คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นสมควรจัดทำคู่มือเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการดำเนินการในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑
หลักการทั่วไป

๑. ใครเป็นผู้ใช้คู่มือนี้

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ

๒. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

๓. วัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร

(๑) เพื่อทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

- การรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพทำให้รัฐทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด

- การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยลดการโต้แย้งและคัดค้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

(๒) เพื่อทราบผลกระทบจากกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นจะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจนเกินสมควร

(๓) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน

- ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย

- ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคมที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่เสียประโยชน์จากนโยบายหรือร่างกฎหมายนั้น

(๔) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ประชาชน ว่าเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

๔. การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หรือรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างไรบ้าง

(๑) นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นจะไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง หรือมาตรการทางกฎหมายที่เลือกใช้อาจไม่เหมาะสม ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐย่อมทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด

(๒) ก่อให้เกิดการโต้แย้งและคัดค้าน เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว หรืออาจนำไปสู่การไม่ไว้วางใจหน่วยงานของรัฐและการไม่ยอมรับและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ความไม่ไว้วางใจดังกล่าวอาจเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่ได้รับฟังผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยเลือกรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มที่ประสงค์เพื่อให้ผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในทางใดทางหนึ่ง อันจะนำไปสู่ปัญหาการขาดความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ

(๓) ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ (๑) การเผชิญหน้าของกลุ่มคนในสังคม เนื่องจากเมื่อรัฐมิได้จัดให้ประชาชนมีเวทีในการแสดงความคิดเห็นก็อาจนำไปสู่การเผชิญหน้ากันของกลุ่มที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่เสียประโยชน์จากนโยบายหรือร่างกฎหมายนั้น (๒) นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นส่งผลร้ายต่อประชาชนมากกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำเนินการแก้ปัญหา และ (๓) การขาดการวางแผนบริหารงบประมาณที่ดี เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุน หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้วางแผนในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก็อาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยไม่มีแผนงบประมาณรองรับ หรือหากหน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพและทำให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นใหม่ใหม่จะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์

๕. ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีข้อควรพิจารณาในเรื่องใดบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มี **ข้อแนะนำ**[๑] ประกอบการพิจารณาการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

(๑) ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน

(๒) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

(๓) ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ

(๔) ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

(๕) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

(๖) ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญคือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

---

[๑] คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ส่วนที่ ๒
ผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑. การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจากใคร

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจาก “ผู้เกี่ยวข้อง” ทั้งนี้ **มาตรา ๓** แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดความหมายของคำว่า **“ผู้เกี่ยวข้อง”** ไว้ให้เกิดความชัดเจนว่า หมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดคำว่า **“องค์กรที่เกี่ยวข้อง”** ไว้หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

๒. การได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟัง มีกี่วิธี อย่างไรบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องซึ่งผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจมาจาก **(มาตรา ๑๕)**

(๑) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่รับจดแจ้งไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ รายชื่อดังกล่าวอาจมาจาก (ก) ผู้เกี่ยวข้องมาจดแจ้งรายชื่อของตนไว้ในระบบกลาง (ข) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจดแจ้งไว้ในระบบกลาง (ค) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่หน่วยงานของรัฐได้รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และได้แจ้งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจดแจ้งไว้ในระบบกลาง

(๒) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็น ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวอาจได้รายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งยังมิได้มีการจดแจ้งไว้ในระบบกลางตาม (๑) แต่หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลดังกล่าวด้วย

๓. ในการกำหนดผู้เกี่ยวข้องมีข้อควรพิจารณาในเรื่องใดบ้าง

(๑) ต้องวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน

การกำหนดผู้เกี่ยวข้องเป็นปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบนั้นจะมีทั้งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

และผู้เกี่ยวข้องอื่นซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หากพิจารณาไม่รอบคอบอาจทำให้ไม่สามารถรวบรวมผู้เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนและไม่ได้รับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริง ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องจะต้องนำมาตรการหรือหลักการของร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดผู้เกี่ยวข้องด้วย โดยต้องจำแนกให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามาตรการที่จะนำมากำหนดในร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นการกำหนดหน้าที่ หรือกระทบหรืออาจกระทบต่อบุคคลใดบ้าง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ตามหลักการดังต่อไปนี้

๑) การระบุผู้เกี่ยวข้องอาจอยู่ในลักษณะของการระบุเป็นรายบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ

๒) หากสามารถระบุชื่อผู้เกี่ยวข้องได้ ให้ระบุ เช่น ชื่อบุคคล ชื่อองค์กร หรือชื่อหน่วยงาน

๓) ในกรณีที่มีบุคคลซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก การระบุผู้เกี่ยวข้องในกรณีนี้อาจระบุในลักษณะของภาพรวมของบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นก็ได้ เช่น ผู้ซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีสำหรับกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ผู้ถือใบอนุญาตขับขี่สำหรับกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ผู้ประกอบการที่จะมาติดต่อขอรับใบอนุญาต ผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

อนึ่ง หน่วยงานของรัฐอาจจำแนกประเภทของผู้เกี่ยวข้องออกเป็น ๒ ประเภท คือ ผู้เกี่ยวข้องภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องภาคเอกชน ดังนี้

ผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ	ผู้เกี่ยวข้องภาคเอกชน
๑. หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ๓. หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. หรือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๑. ผู้มีหน้าที่หรืออยู่ภายใต้บังคับของร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายนั้น ๒. ผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายในทุกด้าน (เช่น ด้านเศรษฐกิจหรือด้าน สังคม) เช่น ๒.๑ ผู้ซึ่งเสียสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิ ๒.๒ ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบ ๒.๓ ผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับประโยชน์ ๒.๔ ผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบเชิงลบ ๓. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น หรือผู้ที่สนใจ

(๒) ควรจัดลำดับความสำคัญของผู้เกี่ยวข้องตามระดับของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

เมื่อหน่วยงานของรัฐรวบรวมผู้เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนแล้ว ควรจัดลำดับความสำคัญของผู้เกี่ยวข้องตามระดับของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมกับผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม ดังนี้

ระดับของผลกระทบ หรือความเกี่ยวข้อง	วิธีการรับฟัง
ได้รับผลกระทบหรือมีความเกี่ยวข้องมาก เช่น ประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่เวนคืน ผู้ประกอบการที่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ	ควรใช้วิธีการที่เข้มข้นที่จะทำให้ได้รับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มนี้หรือผู้แทนของผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มนี้ เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล การเสวนาแบบโต๊ะกลม การสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ
ได้รับผลกระทบหรือมีความเกี่ยวข้องน้อย	ควรใช้วิธีการ เช่น การสัมมนากลุ่มใหญ่ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ส่วนที่ ๓
วิธีการรับฟังความคิดเห็น

ในการเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องพิจารณาความเกี่ยวข้อง ขนาดและลักษณะเฉพาะของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีการที่เลือก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐมากที่สุด โดยสามารถแบ่งวิธีการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๔ กลุ่มดังนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐและผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานที่สามารถใช้ควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถกระทำได้โดยผ่านทางระบบกลางและอาจมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานร่วมด้วยก็ได้

๒. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ โดยมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถระบุผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มได้อย่างละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมสามารถกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

(๑) การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus groups) หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสำหรับการถกเถียงในประเด็นซับซ้อน เพื่อให้มีการทำงานและแก้ปัญหาร่วมกัน ผู้เข้าประชุมสามารถเสนอความเห็น ตั้งประเด็นคำถาม หรือชี้ข้อขัดแย้งได้โดยตรง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้ข้อมูล ตอบคำถาม และชี้แจงข้อสงสัย

(๒) การประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert panels) ซึ่งเป็นวิธีการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยอาจจัดขึ้นในรูปแบบของการบรรยายและอภิปราย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถถกเถียงประเด็นทางด้านวิชาการได้อย่างละเอียด

(๓) การประชุมสัมมนา (Conferences and seminars) ซึ่งเป็นการให้ความรู้ วิเคราะห์และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมอภิปรายไปพร้อมกัน สามารถจัดประชุมได้ทั้งขนาดใหญ่หรือเล็ก โดยมีรูปแบบค่อนข้างเป็นทางการ โดยอาจเชิญนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ มาเป็นผู้ให้ความรู้หรืออภิปรายร่วมกันด้วย

๓. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์

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

๔. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น

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

ส่วนที่ ๔
กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

๑. การรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนใดบ้าง

(๑) ในชั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย : หน่วยงานของรัฐ**มีหน้าที่**ต้องเปิดเผยหลักการ เหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ และผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชน ให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดให้การจัดทำร่างกฎฉบับใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในชั้นก่อนการจัดทำร่างกฎฉบับนั้นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วย **(มาตรา ๕ วรรคห้า)**

(๒) การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในชั้นการเสนอเรื่องและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

(๓) ในชั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐ**อาจ**นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้เกิดความสมบูรณ์ หรือเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่าร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามข้อ ๑.๑ หรือไม่ โดยการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้จะเป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร

๒. สิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

หน่วยงานของรัฐต้องนำ**หลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย**ไปรับฟังความคิดเห็น และต้องกำหนดประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นให้ครบถ้วนและครอบคลุมหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจและความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนั้นของผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทราบ อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(๒) คำอธิบายหลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(๓) บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่ว่าเป็นด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓. ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น

(๑) การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐจะมีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังต่อไปนี้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้

(ก) วิธีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น หรือวิธีการอื่นใด

(ข) ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น โดยในกรณีที่เป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางหรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

(ค) ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ตามข้อ ๒

(ง) สถานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

(จ) รายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ชื่อหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและช่องทางการติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐได้ โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจะต้องประกอบด้วย

(ก) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

(ข) สรุปความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละประเด็น โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มที่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือมีความคิดเห็นเป็นอย่างอื่น

(ค) ผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ โดยระบุคำชี้แจงเหตุผลในการนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา หรือการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย

(ง) สรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้ง ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง และพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

(๓) การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

หลังจากหน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว จะมีการนำรายงานนั้นสรุปผลรับฟังความคิดเห็นนั้นมาเผยแพร่ผ่านระบบกลาง และอาจมีการเผยแพร่โดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว หรืออาจเปิดเผยตามที่เห็นสมควร

(๔) การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม

ในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายจะเสนอรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกับร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและอาจสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ได้แก่

(ก) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี : เมื่อตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการให้ครบถ้วน และในกรณีที่เห็นว่าดำเนินการครบถ้วนแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : เมื่อตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วเห็นว่าสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรืออาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

(ค) การรับฟังความเห็นในชั้นรัฐสภา : สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

๔. ข้อยกเว้นการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า ในการจัดทำร่างกฎหมายบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพียงเท่าที่จำเป็นได้ และไม่ต้องเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรืออาจเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้ อย่างไรก็ดี การไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น โดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณากลั่นกรองให้การดำเนินการที่จะเข้ากรณีตามร่างมาตรา ๑๙ เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น

ร่างกฎหมายที่ได้รับการยกเว้น มีดังต่อไปนี้

(๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๒) ร่างกฎหมายที่มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน

(๓) ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือ

(๔) ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน