



บทที่ 5 แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง (Participatory Governance in Law and Rule Making)



บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงกรอบแนวทางการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง หลายฝ่ายอาจคิดว่าเรื่อง “กฎหมาย” เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในความเป็นจริงร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่พิจารณากันในรัฐสภาเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร¹ ซึ่งกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องจัดทำร่างกฎหมายขึ้นและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและนำสู่การพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ กระทรวงยังมีภารกิจในการจัดทำร่างกฎหมายรองหรือกฎของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ เป็นต้น กฎหมายถือว่ามีความสำคัญในการบริหารราชการ เพราะเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือกฎหมายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และที่สำคัญคือ กฎหมายมีผลต่อประชาชนโดยตรง เนื่องจากมีสภาพบังคับ โดยเฉพาะในการจำกัดสิทธิและ

¹ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา สามารถดำเนินการได้หลายทาง คือ 1) การเสนอโดยคณะรัฐมนตรี 2) การเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3) การเสนอโดยศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ 4) การเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

เสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงจำเป็นและเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย

1. ความหมายและความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย หมายถึง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนรวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ทั้งที่เป็นการจัดทำร่างกฎหมายใหม่ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ทำให้เสรีภาพส่วนบุคคลบางด้านถูกจำกัดลงเพื่อประโยชน์สาธารณะ การมีส่วนร่วมดังกล่าวควรดำเนินการครบวงจรตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การให้ประชาชนร่วมกำหนดประเด็นขอบเขตของกฎหมาย และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย โดยกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องนำข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่การพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อมูลย้อนกลับต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

กฎหมายในที่นี้หมายรวมทั้งกฎหมายที่ออกโดย **ฝ่ายนิติบัญญัติ** และ **ฝ่ายบริหาร**

กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมาย ในกลุ่มนี้กระทรวงเจ้าของเรื่องมีบทบาทในการจัดทำร่างกฎหมายและนำเสนอฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และ

นำสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เมื่อผ่านการเห็นชอบก็นำพูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ ดังนั้นในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยชี้แจงให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบกระบวนการของการตรากฎหมาย โดยเฉพาะให้ประชาชนตระหนักว่าผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง กลุ่มนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกตามอำนาจของกฎหมายแม่บท และเนื้อหาสาระต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนด อย่างไรก็ตามกฎหมายรองเหล่านี้ลงรายละเอียดเพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติ จึงมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้รับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สำหรับกระบวนการออกกฎหมายเหล่านี้มีกระบวนการที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยสรุปคือ กรมหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอต่อกระทรวง กระทรวงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและส่งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบ คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งกลับคณะรัฐมนตรี และส่งกลับกระทรวงเพื่อประกาศใช้บังคับ ดังนั้น อำนาจอนุมัติอยู่ที่คณะรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้ว่ากระทรวงไม่มีอำนาจในการอนุมัติหรือตรากฎหมายโดยตรง แต่กระทรวงมีบทบาทในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา หรือในการยกร่างกฎหมายรองโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าว กระทรวงควรเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา

มีส่วนร่วม เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายนี้ อาจเป็นได้ตั้งแต่ระดับปรึกษาหารือ จนถึงสูงสุดคือ ระดับความร่วมมือ คือมีการตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างกฎหมายที่มีตัวแทนทุกภาคส่วน รวมทั้งประชาชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการนั้น สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจคงเป็นไปได้ยาก เพราะอำนาจในการตรากฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีในกรณีของกฎหมายรอง ยกเว้นร่างกฎหมายนั้นเข้าข่ายการลงประชามติให้อำนาจประชาชนตัดสินใจ เช่น กรณีของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

ประเด็นที่มีการถกเถียงเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายโดยตรง คือ การตรากฎหมายเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอยู่แล้ว และประชาชนสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของตนได้ ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงพบว่า การตรากฎหมายของไทยในอดีตที่ผ่านมาอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีเนื้อหาที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ โดยในหลายกรณีพบว่าประชาชนต่อต้านและไม่เห็นด้วยเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมาย เพราะต้องเคารพในมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากอยู่ข้างเดียวกับฝ่ายรัฐบาล ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดกลไกในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณากฎหมาย ในขณะเดียวกัน ต้องยอมรับข้อจำกัดความเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรไทยที่มีสัดส่วนของตัวแทนผู้หญิง กลุ่มเด็ก หรือกลุ่มคนพิการ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมในการเข้าสู่ตำแหน่งน้อยมาก ดังนั้นการพิจารณากฎหมายโดยผ่านตัวแทนเท่านั้นจึงไม่เพียงพอ

ประการที่ 2 ภาคประชาชนไม่มีบทบาทในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายฝ่ายบริหารในรูปของ กฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งภาคประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามารับรู้ หรือให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นใดๆ แก่หน่วยงาน การออกกฎหมายโดยปราศจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาจากข้ออ้างของหน่วยงานเรื่องความรวดเร็วในการดำเนินงานเป็นหลัก ทำให้หน่วยงานอาศัยช่องว่างดังกล่าว ออกกฎกระทรวงหรือประกาศ ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนบางกลุ่มได้โดยง่าย

ประการที่ 3 บทบาทที่จำกัดของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ภาคประชาชนอาจมีบทบาทในการจัดทำร่างกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ของกรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น และใน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

ขั้นตอนการพิจารณาตัวกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เชิญตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับตัวกฎหมายมาชี้แจง²

ประการที่ 4 หน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกรอบกฎหมายที่ระบุให้หน่วยงานต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน³ แต่เนื่องจากยังไม่ได้มีการตรากฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นสำหรับการออกกฎหมายไว้⁴ ทำให้หน่วยงานมีดุลพินิจที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามความสะดวกและงบประมาณที่มีอยู่ ทำให้เกิดปัญหาในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจไม่ทั่วถึง หรือเพียงจัดให้มีตามกรอบกฎหมายเท่านั้น

² รวบรวมงานการศึกษาเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหาร” เอกสารประกอบการสัมมนา จัดทำโดย คณะบุคคลเพื่อศึกษาวิจัยการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในของฝ่ายบริหาร สถาบันพระปกเกล้า, มกราคม 2551 หน้า 2-8.

³ รายงานของกฤษฎีกา ได้ให้ตัวอย่าง ได้แก่ มาตรา 8 ของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ภารกิจใดของส่วนราชการมีผลกระทบต่อประชาชน ให้ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับจากภารกิจของหน่วยงานของรัฐ; หรือ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2547 ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้ร่างกฎหมาย ต้องหาข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกฎหมายนั้น

⁴ กฎหมายที่กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่มีใช้กับหน่วยงาน ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

ด้วยปัญหาและข้อจำกัดข้างต้นทำให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายอย่างครบวงจร ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

ประการที่ 1 กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้รับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการออกกฎหมาย ทำให้สามารถจัดทำร่างกฎหมายที่ช่วยแก้ปัญหาได้ตรงจุด ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เพราะมีข้อมูลที่มาจากประสบการณ์ของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้นๆ

ประการที่ 2 การเชิญให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูล เป็นการป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐต้องถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองในการออกกฎหมาย ที่เป็นคำสั่งทางปกครองโดยถูกมองว่าขาดความยุติธรรม คับแคบ เอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ประการที่ 3 การให้ข้อมูลและเชิญประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นและร่างกฎหมาย สะท้อนให้เห็นภาพพจน์ขององค์การที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และจริงใจ อันจะส่งผลให้เกิดการยอมรับและได้รับความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และที่สำคัญที่สุดการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นนำมาซึ่งความเป็นธรรมและเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

ประการที่ 4 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเป็นการเสริมสร้างความเป็นเจ้าของ (sense of ownership) ร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประชาชนจะร่วมเป็นพลังในการขับเคลื่อนและติดตามการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี

2. ขั้วตรงดำนึ่งในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มาใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง



การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายมีข้อควรคำนึงที่สำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 การที่กระทรวงมีภารกิจในการยกร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ไม่ได้หมายความว่ากระทรวงจะต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกครั้งที่มีการจัดทำร่างกฎหมาย เพราะการจัดทำร่างกฎหมายบางฉบับเป็นเรื่องภายในหน่วยงานและมีผลกระทบในวงแคบ ประกอบกับการจัดทำร่างกฎหมายเป็นกระบวนการต้องใช้ระยะเวลานาน กระทรวงเจ้าของเรื่องควรพิจารณาเลือกกว่าการจัดทำร่างกฎหมายใดควรดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมโดยเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบด้วย

(1) เนื้อสาระของร่างกฎหมายนั้นกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางหรือไม่

(2) ร่างกฎหมายนั้นเป็นประเด็นเร่งด่วนมากที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางหรือไม่

(3) ประเด็นต่างๆ ของร่างกฎหมายนั้นมีการถกเถียงและความขัดแย้งฝังตัวอยู่หรือไม่ หรือแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีมุมมองต่อเนื้อหากฎหมายที่แตกต่างกันหรือไม่

หากพบว่าร่างกฎหมายนั้นเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อข้างต้น กระทรวงเจ้าของเรื่องควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย

หลักการที่ 2 การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ควรดำเนินการอย่างครบวงจรอย่างน้อยควรประกอบด้วย

(1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชน: การให้ข้อมูลควรมี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของการจัดทำร่างกฎหมาย และกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งช่องทางการสื่อสารกับภาคประชาชน

ลักษณะที่ 2 ข้อมูลที่เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นที่จะมีการจัดทำร่างกฎหมาย

(2) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งอย่างน้อยควรให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมใน 2 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การระบุปัญหาและประเด็นที่ควรมีอยู่ในกฎหมาย อันเป็นขั้นตอนก่อนที่หน่วยงานจะทำการยกร่างกฎหมาย โดยเชิญตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและประเด็นที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายที่จะยกร่าง

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมาย หลังจากหน่วยงานได้นำข้อคิดเห็นและข้อมูลที่ได้รับจากการจัดเวทีระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการระบุปัญหาและประเด็นในกฎหมายแล้วมายกร่างเป็นกฎหมายแล้ว จากนั้นควรมีการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างกว้างขวาง อาจจัดเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น หรือเปิดเว็บไซต์ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอันเป็นวิธีการที่ประหยัดและเปิดกว้าง และเป็นวิธีการที่หน่วยงานในต่างประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้

(3) การให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง: การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้หมายถึงการตามใจประชาชน เมื่อเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและได้นำข้อคิดเห็นสู่การพิจารณา ควรมีการให้ข้อมูลย้อนกลับต่อภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการให้คำอธิบายว่าเหตุใดผลการพิจารณาจึงเป็นเช่นนั้น การขาดการสื่อสารหรือให้ข้อมูลย้อนกลับทำให้ภาคประชาชนที่ไม่ได้รับการตอบสนองตามที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ “เสียความรู้สึก” มองว่าหน่วยงานภาครัฐขาดความจริงใจ จัดกระบวนการมีส่วนร่วมเพียงแค่พิธีกรรมไม่ได้นำผลจากการมีส่วนร่วมมาสู่การตัดสินใจ

ประการที่ 3 การจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ในขั้นตอนการระบุปัญหา จนถึงขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลา ยุ่งยาก และสิ้นเปลือง หน่วยงานจึงควรใช้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเฉพาะกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง หรือเป็นประเด็นที่ถกเถียงและมีความขัดแย้งฝังตัวอยู่ ทำให้ต้องใช้ความรอบคอบในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมายเพื่อสร้างความไว้วางใจ แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงแคบ หน่วยงานอาจใช้ดุลพินิจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น (เฉพาะขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย) ก่อนจะออกเป็นกฎหมายก็ได้⁵

⁵ มีกฎหมายบางประเภทที่ยกเว้นการต้องถามความคิดเห็น ได้แก่ กฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่องบประมาณ หรือ ในกรณีที่หากจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว บุคคลหรือองค์กรที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอยู่ในฐานะได้เปรียบบุคคลอื่น, ดู อ้างแล้ว, รายงานกฤษฎีกา

3. ขั้นตอนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย



การที่จะให้ภาคประชาชนรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายนั้น กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องควรดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน

(1) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และสำรวจว่ากฎหมายที่จะร่างจัดอยู่ในประเภทที่ต้องจัดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ หน่วยงานอาจศึกษาข้อมูลและสถานการณ์ในขณะนั้น เพื่อดูว่าจำเป็นต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ เช่น ถ้ามีความขัดแย้งในประเด็นหรือสาระของร่างกฎหมายสูง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลากหลาย อาจจำเป็นต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมาย เป็นต้น

(2) กำหนดขอบข่ายภารกิจของหน่วยงานในการจัดกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีดังต่อไปนี้

- ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างกฎหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในเนื้อหากฎหมายนั้น และประชาชนผู้มีความสนใจและห่วงใยในประเด็นนั้น
- จัดกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่ระบุข้างต้นนี้ และนำมาประมวลอย่างเป็นระบบ

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

- จัดทำร่างกฎหมาย โดยอาศัยหลักความรู้ทางวิชาการผสมผสานกับความคิดเห็นที่ได้รับ
- ทำรายงานสรุปผลการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อธิบายเหตุผลการจัดทำร่างกฎหมายในแต่ละข้อที่มีข้อถกเถียง และเปิดเผยรายงานแก่ประชาชน
- กำหนดระดับการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปตามกรอบกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ โดยปกติจะเป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร และระดับการปรึกษาหารือ

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็นในร่างกฎหมาย

หน่วยงานสามารถให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการกำหนดประเด็นของร่างกฎหมาย ดังนี้

(1) หน่วยงานกำหนดประเด็นของร่างกฎหมายไว้กว้างๆ ก่อนในเบื้องต้น เช่น อาจเป็นเพียงหัวข้อ เพื่อเป็นการกำหนดขอบข่าย (scoping) และกรอบ (framing) เพื่อมิให้เนื้อหาของการจัดทำร่างกฎหมายกระจัดกระจายมากเกินไป เป็นต้น

(2) หน่วยงานปรึกษารื้อกับผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องและขอบข่ายที่กำลังจะจัดทำร่างกฎหมาย

(3) หน่วยงานปรึกษารื้อกับตัวแทนภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เกี่ยวกับประเด็นที่ควรนำมากำหนดในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสร่วมในการกำหนดประเด็นในการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ขั้นตอนที่ 3 การร่างกฎหมาย

หน่วยงานทำการประมวลข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ได้รับ และนำมาใช้ประกอบในการจัดทำร่างกฎหมายเบื้องต้น และจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ดังนี้

- (1) วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (2) จัดทำรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (3) เลือกระดับการมีส่วนร่วม โดยทั่วไปสำหรับการจัดทำร่างกฎหมาย อาจเป็นระดับการให้ข้อมูลและระดับการปรึกษาหารือ
- (4) จัดเตรียมกระบวนการให้ข้อมูลและปรึกษาหารือ เลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่จะใช้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของจำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถานที่จัด และจำนวนครั้งที่จัด
- (5) ประมวลผลการรับฟังความคิดเห็น เพื่อใช้ในการปรับปรุงร่างกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การปรับปรุงร่างกฎหมาย

หลังจากได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น ข้อวิจารณ์ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมาย หน่วยงานจะทำการปรับปรุงร่างกฎหมาย เมื่อปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานอาจจัดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้จัดทำ โดยการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ได้จัดไปในรอบแรก และประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้รับ

ขั้นตอนที่ 5 การร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์

(1) หลังจากได้รับข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ปรับปรุง หน่วยงานจะจัดทำร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์โดยนำข้อมูลที่ได้จากการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนมาเป็นส่วนประกอบ

(2) เมื่อร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์เสร็จแล้ว หน่วยงานต้องจัดชี้แจงเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย และเหตุผลที่ไม่ได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคประชาชนมาใช้ในร่างกฎหมาย

(3) หน่วยงานต้องเผยแพร่กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายแบบมีส่วนร่วม โดยจัดทำรายงานผลการดำเนินงานร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ และเหตุผลประกอบการร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือในรูปแบบอื่น เช่น บันทึกลงในแผ่นซีดี และเผยแพร่ตามห้องสมุดสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายของกระทรวง



ความสำเร็จในการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่ 1 เจตนาormณที่แน่วแน่ของหน่วยงาน หรือความจริงจังของหน่วยงานโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงในการจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนำข้อมูลและข้อคิดเห็นที่ได้รับไปเป็นข้อมูลสำคัญในการยกร่างกฎหมาย เจตนาormณนี้พิจารณาได้จาก

(1) หน่วยงานกำหนดเป็นนโยบายขององค์กร ในการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย และจัดงบประมาณประจำเพื่อใช้ในกิจกรรมนี้

(2) หน่วยงานส่งเสริมและสร้างกระบวนการทำงานในทิศทางที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(3) หน่วยงานมีการฝึกอบรมให้กับบุคลากร โดยเฉพาะฝ่ายกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ 2 การสร้างระบบการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม การสื่อสารมีตั้งแต่การสื่อให้ทราบถึงแผนการดำเนินงาน ช่วงเวลาของการจัดกระบวนการ กติกาในการรับฟังความคิดเห็น และความก้าวหน้าของการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้ภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบการเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของกระบวนการร่างและปรับปรุงกฎหมาย ในกรณีของจัดทำร่างกฎหมายซึ่งใช้ระยะเวลานาน อาจใช้วิธีการเปิดเว็บไซต์เฉพาะเรื่อง หรือมีเรื่องการร่างกฎหมายดังกล่าวในเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าไปดูได้

ปัจจัยที่ 3 การวางแผนที่ชัดเจนในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี ย่อมหมายถึงความสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง หน่วยงานต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อตอบคำถามพื้นฐานที่สำคัญ เช่น ทำไมต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วม อะไรคือเป้าหมายการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม ใครเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม จะออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างไร และจะประเมินผลกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างไร เป็นต้น หน่วยงานควรชะลอการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม

จนกว่าจะมีความชัดเจนในประเด็นหลักๆ ของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าว

ปัจจัยที่ 4 การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับภาคประชาชน กฎหมายเป็นเรื่องที่เป็นเทคนิคทั้งในด้านเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้ยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจถ้อยคำและสำนวนที่ใช้ในกฎหมาย ทำให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานจึงจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ภาคประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหาและทางเลือกที่มีอยู่ โดยใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ และสร้างบรรยากาศเป็นกันเอง โดยสนทนาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายเพื่อให้ภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความเข้าใจ และกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่

(1) การยึดหลักการรวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมาย ทั้งผู้ให้การสนับสนุนและผู้คัดค้านกฎหมายที่กำลังจะร่างขึ้น การกีดกันหรือเลือกผู้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างลำเอียงโดยเลือกเฉพาะผู้ที่เห็นด้วย จะนำไปสู่ความไม่พอใจและการไม่วางใจในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย อันอาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

(2) การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายที่ดี หน่วยงานต้องสร้างความมั่นใจให้ภาคประชาชนเห็นว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมมีความหมาย กล่าวคือความคิดเห็นและข้อเสนอดังกล่าวจะถูกนำมาประมวลในการจัดทำร่างกฎหมาย หรือปรับปรุงร่างกฎหมาย เพื่อสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นให้กับหน่วยงาน