสอบถามคือผู้ตอบมักใช้เวลาในการตอบคำถามน้อยกว่าวิธีการอื่น จึงเป็นการสะดวกในการตอบคำถามสำหรับผู้ตอบแบบสอบถาม ดังนั้นโดยทั่วไปผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนจะใช้เวลาไม่นานในการถามและตอบคำถาม โดยผู้ตอบเพียงพิจารณาตัวเลือกของคำตอบและเลือกให้ตรงกับทัศนคติ ความคิดเห็น หรือพฤติกรรม/กิจกรรมของผู้ตอบแบบสอบถามให้มากที่สุด

อัตราการตอบกลับของผู้ตอบแบบสอบถามอาจขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยดังนี้ การเข้าถึง (Access) ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเขาถึงกลุ่มประชากรกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือกลุ่มตัวแทนกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยสามารถเลือกจากที่อยู่และพื้นที่ที่ผู้วิจัยสามารถแจกแบบสอบถามถึงกลุ่มคนเหล่านี้ได้ ในอังกฤษจะเข้าถึงโดยวิธีการเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ลงทะเบียนเลือกตั้ง

---

[26] เนื้อหาส่วนนี้ปรับปรุงจาก Pierce (2008)

และการโทรศัพท์โดยตรง การใช้บัญชีรายชื่อจะทำให้ผู้วิจัยสามารถทราบที่อยู่และเข้าถึงตัวบุคคลนั้นได้ นอกจากนี้ ยังมีการเดินสุ่ม (random walk) และการสำรวจแบบสอบถามจากสถานที่ต่างๆ การทดสอบ (Pilots) เมื่อมีการกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการทดสอบแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจ โดยจะทำการทดสอบในกลุ่มตัวอย่างเล็กๆ เพื่อทดสอบคำถามว่ายากเกินในการทำความเข้าใจและยากต่อการตอบคำถามหรือไม่ ซึ่งการทดสอบแบบสอบถามจะช่วยให้ผู้วิจัยได้ปรับปรุงคำถามให้ดีขึ้น ซึ่งคำถามจะมีผลต่อคำตอบที่จะได้รับ การจัดการแบบสอบถาม (Administering the questionnaire) การจัดการในที่นี้หมายถึงการแจกแบบสอบถามให้กับผู้ตอบ แรงจูงใจ (Motivation) อัตราการตอบกลับและให้ความร่วมมืออาจเกิดจากประเด็นที่ทำให้ผู้ตอบมีความรู้สึกอยากให้ความร่วมมือ โดยแรงจูงใจอาจหมายการให้สิ่งจูงใจที่สำคัญสำหรับผู้ตอบแบบสอบถามที่ยอมให้เวลา มุมมอง และรายละเอียดส่วนบุคคล หรือแบบสอบถามอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ สาธารณะ เป็นต้น การออกแบบคำถามที่มีประสิทธิภาพ (Effective question design) การตั้งคำถามและการจัดทำแบบสอบถามสำหรับสำรวจมีความละเอียดอ่อนมาก และอาจกล่าวได้ว่าการทำแบบสอบถามที่ดีนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย โดยส่วนมากข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการจัดทำแบบสอบถามมักเกิดจากการใช้คำที่เป็นเชิงวิชาการมากจนเกินไป ยากที่จะทำความเข้าใจ โดยแนวทางในการตั้งคำถามโดยทั่วไปควรดำเนินการดังนี้

- ตั้งคำถามโดยใช้ภาษาง่ายๆ โดยคำนึงถึงผู้ตอบแบบสอบถามที่สามารถเข้าใจคำถามได้
- ตั้งคำถามสั้นๆ หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำหรือประโยคยาวๆ
- หลีกเลี่ยงการมี 2 คำถามในคำถามเดียวกัน

- หลีกเลี่ยงการตั้งคำถามในเชิงชี้นำ
- ระมัดระวังในการเลือกใช้คำ
- หลีกเลี่ยงการถามคำถามที่มีรายละเอียดมากหรือคำถามที่อาจสร้างความไม่พอใจ
- ไม่ควรถามคำถามมากจนเกินไป

โดยปัญหาหลักของนักวิจัยในการตั้งคำถามจำเป็นการใช้ภาษาที่เป็นเชิงวิชาการและใช้ศัพท์เทคนิคในการตั้งคำถาม

การเรียงลำดับของคำถามในการวิเคราะห์จะเริ่มต้นโดยการตรวจสอบสิ่งที่อาจเกิดขึ้นภายใต้กรอบตัวอย่างของผู้วิจัย เช่น หากทำการสำรวจแบบสอบถามในสถานที่ต่างๆ (Street surveys) ในประเด็นการสนับสนุนพรรคการเมือง หากสำรวจในที่ที่เป็นศูนย์กลางของเมืองอาจจะดำเนินการได้ยาก เนื่องจากอาจมีบุคคลสัญชาติอื่น ดังนั้น ในการสำรวจควรเริ่มต้นด้วยการถามแต่ละบุคคลว่า “ท่านเป็นคนในพื้นที่หรือไม่” ในการสำรวจควรเริ่มต้นด้วยคำถามง่ายๆ โดยเหลือคำถามที่อ่อนไหวและก่อให้เกิดความไม่พอใจไว้ในตอนท้ายๆ แบบสอบถาม ส่วนการจำแนกกลุ่มสำหรับใช้เป็นตัวแปร อาจจำแนกเป็นเพศ การศึกษา อาชีพ เป็นต้น

ในการถามคำถามที่เป็นประเด็นอ่อนไหวควรจะถามในตอนท้าย ผู้วิจัยควรระมัดระวังในการตั้งคำถามและนำเสนอหรืออาจละเว้นไว้ เช่น ในสหราชอาณาจักร ประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงวัยกลางคนจะไม่เต็มใจที่จะบอกอายุ แต่หากเป็นผู้สูงอายุจะภูมิใจที่จะบอกอายุของพวกเขา เป็นต้น ในการถามคำถามที่เป็นประเด็นอ่อนไหวอาจจะใช้ตัวบ่งชี้แทน (Proxy-indicators) และการใช้บัตรคำ (Show-cards)

การใช้ตัวบ่งชี้แทน (Proxy-indicators) นับเป็นหนึ่งแนวทางในการถามคำถามที่มีความอ่อนไหว เป็นทางเลือกสำหรับการจัดหรืออธิปรายตัวแปร เช่น ใช้การถือครองเคหะสถานแทนการวัดรายได้ ซึ่งการใช้ตัวบ่งชี้นี้จะถือเป็นการประมาณการที่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยสามารถถามคำถามในประเด็นที่เกี่ยวกับอาชีพ การศึกษา ในการถามคำถามควรเลี่ยงการตั้งคำถามที่มีอคติที่แสดงถึงนัยต่อผู้ตอบแบบสอบถามว่าควรทำอย่างไร

การใช้บัตรคำ (show-cards) วิธีการนี้เป็นวิธีการหาข้อมูลในห้องประชุม โดยมักจะใช้บัตรคำในกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม หรือใช้กับประเด็นที่มีความอ่อนไหว เช่น เมื่อถามถึงรายได้ของแต่ละบุคคล

3.1 หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of analysis)

หน่วยการวิเคราะห์ ประกอบด้วย 5 ประเภท ดังนี้ (พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, 94-97)

1. ปัจเจกชน (Individual) เป็นหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล โดยผู้วิจัยจะทำการสังเกตหรือสำรวจคุณสมบัติบางอย่างของปัจเจกชน เช่น การตัดสินใจรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญระดับการศึกษา ตลอดจนสถานะทางสังคม ฯลฯ ในการสำรวจจะใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสำรวจ

2. กลุ่ม (Group) ซึ่งก็คือกลุ่มทางสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มนักศึกษาที่สนใจประเด็นใดเป็นพิเศษและรวมตัวทำกิจกรรมหรือพูดคุยในประเด็นการเมืองและสังคม สำหรับงานวิจัยทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปส่วนมากจะให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ในปัจจุบันมีจำนวนมากขึ้นและมีกิจกรรมทางการเมืองและสังคม

3. หน่วยงานหรือองค์กร (Organization) ซึ่งจะประกอบด้วยคนที่เป็นสมาชิกองค์กรเช่นเดียวกับสมาชิกกลุ่ม แต่องค์กรจะมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่า เช่น อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรด้านการศึกษา องค์กรการกุศลที่มีนัยทางการเมืองเพราะประกอบกิจการอันเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐโดยไม่หวังผลกำไร หรืออาจเป็นหน่วยงาน/องค์กรต่างประเทศ

4. เอกสาร กิจกรรม หรือเหตุการณ์ทางสังคม (Social interaction) เช่น กิจกรรมหรือเหตุการณ์ทางสังคมที่จะเป็นหน่วยวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์ได้ อาจเป็นบันทึกการประชุม มติคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติ การชุมนุมประท้วง สงคราม ซึ่งลักษณะหรือคุณสมบัติบางประการของเอกสาร กิจกรรมหรือเหตุการณ์ทางสังคมเหล่านี้จะเป็นตัวแปรของงานวิจัยทางรัฐศาสตร์ เช่น ระดับความรุนแรงของการชุมนุมประท้วง ปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น ซึ่งหน่วยวิเคราะห์นี้ผู้วิจัยอาจต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมากที่จะได้ข้อมูลตัวแปรทั้งหมดที่ต้องการและอาจต้องใช้ผู้ช่วยวิจัยเพื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรทั้งหมด

5. ผลผลิตทางสังคม (Social artifacts) เป็นหน่วยวิเคราะห์ที่แพร่หลายและสามารเข้าถึงได้โดยทั่วไป เนื่องจากอยู่ในสังคม/สาธารณะ เช่น รูปภาพ เพลงประเภทต่างๆ หนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ เว้นแต่บางอย่างที่เป็นของส่วนบุคคล หรืออาจเข้าถึงยากกว่าสิ่งอื่นๆ เช่น บันทึกส่วนบุคคล เป็นต้น คุณสมบัติของหน่วยวิเคราะห์นี้ที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาอาจเป็นการสื่อสารทางสังคมของผลผลิตทางสังคมที่มีการเหยียดผิวหรือแบ่งแยกทางเพศ ประเด็นหรือนัยทางการเมืองที่สื่อสารอยู่ในนิทาน ฯลฯ

3.2 ลักษณะหรือประเภทของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจโดยแบบสอบถาม

ลักษณะหรือประเภทของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจโดยแบบสอบถามมี 5 อย่างที่สำคัญ ดังนี้ (พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 2558, 97-100)

1. ข้อเท็จจริง (Facts) คือ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามหรืออาจเรียกว่าเป็นข้อมูลเกี่ยวกับประชากร (Demography) เช่น การศึกษา อาชีพ ประวัติส่วนบุคคล (Personal history) ส่วนหน่วยวิเคราะห์ที่ไม่ใช่ปัจเจกบุคคลจะเป็นการสำรวจข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหน่วยวิเคราะห์นั้น เช่น จำนวนบุคลากรขององค์กร เป็นต้น

2. การรับรู้ (Perception) เป็นการสำรวจความรับรู้ประเด็นหรือเหตุการณ์บางอย่างว่ามีการรับรู้หรือไม่ และ/หรือรับรู้อย่างไร การสำรวจว่ามีการรับรู้หรือไม่นั้นจะมีลักษณะคล้ายกับการสำรวจความรู้ที่มีในเรื่องหรือประเด็นหนึ่ง เช่น งานวิจัยชิ้นหนึ่งอาจมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้หรือมีความรู้ของประชาชนในประเด็นที่รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายเปิดเสรีการค้าการลงทุนกับสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าประชาชนรับรู้หรือไม่ และการสำรวจว่ารับรู้อย่างไรจะเป็นการสำรวจลักษณะของการรับรู้ เช่น ปัจเจกชนรับรู้สถานการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นอย่างไร หน่วยงาน/องค์กรรับรู้อย่างไร

3. การสำรวจความคิดเห็น (Opinion) เป็นการศึกษาการตัดสินใจ (Judgment) หรือการตัดสินใจ (Preference) ของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ยกตัวอย่างคำถามเช่น ท่านอย่างเห็นผู้สมัครคนใดได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ท่านเห็นด้วยกับการให้สตรีสามารถเลือกที่จะให้แพทย์ทำแท้งหรือไม่ เป็นต้น

ดังนั้น ในแง่หนึ่งอาจมองได้ว่า การถามถึงความคิดเห็นจะได้ข้อมูลเชิงความนิยมหรือความชื่นชอบซึ่งก็สามารถเป็นข้อมูลเชิงรัฐศาสตร์ได้ เช่น ความชื่นชอบในนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ความชอบในนโยบายสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งความนิยมเหล่านี้จะสะท้อนคำตอบออกมาในเชิงความคิดเห็น ซึ่งอาจมองได้ว่าความนิยมหรือความชื่นชอบเป็นส่วนของความรู้สึกที่อาจมีหรือไม่มีเหตุผลรองรับที่ทำให้บุคคลนิยมหรือไม่นิยมก็ได้

4. การสำรวจทัศนคติ (Attitude) การสำรวจความคิดเห็นอาจจำแนกจากการสำรวจทัศนคติได้ยาก เนื่องจากมีความคล้ายกันระหว่างทัศนคติและความคิดเห็น โดยทัศนคติจำเป็นการประเมินหรือการมีมุมมองต่อสถานการณ์หรือแนวคิด ซึ่งเป็นการประเมินในมุมมองที่กว้างกว่าความคิดเห็นที่เป็นการตัดสินใจในประเด็นเฉพาะ

5. การสำรวจพฤติกรรม (Behavior report) ซึ่งหมายถึงข้อเท็จจริงในเชิงพฤติกรรม เป็นข้อเท็จจริงในลักษณะของการกระทำ เช่น การถามถึงการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการรังฟังข่าวสารด้านการเมืองการบริหารประเทศ ในส่วนขององค์กรอาจมีการถามถึงกิจกรรมขององค์กร เช่น การมีกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่น อาจเป็นการสำรวจเชิงพฤติกรรมที่แสดงถึงนัยการปฏิสัมพันธ์ ในกรณีที่ไม่มีพฤติกรรมหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจแสดงถึงแนวโน้มที่หน่วยงานมักไม่ค่อยแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรอื่น

ภาคผนวก ค

รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือ

รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ในปัจจุบัน มีการจัดเวทีถกแถลงและกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจำนวนมาก เกิดขึ้นทั่วโลกโดยการจัดขององค์กรหลากหลายระดับตั้งแต่องค์กรภาคประชาสังคมไปจนถึงหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบที่ผู้เข้าร่วมการไตร่ตรองสาธารณะมาพบหน้าค่าตากัน (face-to-face) และผ่านระบบออนไลน์ (online) บทความนี้นำเสนอรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 3 รูปแบบ เพื่อแสดงตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีขนาดของผู้เข้าร่วมกระบวนการแตกต่างกัน 3 ขนาด ดังนี้

1) กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens Jury) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดเล็ก (กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประมาณ 12-24 คน)

2) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดกลาง (กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมไม่เกินหลักร้อย) และ

3) การประชุมเมือง (Town Meeting) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดใหญ่ (รองรับผู้เข้าร่วมได้หลายพันคน)

1) กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens' juries)

กระบวนการลูกขุนพลเมืองเป็นเทคนิคที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s พัฒนาขึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างแพร่หลายในด้านการเกษตร การจัดการทรัพยากรน้ำ และนโยบายสวัสดิการในระดับมลรัฐ และนโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศ ถือเป็นกระบวนการที่อาศัยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ได้รับความนิยมมากกระบวนการหนึ่ง (Smith and Corinne, 2000) การจัดกระบวนการลูกขุนพลเมือง จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะมีบทบาทเป็นคณะลูกขุน (juries) และมีระยะเวลาในการทำงานหลายวัน สำหรับการพิจาณาแต่ละกรณี จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุนจะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมืองและประเทศ โดยเป็นตัวแทนของอายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย คณะลูกขุนจะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่จะให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการจัดคณะลูกขุนพลเมืองก็เพื่อต้องการสร้างความสมดุล ทั้งในด้านผู้เข้าร่วมเป็นคณะลูกขุน พยาน การใช้เวลาให้ปากคำของแต่ละฝ่าย เป็นต้น หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการอภิปรายโดยใช้เหตุผลและมีการตัดสินใจร่วมกันในหมู่คณะลูกขุนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาที่ได้รับมอบหมายนั้น (Crosby and Nethercut, 2005) คณะลูกขุนพลเมืองจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เชื่อว่าพลเมืองธรรมดาๆ ที่มาจากการสุ่มเลือก สามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียมผ่านการได้รับข้อมูลที่เพียงพอและรอบด้าน

กระบวนการลูกขุนพลเมือง เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งมีประสิทธิภาพในการจะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอทางออกให้กับประเด็นปัญหาสาธารณะโดยผ่านกระบวนการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างละเอียดรอบด้านและมีการพิจารณาหารือร่วมกันอย่างรอบคอบ คุณลักษณะพิเศษของกระบวนการลูกขุนพลเมือง คือ การใช้เทคนิคทางสถิติในการสุ่มเลือกคณะลูกขุนจากกลุ่มประชากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่การพิจารณา ด้วยวิธีการคัดเลือกอย่างเป็นระบบตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติ คณะลูกขุนจึงมีความเป็นตัวแทนของสาธารณะในภาพกว้างได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การจัดให้มีผู้ให้ข้อมูลแก่ลูกขุนที่เรียกว่าพยานเข้ามาช่วยฉายภาพและแสดงทัศนะมุมมองที่หลากหลายแก่ลูกขุน มีการวางพยานอย่างถ่วงดุลน้ำหนักกัน ให้พยานเป็นตัวแทนของข้อมูลและความคิดเห็นที่รอบด้าน เปิดโอกาสให้ลูกขุนซักถาม และพูดคุยกับพยานได้อย่างเต็มที่ทำให้ลูกขุนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจได้อย่างลึกซึ้ง ยิ่งไปกว่านั้น ตลอดทั้งกระบวนการ คณะลูกขุนพลเมืองยังมีโอกาสได้ร่วมกันไตร่ตรองผ่านรูปแบบการสนทนา พูดคุย และปรึกษาหารือหลากหลายรูปแบบเพื่อให้ลูกขุนมีเวลามากพอสำหรับการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับ ตลอดจนทุกๆ ความเห็นของลูกขุนแต่ละคนอย่างละเอียดถี่ถ้วน

องค์ประกอบและโครงสร้างหลักในการทำงานสำหรับการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองโดยทั่วไปนั้น ประกอบด้วย (The Jefferson Center, 2004: 5-9)

(1) คณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory Committee) จำนวน 4-10 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในประเด็นที่ต้องการให้มีการไตร่ตรองร่วมกันเป็นตัวแทนมุมมองและความคิดที่หลากหลาย และสามารถเข้ามาช่วยให้แง่คิดและแจกแจงรายละเอียดสำคัญๆ เกี่ยวกับประเด็นได้ โดยในกระบวนการคณะกรรมการที่ปรึกษาจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับ

การตั้งประเด็น กำหนดวาระ และการคัดเลือกพยาน

(2) การคัดเลือกคณะลูกขุน (jury Selection) คณะลูกขุนพลเมืองมาจากการคัดเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างจากประชากรกลุ่มต่างๆ เพื่อให้คณะลูกขุนเป็นตัวแทนของประชาชนในประเด็นที่ต้องการให้มีการไตร่ตรองร่วมกันโดยภาพรวมได้อย่างแท้จริง โดยในการสุ่มตัวอย่างนั้นมักจะคำนึงถึงตัวแปรพื้นฐานทางประชากรศาสตร์ 5 ตัวแปร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ชาติพันธุ์ และที่อยู่อาศัยตามภูมิศาสตร์ และตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารืออีก 1 ตัวแปร (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตัวแปรที่ได้จากคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษา)

(3) การคัดเลือกพยาน (witness Selection) ประกอบไปด้วยผู้ให้ข้อมูลที่เป็นกลาง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ขับเคลื่อนผลักดันประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งได้รับการเลือกสรรอย่างระมัดระวังเพื่อนำเสนอภาพของประเด็นที่มีความสมบูรณ์และถ่วงดุลกัน โดยบทบาทหลักของพยานในกระบวนการลูกขุนพลเมือง คือ การอธิบายจุดยืนของตนเอง ดังนั้น คณะทำงานจะต้องมั่นใจว่าคณะลูกขุนจะได้รับฟังพยานจากหลากหลายกลุ่ม และเป็นตัวแทนของมุมมองที่แตกต่างกันในประเด็นปัญหาที่นำมาพิจารณา

(4) หน้าที่ความรับผิดชอบ (charge) เป็นสิ่งที่คณะลูกขุนพลเมืองได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของคำถามหรือชุดของคำถามที่ลูกขุนจะต้องพิจารณาและตอบ หน้าที่ความรับผิดชอบจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของการดำเนินกระบวนการ และเป็นตัวช่วยชี้แนะแนวทางในการทำงานของลูกขุนและการให้การของพยาน หน้าที่ความรับผิดชอบจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการให้เป็นไปอย่างราบรื่น ในลักษณะที่จะช่วยให้ลูกขุนมีกรอบในการพิจารณาประเด็นปัญหาและสามารถพัฒนา

ข้อเสนอแนะได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเอาใจใส่ในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ให้กว้างหรือแคบจนเกินไป

(5) ขั้นตอนการรับฟัง (hearings) คณะทำงาน (project staff) จะวางวาระ (agenda) ของการรับฟังอย่างรอบคอบ ซึ่งรวมถึงการวางลำดับของพยาน ช่วงเวลาของการพิจารณาไตร่ตรอง ช่วงพักรับประทานอาหารและช่วงพักผ่อน เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป กระบวนการลูกขุนพลเมืองมักจัดให้มีขั้นตอนการรับฟัง เป็นระยะเวลา 5 วันต่อเนื่องกัน คณะทำงานต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไรบ้างในแต่ละวัน

(6) ข้อเสนอแนะ (recommendation) ในตอนบ่ายของวันสุดท้ายของการจัดกระบวนการรับฟัง คณะลูกขุนพลเมืองจะออกรายงานขั้นต้นที่มีเนื้อหาประกอบด้วยข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่เปิดเผยต่อสาธารณะได้ โดยคณะลูกขุนจะส่งตัวแทนออกมานำเสนอข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมซึ่งมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ผู้ให้การสนับสนุนโครงการ ประชาชนที่สนใจ ไปจนถึงสื่อมวลชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลังจากนั้นภายใน 3 สัปดาห์ รายงานฉบับสมบูรณ์ (final report) ซึ่งมีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการ และข้อเสนอแนะของคณะลูกขุนในประเด็นที่พิจารณา ที่มีการกลั่นกรองในเชิงเนื้อหาและภาษา รวมทั้งได้รับการรับรองจากคณะลูกขุน จะถูกนำเผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป

(7) การประเมินผลกระบวนการ (evaluation) ลูกขุนพลเมืองจะเป็นผู้ประเมินกระบวนการและการทำงานส่วนต่างๆ รวมไปถึงคณะทำงา น โดยสิ่งสำคัญที่สุดที่กระบวนการต้องการเสียงสะท้อนจากลูกขุนแต่ละคน คือ ความรู้สึกต่อกระบวนการ โดยเฉพาะความรู้สึกว่ากระบวนการมีอคติแอบแฝงอยู่หรือไม่ ผลของการประเมินและความคิดเห็นของลูกขุนแต่ละคนจะถูกบรรจุเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของรายงานฉบับสมบูรณ์ด้วย

ปัจจุบันการใช้คณะลูกขุนพลเมืองแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ตั้งแต่อังกฤษ สวีเดน เอสโทเนีย เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา บางเมืองในอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ครอบคลุมขอบเขตตั้งแต่เมืองเล็กๆ ไปจนถึงปัญหาระหว่างประเทศ อย่างการจัดการลุ่มน้ำในสวีเดน เอสโทเนีย และเนเธอร์แลนด์

2) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies)

สภาพลเมืองพัฒนาขึ้นโดยพรรคเสรี (Liberal Party) ของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา [27] เพื่อใช้ในกระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง โดยการนำตัวแทนประชาชนที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็น (random sampling) ประกอบด้วยผู้ชาย 1 คน ผู้หญิง 1 คน จากทุกเขตเลือกตั้งภายในมลรัฐ ซึ่งในกรณีการประปฏิรูประบบเลือกตั้งของมลรัฐบริติชโคลัมเบียมีผู้ได้รับการสุ่มเลือกมาทั้งสิ้น 161 คน (รวมโควต้าที่จัดสรรให้กับตัวแทนประชาชนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง 2 ที่นั่ง และประธานสภาอีก 1 คน)

กระบวนการคัดเลือกสมาชิกสภาพลเมืองมีขั้นตอน ดังนี้

(1) การสุ่มตัวอย่างแบบช่วงชั้นโดยใช้อายุเป็นเกณฑ์กำหนด (age stratified) จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขต และเชิญประชาชนที่ได้รับการสุ่มเลือกเข้าร่วมประชุมซึ่งจัดขึ้นในเขตเลือกตั้งนั้นๆ

---

[27] รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพลเมืองของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย และรายงานผลการดำเนินการสามารถดูเพิ่มเติมได้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ของ British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004) และทางเว็บไซต์ www.citizensassembly.bc.ca/public

(2) ในการประชุม คณะทำงานที่รับผิดชอบการจัดกระบวนการสภาพลเมืองจะทำการชี้แจงวัตถุประสงค์ รูปแบบ วิธีการ และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสภาพลเมือง โดยเน้นย้ำให้ผู้ได้รับการสุ่มเลือกทราบว่า สมาชิกสภาพลเมืองต้องเข้าร่วมกิจกรรมและปฏิบัติหน้าที่ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์เป็นเวลา 12 สัปดาห์ โดยการประชุมและกิจกรรมต่างๆ จะจัดขึ้นที่เมืองแวนคูเวอร์

(3) เมื่อประชาชนที่ได้รับเชิญได้รับทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ อย่างครบถ้วนแล้ว รายชื่อของประชาชนที่สมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาพลเมืองจะถูกใส่ลงในหมวก จากนั้นจะมีการจับชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาพลเมืองของเขตเลือกตั้งนั้นๆ ขึ้นมาเป็นชาย 1 คน และหญิง 1 คน

(4) กระบวนการตั้งแต่ข้อ 1-3 จะถูกดำเนินการในรูปแบบเดียวกันในทุกเขตเลือกตั้งจนครบทั้ง 79 เขต

กระบวนการสุ่มเลือกสมาชิกสภาพลเมืองหลายขั้นตอนที่กล่าวมาทำให้มั่นใจได้ว่าสภาพลเมืองที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยสัดส่วนสมาชิกที่มีการกระจายไปตามช่วงอายุและอาชีพซึ่งเป็นภาพจำลององค์ประกอบของประชาชนในมลรัฐได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การกำหนดให้มีตัวแทนผู้ชาย 1 คน ผู้หญิง 1 คน เท่ากันในแต่ละเขต สะท้อนถึงการคำนึงถึงความเสมอภาคกันของหญิง-ชายได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับการสุ่มเลือกแสดงเจตจำนงของตนเองโดยความสมัครใจเข้าร่วมกระบวนการที่ต้องใช้เวลาตลอดทั้งปีทั้งการเข้าร่วมศึกษาเรียนรู้ พิจารณาไตร่ตรอง และตัดสินใจในช่วงสุดสัปดาห์ถึง 12 ครั้ง และการเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนอีกหลายครั้ง แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาพลเมืองทุกคนที่ได้รับเลือกจากกระบวนการมีความยินดีและเต็มใจในการทำหน้าที่และปฏิบัติภารกิจอันหนักหนานี้

กระบวนการของสภาพลเมืองมีการแบ่งการดำเนินการเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การเรียนรู้ เป็นช่วงที่ประชาชนที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างเข้ามาเป็นสมาชิกสภาพลเมือง เข้าสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระยะที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (public hearing) เป็นช่วงที่สมาชิกสภาพลเมืองจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในบริบทของแต่ละท้องถิ่นผ่านกรระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

ระยะที่ 3 การปรึกษาหารือ (deliberation) เป็นช่วงเวลาที่สมาชิกสภาพลเมืองมาร่วมพูดคุยเพื่อสังเคราะห์สิ่งที่สมาชิกได้เรียนรู้จากระยะที่ 1 และ 2 และจัดทำข้อเสนอแนะต่อสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การลงคะแนนเสียงต่อไป

ในกรณีสภาพลเมืองเพื่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดาเมื่อ ค.ศ.2004 การดำเนินการระยะที่ 1 เกิดขึ้นในช่วง 3 เดือนแรก โดยสมาชิกสภาพลเมืองเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในเรื่องระบบการเลือกตั้งและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในช่วงสุดสัปดาห์ รวม 6 ครั้ง จากนั้นในช่วง 6 เดือนต่อมา สมาชิกสภาพลเมืองแต่ละคนได้ไปเข้าร่วมเวทีสาธารณะซึ่งจัดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งมลรัฐ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมเวทีและนำข้อเสนอที่ประชาชนส่งให้แก่สภาพลเมืองมาพิจารณา ในช่วงสามเดือนสุดท้ายของปีสมาชิกสภาพลเมืองใช้เวลามาร่วมกระบวนการปรึกษาหารือในช่วงสุดสัปดาห์อีก 6 ครั้ง เพื่อตัดสินใจว่ามลรัฐบริติชโคลัมเบียต้องการระบบการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ และถ้าระบบการเลือกตั้งใหม่เป็นสิ่งจำเป็น ระบบใดที่มีความเหมาะสมและสมควรนำมาใช้

การจัดกระบวนการในรูปแบบสภาพลเมืองอาจถูกวิจารณ์โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาพลเมืองที่เกือบทั้งหมดเป็นประชาชนธรรมดาที่อาจจะไม่มีความรู้ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้เรียนรู้ รับฟัง และตัดสินใจมากนัก ดังเช่นกรณีของมลรัฐบริติชโคลัมเบียที่เป็นการพิจารณาเรื่องระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการความรู้ทางวิชาการค่อนข้างมาก ในช่วงแรกของการดำเนินการสภาพลเมืองของมลรัฐบริติชโคลัมเบียถูกตั้งคำถามจากสื่อมวลชนเกี่ยวกับความสามารถของสมาชิกในการเรียนรู้และทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของระบบการเลือกตั้งและผลลัพธ์ของการนำระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมาใช้ อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการต่างๆ ของสภาพลเมืองขับเคลื่อนไปเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนค่อยๆ เปลี่ยนไปในทางชื่นชมและประทับใจกับประเด็นสาระที่สภาพลเมืองหยิบยกขึ้นมาอภิปราย ทำให้ความเชื่อถือศรัทธาในความสามารถของประชาชนธรรมดาๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาพลเมืองค่อยๆ เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าทัศนคติเชิงบวกที่สาธารณะมีต่อสมาชิกและกระบวนการของสภาพลเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งในการชี้วัดความสำเร็จของสภาพลเมือง

ประสบการณ์การนำกระบวนการสภาพลเมืองไปใช้เริ่มปรากฏเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศแคนาดา เช่น โตรอนโต และทั่วโลก เช่น เนเธอร์แลนด์

3) การประชุมเมือง (Town Meeting)

การประชุมเมืองในฐานะรูปแบบหนึ่งของกระบวนการไตร่ตรองร่วมกันสาธารณะในที่นี้มีความหมายเฉพาะ ครอบคลุมกระบวนการที่มีชื่อว่า 21st Century Town Meeting [28] ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย AmericaSpeaks Center ให้เป็นรูปแบบที่เป็นการนำประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายทางประชากร และเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มตามสภาพปัญหาจำนวนมากตั้งแต่หลายร้อยคนจนถึงประมาณ 5,000 คนเข้ามาร่วมอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและพิจารณาหาทางออกในการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เวลา 1 วันเต็ม โดยในการประชุมจะมีการเตรียมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นกลางและมีความสมดุลกันของแหล่งข้อมูลเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำไปใช้ประกอบการอภิปรายและพิจารณาทางเลือก พร้อมทั้งมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้กำหนดนโยบายมานำเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละกลุ่มย่อยด้วย ผลจากการสนทนาอภิปรายเลือกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในแต่ละกลุ่มจะมีการแบ่งปันให้กลุ่มใหญ่ได้รับทราบผ่านระบบเชื่อมโยงโครงข่ายจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีการติดตั้งประจำในแต่ละกลุ่มย่อย ซึ่งที่เครื่องคอมพิวเตอร์จะมีการติดตั้งแป้นพิมพ์แบบไร้สายสำหรับลงมติ (wireless keypad polling) ไว้ด้วย จากนั้นจะมีการประมวลผลข้อมูล จัดลำดับความสำคัญ และรายงานต่อผู้กำหนดนโยบายเมื่อการพูดคุยในวันดังกล่าวสิ้นสุดลง

---

[28] รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการ 21st Century Town Meeting สามารถดูเพิ่มเติมได้ใน Lukensmeyer (2005) และทางเว็บไซต์ www.kbs-frb.be และ www.viWTA.be

การประชุมเมืองเหมาะสำหรับใช้ระหว่างที่นโยบายสาธารณะกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พื้นที่ทางการเมืองกำลังเปิดโอกาสสำหรับให้ทุกคนสามารถแสดงความต้องการ ผ่านการสำรวจความคิดเห็นของคนกลุ่มต่างๆ (cross section of public) ทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวพันกับประเด็นสาธารณะ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการทุกคนยังทำให้ทุกคนมั่นใจว่าเสียงของพวกเขาซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ได้รับฟังและเป็นเสียงประชามติที่แท้จริง ไม่มีเรื่องพรรคพวก เพื่อนพ้อง หรือนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การประชุมเมืองจึงเป็นแนวคิดในการเปิดพื้นที่สำหรับการพูดคุย ถกเถียง และอภิปรายที่เสียงของผู้เข้ามามีส่วนร่วมทุกคนมีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบริบท การประชุมเมืองจะเป็นประโยชน์อย่างมากเมื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่อาจอยู่กระจัดกระจายไปตามสภาพภูมิประเทศขนาดใหญ่ โดยการนำเทคโนโลยีการสื่อสารทางโทรศัพท์ผ่านกล้องวีดีโอระบบดาวเทียมมาใช้ ทำให้สามารถเชื่อมโยงและจัดการประชุมได้ในเวลาเดียวกัน และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลพร้อมๆ กันได้ในหลายจุด ซึ่งนำไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือพร้อมกันได้

ขั้นตอนของการจัดการประชุมเมืองมี 4 ขั้นตอน เริ่มจาก (1) การจัดเตรียมข้อมูลเชิงบริบท (2) การกำหนดความสำคัญของปัญหา (3) การพัฒนาข้อเสนอแนะ และ (4) การนำเสนอรายงานสรุปผลการประชุม ในตอนท้ายของการประชุม ความคิดเห็นที่แสดงออกมาจะถูกจัดเป็นกลุ่มใหญ่ตามตัวแทนของประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยระหว่างกลุ่ม มีการบันทึกในประวัติการทำงาน และการใช้งานตามจริงของผู้ประชุมในการประชุมเมืองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้ประชุมที่เลิกประชุมก่อน หรือผู้ประชุมที่มีส่วนร่วมในการประชุมตลอดงาน ขณะที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่เข้ามาร่วมประชุม จะเป็นผู้ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ

ในวันงานประชุม (Town Hall Event) การประชุมเมืองจะเริ่มต้นด้วยการต้อนรับผู้สนับสนุน การกล่าวเปิดเวทีสั้นๆ โดยผู้นำทางการเมืองเพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน จากนั้นผู้เข้าประชุมทำการตอบคำถามข้อมูลประชากรโดยใช้ปุ่มกดสำหรับลงมติ (keypad polling) เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในกระบวนการ พร้อมๆ ไปกับการทำให้ผู้เข้าร่วมการประชุมได้ทราบข้อมูลในเบื้องต้นว่ามีใครที่เข้ามาอยู่ในห้องประชุมร่วมกับตนบ้าง จำแนกตามอายุ เพศ เชื้อชาติ รายได้ ภูมิประเทศ และตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะอภิปราย

ก่อนที่จะทำกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องมีการกำหนดความชัดเจนว่า อะไรคือประเด็นหัวข้อที่สำคัญที่กำลังพิจารณา กล่าวคือ การประชุมเมืองต้องการกำหนดลำดับแนวคิด และความสนใจของผู้เข้าประชุมก่อน-หลัง รูปแบบของการประชุมเมืองนั้น จะมีอุปสรรคมากถ้าผู้เข้าร่วมประชุมไม่สามารถเข้าใจประเด็นได้อย่างชัดเจน การอภิปรายเพื่อทำความเข้าใจกับประเด็นจะอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการปรึกษาหารือประมาณ 4-5 ชั่วโมง

ระหว่างการจัดการประชุมตามรูปแบบการประชุมเมือง ผู้เข้าร่วมประชุมจะอยู่ในกลุ่มเล็กแบ่งตามโต๊ะอภิปราย ซึ่งโต๊ะอภิปรายจะมีผู้ประชุมที่หลากหลาย แบ่งตามระดับอาชีพ ขนาดของกลุ่ม (10-12 คนต่อ 1 โต๊ะ) มีพื้นที่ปลอดภัย (safe space) ในการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สามารถโต้ตอบแนวคิด รับรู้ข้อเท็จจริงจากการแสดงความคิดเห็น และสุดท้ายที่เป็นความคาดหวังของสูงสุดของงาน คือการได้แนวคิดร่วมกัน (collective view) ซึ่งเป็นการแสดงถึงการบูรณาการมุมมอง และแนวความคิดของแต่ละคน ดังนั้น ผู้เอื้อกระบวนการต้องมั่นใจได้ว่าทุกคนที่เข้าร่วมประชุมมีโอกาสในการแสดงการมีส่วนร่วมตามกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย

อาสาสมัครจะดำเนินการจดบันทึกการประชุมโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ตามแต่ละโต๊ะประชุม มีกระดาน Flipchart อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อทำการบันทึกแนวความคิดที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในช่วงการอภิปราย ข้อมูลที่เก็บได้จะส่งผ่านระบบคอมพิวเตอร์ไปยังทีมสรุปประเด็นซึ่งจะทำการจัดลำดับข้อมูลก่อน-หลัง ข้อแนะนำที่บ่งชี้เจาะจงจะได้รับการจัดเก็บตลอดการประชุม จะเป็นกระบวนการทำงานแบบตอบสนอง และโต้ตอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการสุดท้าย คือ การออกเสียง (voting) การสานเสวนาระหว่างขนาดเล็ก และใหญ่จะอยู่ในลักษณะ “กลับไป-กลับมา” (Back and Forth) ต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อแนะนำ

การออกเสียงของผู้เข้าประชุมผ่านระบบการออกเสียงแบบไร้สายด้วยปุ่มกดจะมีขึ้นตั้งแต่การประชุม ปุ่มกด (keypad) จะถูกใช้ในหลายๆ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงตลอดการประชุม เช่น ผู้เข้าประชุมระบุหัวข้อคำแนะนำที่พึงพอใจ การตัดสินใจในประเด็นหัวข้อที่จะประชุมครั้งต่อไป การเก็บข้อมูลทางประชากร และการประเมินผลการประชุม คอมพิวเตอร์และปุ่มกดเพื่อออกเสียงที่ทำงานร่วมกันจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่สามารถจำแนกตามกลุ่มประชากร ซึ่งมีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสะดวกสำหรับสื่อมวลชนในการนำไปพัฒนาเป็นเรื่องราวเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะในวงกว้างต่อไป นอกจากนี้ ปุ่มกดเพื่อออกเสียงยังทำให้เกิดความโปร่งใสตลอดการประชุม และสามารถทำให้ผู้เข้าประชุมได้เห็นว่าเสียง (voices) หรือความต้องการของพวกเขากำลังได้รับฟังจากผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ

ผู้เอื้อกระบวนการ (lead facilitator) จะเป็นผู้นำโครงการ ตั้งแต่การจัดเวทีที่ต้องมีจอภาพวีดีโอขนาดใหญ่สามารถแสดงข้อมูลโครงการ ประเด็นหัวข้อหรือสาระสำคัญ (theme) ข้อมูลจะแสดงผล และเก็บข้อมูลทันที เมื่อข้อมูลของผู้เข้าประชุมแสดงบนจอภาพ ผู้เข้าประชุมจะได้รับ feedback ทันที ผลการประชุมจากโต๊ะอภิปรายจะถูกปรับให้เหมาะสมตลอดการประชุม การใช้จอภาพขนาดใหญ่จะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและเห็นข้อมูลทั้งหมดพร้อมกัน ทำให้สามารถพัฒนาเนื้อหาร่วมกันได้อย่างละเอียด ที่ละเล็กละน้อยได้ตลอดทั้งวัน

การแสดงรายงานการประชุม จะใช้เวลา 30 นาทีในการประเมินต่อวัน และมีการทบทวนขั้นตอนต่อไป รวมทั้งมีเวลาให้แก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าอะไรที่พวกเขาได้ยินจากผู้เข้าประชุม ในการปิดการประชุม ทีมงานที่ทำหน้าที่เก็บประเด็นจะร่างรายงานเบื้องต้นจากข้อค้นพบ ประกอบด้วยรายละเอียดของผลการประชุม และประเด็นที่เกิดขึ้นจากผู้เข้าร่วมประชุมผ่านการกดปุ่มเพื่อออกเสียง ทั้งนี้ ผู้เข้าประชุมทุกคน ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และนักหนังสือพิมพ์จะได้รับรายงานดังกล่าวทันทีเมื่อออกจากการประชุม

ที่ผ่านมา มีการนำ 21st Century Town Meeting ไปใช้ในกระบวนการร่วมไต่ตรองนโยบายสาธารณะที่ค่อนข้างหลากหลาย เช่น การเสวนาระดับชาติเรื่องการประกันสังคม การวางแผนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ตึก World Trade Center ในมหานครนิวยอร์ก และการจัดประชุมวางแผนยุทธศาสตร์ของวอชิงตัน ดี.ซี. (ที่จัดขึ้นเป็นประจำปีละ 2 ครั้ง) เป็นต้น