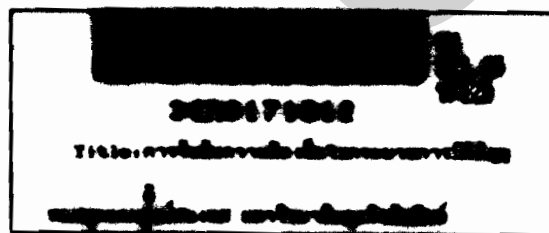




การรับฟังความคิดเห็นในการขออนุมัติการนิตินิติบัญญัติ

วิวัฒน์ จิระสมบูรณ์โชค



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-282-949-1

# LEGISLATIVE HEARING

VIWAT JIRASOMBOONCHOK

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

เลขทะเบียน.....	0171912.....
วันส่งมอบ.....	2.3 พ.ย. 2547.....
เลขเรียกหนังสือ.....	342.05 77427 [2546]

2004

ISBN 974-282-949-1




ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

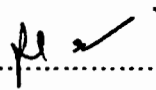
ชื่อวิทยานิพนธ์ การรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ

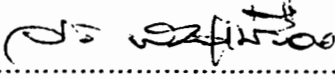
เสนอโดย นาย วิวัฒน์ จิระสมบุรณ์โชค  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

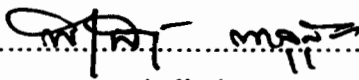
  
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

  
.....กรรมการ  
(รศ.ดร.มนตรี รุประธรรม)

  
.....กรรมการ  
(นาย จเร พันธุ์เป็รื่อง)

  
.....กรรมการ  
(นาย เสรี สุวรรณภานนท์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข )

วันที่ ๒๙ เดือน พ.ย. พ.ศ. ๒๕๔๗

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของท่าน ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่าน ดร. พิระพันธ์ พาลุสุข อาจารย์ที่ปรึกษา ท่าน รศ. ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ท่านอาจารย์เร พันธุ์เป็รื่อง และท่านอาจารย์เสรี สุวรรณพานนท์ ที่ได้ สละเวลาให้ข้อเสนอแนะ แก้ไข และตรวจสอบเพื่อให้ลูกศิษย์ได้รับความรู้ อันก่อให้เกิดปัญญา สามารถวิเคราะห์และแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งต่อ นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี แพทย์หญิงพรทิพย์ พัฒนกุลเลิศ ดร. เจริญ คันทวงษ์ และนายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้ให้ สัมภาษณ์ และแสดงความคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อแนวคิดด้านกฎหมายมหาชน

ผู้วิจัยขอขอบใจนางจรรยา จิระสมบุญโชค (ภริยา) รวมทั้งบุตรสาวและบุตรชาย ครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่ง ที่ทำให้ผู้วิจัยมีความมานะและกำลังใจจนประสบความสำเร็จ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ ขอมอบเป็นกตเวทิตาต่อคุณพ่อคุณย่าคุณแม่ (ถึงแก่กรรม) และคุณแม่เล็ก จิระสมบุญโชค ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ ประสาทวิชาให้แก่ผู้วิจัย เพื่อให้ท่านถึงพร้อมด้วยศุภพรชัยเทอญ

วิวัฒน์ จิระสมบุญโชค

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญภาพ ... ..	๗
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	2
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	11
3. สมมุติฐานของการศึกษา .....	11
4. วิธีการศึกษา .....	11
5. ขอบเขตของการศึกษา .....	11
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	12
7. นิยามศัพท์ .....	12
2. ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย.....	14
1. กระบวนการนิติบัญญัติของไทย .....	16
1.1 กระบวนการนิติบัญญัติและอุปสรรคของฝ่ายบริหาร .....	16
1.1.1 ขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร .....	18
1) การริเริ่ม .....	18
(1) กระทรวง ทบวง กรม .....	18
(2) การเริ่มร่างกฎหมายโดยกลุ่มผลประโยชน์ .....	19
2) การยกร่างกฎหมาย .....	19
(1) กระทรวง ทบวง กรม.....	19
(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	20
3) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย .....	22
(1) กระทรวง ทบวง กรม .....	22
(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4) การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา .....	23
1.1.2 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร .....	24
1.2 กระบวนการนิติบัญญัติและอุปสรรคของฝ่ายนิติบัญญัติ .....	26
1.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร .....	26
1) การเสนอร่างกฎหมาย .....	27
2) แนวคิดและข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย .....	29
3) เงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมาย .....	29
1.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติโดยวุฒิสภา .....	32
1) ชั้นรับหลักการ .....	32
2) ชั้นแปรญัตติ .....	33
3) ชั้นการลงมติ .....	33
1.2.3 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ .....	33
1.3 กระบวนการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน .....	34
1.3.1 แนวคิดและสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน .....	35
1.3.2 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 .....	35
1.3.3 เงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน .....	35
1) รูปแบบของร่างกฎหมาย .....	36
2) จำนวนผู้เข้าร่วมเสนอร่างกฎหมาย .....	36
2. แนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย .....	37
1. ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในอดีต .....	37
1.1 สภาพของปัญหา .....	37
1.2 แนวคิดและหลักการในการแก้ไขปัญหา .....	40
1.3 ผลของการแก้ไขปัญหา .....	41

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน .....	41
2.1 สภาพของปัญหา .....	41
2.2 ปัญหาการยกร่างกฎหมาย.....	43
2.3 ปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมาย.....	44
2.4 แนวคิดและหลักการในการแก้ไขปัญหา .....	45
1) หลักพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพและความผาสุก ของประชาชน .....	45
2) หลักอำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ .....	46
3. ระบบการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย .....	47
3.1 การรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทย .....	48
3.1.1 แนวคิดของการรับฟังความคิดเห็น .....	48
3.1.2 รูปแบบของวิธีประชาพิจารณ์ .....	50
3.1.3 ขั้นตอนของวิธีประชาพิจารณ์ .....	52
1) การเตรียมการ .....	53
2) การประชาพิจารณ์ .....	53
3) การสรุปผล .....	54
3.1.4 วิธีการและระยะเวลาในการรับฟังความเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ .....	54
1) วิธีการรับฟังความเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ .....	54
2) ระยะเวลาการรับฟังความเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ .....	55
3.1.5 องค์กรที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น.....	55
1) คณะกรรมการในรัฐสภา .....	56
2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	60
3.2 ผลของการนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในประเทศไทย .....	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ระบบการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ .....	70
1. กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ .....	72
1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	72
1.1.1 ขั้นตอนการริเริ่ม .....	73
1.1.2 ขั้นตอนการเตรียมการ .....	73
1.1.3 ขั้นตอนการยกร่าง .....	74
1.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	74
1.3 การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย .....	75
1.3.1 ความสำคัญของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติของอังกฤษ .....	76
1) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาล่าง (House of Commons) .....	76
2) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาสูง (House of Lords) .....	77
1.3.2 การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาและขณะพิจารณาของรัฐสภา .....	78
1.4 รูปแบบการปรึกษาหารือในการร่างกฎหมายของอังกฤษ .....	78
1.4.1 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ .....	79
1.4.2 การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ .....	80
1.5 ผลของการปรึกษาหารือ .....	80
1.5.1 ข้อดี .....	80
1.5.2 ข้อเสีย .....	81
2. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	81
2.1 ความเป็นมาของระบบการรับฟังของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	82
2.2 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	84
2.2.1 บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	85
2.2.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	85
1) การริเริ่มร่างกฎหมายโดยกลุ่มวิชาชีพ .....	87
2) การเสนอร่างกฎหมาย .....	88
3) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร.....	88



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา.....	90
2.3.1 การรับฟังโดยคณะกรรมการ.....	90
2.3.2 การรับฟังโดยคณะอนุกรรมการ.....	90
2.4 เวลาการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	91
2.4.1 วิธีก่อนการรับฟัง.....	91
2.4.2 วิธีการรับฟัง.....	92
2.4.3 วิธีการภายหลังการรับฟัง.....	92
2.5 รูปแบบการรับฟัง.....	93
2.5.1 การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ.....	93
2.5.2 การรับฟังอย่างเป็นทางการ.....	93
2.6 ผลของการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	94
2.6.1 ข้อดี.....	94
2.6.2 ข้อเสีย.....	94
3. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส.....	94
3.1 การจำแนกประเภทของร่างกฎหมาย.....	95
3.1.1 กรณีร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	95
3.1.2 กรณีร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร.....	97
3.2 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส.....	97
3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร.....	99
1) การขอคำปรึกษาต่อสภาแห่งรัฐ.....	99
2) การริเริ่มร่างกฎหมาย.....	100
3) การร่างกฎหมาย.....	101
4) การเสนอร่างกฎหมาย.....	101
3.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ.....	101

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย .....	102
3.4 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	103
3.4.1 รูปแบบการรับฟังในอดีต .....	104
1) การนำวิธีการรับฟังของประชาชนมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	104
2) แนวคิดและความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน .....	104
3) วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน .....	105
3.4.2 รูปแบบการรับฟังในปัจจุบัน .....	106
1) การนำวิธีการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	106
2) แนวคิดของการนำวิธีการรับฟังมาใช้ .....	107
3) ขั้นตอนและรูปแบบของการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	107
4. การนำระบบการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย.....	110
1. การนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ .....	111
1.1 ความเป็นไปได้ของระบบการปรึกษาหารือในชั้นการริเริ่มของฝ่ายบริหาร .....	111
1.2 ความเหมาะสมของระบบการปรึกษาหารือในขั้นตอนการริเริ่มของฝ่ายบริหาร .....	113
1.2.1 ขั้นตอนริเริ่มและยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี .....	113
1.2.2 ขั้นตอนริเริ่มและยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร .....	114
1.2.3 ขั้นตอนริเริ่มยกร่างกฎหมายของประชาชนจำนวน 50,000 คน .....	115
2. สรุปการนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ.....	116
3. การนำระบบการรับฟังมาใช้.....	117
4. ความเป็นไปได้ของระบบการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย.....	118
5. วิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ควรนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย.....	119
6. ความเหมาะสมของระบบการรับฟังในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย .....	122
7. สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ควรนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย .....	124

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
8. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เหมาะสม.....	124
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	127
1 บทสรุป .....	131
2 ข้อเสนอแนะ .....	118
บรรณานุกรม .....	120
ภาคผนวก .....	142
ประวัติผู้เขียน .....	168

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 กระบวนการนิติบัญญัติ .....	15
2 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	78
3 กระบวนการนิติบัญญัติของไทยที่ควรปรับปรุง .....	132
4 วาระพิจารณาของวุฒิสภา .....	133

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ
ชื่อนักศึกษา	วิวัฒน์ จิระสมบูรณ์โชค
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์ศึกษาปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย ซึ่งไม่มีการกำหนดให้ทั้งประชาชนหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ได้เข้าไปมีส่วนแสดงความคิดเห็นได้โดยตรง และกำหนดให้ผู้ร่างกฎหมายต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย วิธีการศึกษา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิจัยเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า มีขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย เช่น ประเทศอังกฤษได้นำขั้นตอนที่เรียกว่า “การปรึกษาหารือ”(Consultation) มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ ในขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมาย และประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำขั้นตอนที่เรียกว่า “การรับฟังทางนิติบัญญัติ” (Public Hearing in the Legislative Process) มาใช้ในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเพื่อให้รวดเร็วและได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเฉพาะในเนื้อหาของร่างกฎหมาย ทำให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถใช้กฎหมายนั้นจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอแนะว่า ในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นนั้น สามารถนำเอาขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่นเดียวกับ การรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยได้โดยการกำหนดเป็นระเบียบให้หน่วยงานที่ยกร่างกฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การบัญญัติบทบาทและหน้าที่ให้คณะกรรมการทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นก่อนนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งจะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนได้มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายนั้น ด้วย ส่วนในระยะยาวนั้น ควรทำระบบการปรึกษาหารือแบบประเทศอังกฤษ มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

**Thesis Title:** Public Hearing in the Legislative Process  
**Name:** Wiwat Chirasomboonchok  
**Thesis Advisor:** Dr. Phiraphan Phalusuk  
**Department:** Law  
**Academic Year:** 2003

### **Abstract**

This thesis aims to study problems in the lack of the public participation in the legislative process in Thailand. That is to say, the legislative process does not require the direct participation of the public in expressing opinions nor by those who are affected by the enforcement of law and it does not require law drafters to receive public comments. Consequently, this causes problems in law enforcement. This study is qualitative research based on documentary works and in-depth interviews.

This study found that there is an important step in the legislative process that allows the general public to take part in drafting the law in other countries. For instance, England has introduced a step called "Consultation" into the legislative process during drafting of bills. The United States of America has also introduced a step called "Public Hearing in the Legislative Process" into the consideration of the bills by the committee to accelerate and validate public input. In this way, other related parties are allowed to participate in providing information and share opinions concerning the contents of bills. Hence, the laws are effectively brought into force because they are implemented with consideration of the rights and benefits of other related parties appropriately.

This thesis suggests that to solve the above mentioned problems in a short term the process of public hearing, like the one in the legislative process in the United States of America, can be imposed in the Thai legislative process as a requirement for the bodies drafting laws. The regulation should require public hearing; and the determination of the roles and duties of the committee which shall be responsible for receiving the comments before presenting bills to the parliament. By doing so, people will participate

in the enforcement of the laws that they have helped draft. On the other hand, in the long run, the step called "Consultation", practiced in England, should be brought into the Thai legislative process.

DRAFT

# บทที่ 1

## บทนำ

กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ กล่าวคือ ในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้บัญญัติสิทธิในการร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ หลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดใหม่ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีซึ่งจะต้องมาจากกระบวนการนิติบัญญัติและเนื้อหาของกฎหมายที่ดีด้วย อย่างไรก็ตาม เนื้อหากฎหมายที่ดีนั้น หมายถึงกฎหมายนั้นต้องตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เมื่อกระบวนการนิติบัญญัติและเนื้อหาสอดคล้องกันก็จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ<sup>1</sup> ดังนั้นกิจการใดๆ ที่จะกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์อย่างเสมอภาค<sup>2</sup> จากหลักการนี้ทำให้รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐขอคำปรึกษาหารือ หรือการรับฟังความคิดเห็นโดยการจัดเวทีสาธารณะ และรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญ คือ การจัดสรรให้มีการใช้ทรัพยากรให้สมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย การวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ให้แก่องค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวง ทบวง และกรมที่เป็นฝ่ายริเริ่ม ร่างกฎหมาย แม้จะเป็นการร่างเพื่อความสะดวกหรือแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานก็ตาม นอกจากนี้ ยังรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานร่างกฎหมายหรือตรวจร่างกฎหมายให้กับรัฐบาลด้วย เพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย 2 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร 2) ขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>1</sup> มาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

<sup>2</sup> มาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540



## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบทั่วไปว่า ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยหลายประการ อาทิ ปัญหาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ ปัญหาของการไม่สามารถคงสภาพของเนื้อหาเดิมไว้ได้ ปัญหาของความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย และจะทำการแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปโดยเร็วานั้น เป็นเรื่องยากเพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในสังคม อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการแก้ไข และปรับปรุงให้ดีขึ้น<sup>3</sup> และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ในขณะที่มีปัญหาที่สำคัญอื่นๆ ก็ปรากฏขึ้นตามวิวัฒนาการทางสังคมที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น อาทิ เนื้อหากฎหมายไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจในการร่างกฎหมายในมิติใหม่ที่ทำให้ความสำคัญแก่ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะความเข้าใจและการปฏิบัติของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบางกรณีที่น่าไปสู่ความเข้าใจความหมายของคำว่า “ผู้แทน” และ การมอบ “อำนาจอธิปไตย” ให้แก่ผู้แทนไปในทางที่บิดเบือนจากแนวคิดและเหตุผลที่แท้จริง โดยผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้อำนาจที่ได้รับมอบไปในทางที่ก่อประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง หรือพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ โดยการออกกฎหมายหรือสร้างโครงการต่างๆ ในขณะที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียไม่มีสิทธิได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น กฎหมายที่ได้หรือโครงการของรัฐจึงไม่เป็นเครื่องมือที่สามารถจัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์ใดๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนได้ ดังนั้นแนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ในที่นี้หมายถึงการรับฟังความคิดเห็น จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายหรือจัดทำโครงการต่างๆ

### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารของประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า “ฝ่ายบริหาร” หมายถึง คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐ อาทิ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการอื่นๆ ฝ่ายบริหารถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญ เพราะกฎหมายส่วนมากที่ผ่านการพิจารณา มักจะเป็นกฎหมายที่เสนอโดย

<sup>3</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร. กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย. รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ, หน้า 1-20.

คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องนำนโยบายต่างๆที่ได้โฆษณาหาเสียง และได้ให้สัญญาไว้แก่ประชาชนเมื่อคราวหาเสียงเลือกตั้งมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยการออกกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดย กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการซึ่งมีผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย จะทำหน้าที่ร่างกฎหมายตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น 1) เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ปฏิบัติงานใน องค์การนั้น และ 2) เพื่อที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่หน่วยงานของตนให้มีอำนาจจัดการ หรือบริหารงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทั้งนี้การดำเนินการร่างกฎหมายของ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการอื่นๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรทั้งสิ้น นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายหรือให้คำแนะนำแก่รัฐ ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารประสงค์จะออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด หากไม่มีนิติกรหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือในเรื่องที่ต้องการตราเป็นกฎหมายนั้น ก็จะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษาและร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ ทั้งนี้ เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป ตามแผนผังของกระบวนการนิติบัญญัติ<sup>4</sup>

กรณีส่วนราชการต่างๆ จะเสนอขอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่หรือจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดไว้เป็นสองขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

1. ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ และ
2. ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว<sup>5</sup>

เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องไว้แล้ว ก็จะตรวจสอบความถูกต้องว่าได้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง จึงจะนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ และจะได้ส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตรวจพิจารณาต่อไป การตรวจของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะต้องตรวจร่างกฎหมายที่รับมาในแง่ของหลักการและ

<sup>4</sup> ภาพที่ 1 กระบวนการนิติบัญญัติ หน้า 15.

<sup>5</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ, 2541, หน้า 102.

ในแง่ของวิธีการร่างกฎหมายเท่านั้น<sup>6</sup> นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะต้องเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องในร่างกฎหมายนั้นมาชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลกระทบต่างๆที่มีหรืออาจจะมีเนื่องจากร่างกฎหมาย นั้น

ปัญหาที่พบในกระบวนการร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำร่างกฎหมายในขั้นตอนของฝ่ายบริหาร มีดังนี้

1) การร่างกฎหมายโดย กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการอื่นๆ หน่วยงานดังกล่าวนี้จะทำการร่างกฎหมายตามความประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน เช่น การร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้อำนาจกับองค์กรหรือการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นเหตุผลโดยปกติที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ

โดยทั่วไป ผู้ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายของหน่วยงานราชการนั้น มักจะเป็นนิติกรที่มีความรู้ทางกฎหมายและเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายนั้น และผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองภายในองค์กร เพราะเป็นการร่างกฎหมายตามความประสงค์ของหน่วยงานต้นสังกัด และเมื่อหน่วยงานราชการนั้นได้ร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะส่งให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้น เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป กรณีนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ไม่มีขั้นตอนใดของการร่างกฎหมายที่ได้กำหนดหรือบังคับให้ต้องนำร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือสอบถาม หรือหารือประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น โดยเฉพาะกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นได้ทำการร่างโดย กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งมีทัศนคติเดิมโดยถือว่า ร่างกฎหมายเป็นความลับสุดยอดของหน่วยงานราชการ ที่ไม่สามารถเปิดเผยให้สาธารณชนได้รู้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความได้เปรียบหรือเสียเปรียบของเอกชน ด้วยแนวคิดนี้ จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนพิจารณาหรือให้ความเห็นได้

กรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำการตรวจทานซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำการตรวจทานเพียงแต่รูปแบบของร่าง

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

กฎหมายเท่านั้น ส่วนในเนื้อหาของกฎหมายนั้น หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสงสัยหรือต้องการทราบข้อมูลใด ก็สามารถเรียกให้หน่วยงานนั้นมาให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วก็จะส่งคืนคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ผู้ศึกษาเห็นว่า การพิจารณา ร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้จะมี ขอบเขตที่จำกัด และเป็นที่ยอมรับว่าการตรวจร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกามีปัญหาอยู่หลายประการ อาทิ การขาดความร่วมมือของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายที่จะมาให้ข้อมูล หรือถ้าหากมาให้ข้อมูล ผู้ที่มาให้ข้อมูลก็ไม่มีอำนาจเต็ม หรือให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และแม้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาหรือตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็ไม่มีระเบียบใดที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องนำร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนพิจารณาอีกครั้ง

เหตุผลที่ก่อให้เกิดปัญหาเช่นนั้น พิจารณาได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็น ตัวแทนของประชาชนและมีอำนาจใช้สิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และกรณีการร่างกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก็จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาของประชาชนด้วย ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนอีกต่อไป เพราะก่อให้เกิดการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินขอบเขตและไม่มุ่งรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

2) การร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๆ จะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ในการ ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐไว้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีประสงค์จะนำนโยบายใดบังคับใช้ก็ต้องตราเป็นกฎหมาย และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่าง การร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดบังคับให้ต้องขอคำปรึกษาหารือจากประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียจากร่างกฎหมาย ปัจจุบันนี้ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ๆ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรส่งไปยัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือการแสดงความคิดเห็นผ่านทางอินเทอร์เน็ตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>7</sup> แต่เนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี และไม่มีอำนาจบังคับที่แท้จริง ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการของสำนักงานฯ จึงไม่ประสบผลสำเร็จ

<sup>7</sup> [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

นอกจากนี้ปัญหาในการขาดการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น จึงมีอยู่เสมอในขั้นตอนการเสนอร่างและขั้นตอนการตรวจสอบของฝ่ายบริหาร

กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึงกระบวนการเสนอและตรวจสอบ ร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ขั้นตอนการพิจารณาร่างของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 วาระ ได้แก่ 1) การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ 2) การพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณา และ 3) การพิจารณาในวาระที่ 3 ขั้นลงมติ

เห็นว่า การพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการ การพิจารณา จะทำการพิจารณาเรียงมาตรา ซึ่งจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก จะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการโดยพิจารณาเพื่อทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความในร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเข้าขั้นตอนที่สอง คือขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยในขั้นตอนที่สองนี้จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการต้องเสนอร่างกฎหมายเดิมและร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่แล้ว โดยให้มีการรายงานต่อประธานสภาพร้อมกับแถลงผลการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งหลังจากนั้นสภาจึงทำการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นรายมาตราจนจบ และเมื่อจบแล้วก็จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งเป็นการสรุปร่างกฎหมายโดยไม่สามารถแก้ไขได้อีกแล้ว เว้นแต่ว่ายังมีความขัดแย้งกันอยู่<sup>8</sup> แต่ถ้าหากไม่มีข้อขัดแย้งใดก็จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างในวาระที่ 3 ต่อไป

จะเห็นว่า ในวาระที่ 2 ขั้นพิจารณานั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือ ในวาระที่ 2 นี้ ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถแสดงตนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมในการชี้แจง หรือแสดงเหตุผลได้เลย ทั้งที่คณะกรรมการอาจจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม ดัดทอนเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิก รัฐมนตรี บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการเชิญมาชี้แจงเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียนอกจากบุคคลดังกล่าวมาแล้วนั้น ไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ หรือหากกรณีประชุมลับ

<sup>8</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 107

<sup>9</sup> สถาบันพระปกเกล้า. “การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย” หน้า 3-24.

บุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมได้ก็เฉพาะแต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น<sup>10</sup>

นอกจากปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวแล้ว การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้โดยผ่านการรับรองจากพรรคการเมืองและยังมีหน้าที่ที่เกิดจากธรรมเนียมและประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เช่น มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่จะเป็นแหล่งสะท้อนถึงความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายต่างๆ ได้รับรู้และแก้ไขให้ถูกต้อง<sup>11</sup> ประเด็นที่ร่างกฎหมายต้องผ่านการรับรองจากพรรคการเมืองนั้น หากพิจารณาว่าเป็นการสร้างขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและขัดต่อเจตนารมณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากพรรคการเมืองไม่ให้การรับรองเพราะเห็นว่าเป็นการขัดต่อนโยบายของพรรค เช่นนี้ ก็ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน เพราะกรณีนี้ ถือว่าประชาชนได้แสดงความต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายนั้น ก็เป็นการดำเนินการตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งประชาชนได้ให้ความเห็นชอบมาในระดับหนึ่งแล้ว ดังนั้น หากพรรคการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีนี้ ก็พิจารณาได้ว่า เป็นปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมได้

กรณีการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น เมื่อมีการนำเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ก็จะทำการพิจารณาตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ (ตามแผนผัง)<sup>12</sup> การตรวจสอบของวุฒิสภาประกอบด้วย 3 วาระ คือ 1) วาระรับร่างกฎหมาย 2) วาระแปรญัตติ และ 3) วาระการลงมติ ซึ่งในวาระแปรญัตตินั้นจะมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา คณะกรรมการจะมีอำนาจในการแก้ไขร่างนั้นได้ และนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ในอดีต ปัญหาในการตรวจสอบร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นจะมีปัญหามาก เพราะไม่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างแท้จริง เนื่องจากวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการ

<sup>10</sup> มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 298.

<sup>11</sup> มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 213-214.

<sup>12</sup> ภาพที่ 1 กระบวนการนิติบัญญัติ หน้า 15.

บริหาร การทำหน้าที่จึงต้องเกรงใจผู้แต่งตั้งด้วย<sup>13</sup> แต่ปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนของพลเมืองโดยใช้เขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ<sup>14</sup> เช่นเดียวกับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง<sup>15</sup> ดังนั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจโดยอิสระในการตรวจสอบร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่เพราะไม่มีการสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ในขั้นตอนการแปรญัตติโดยคณะกรรมการนั้น จะมีการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้แตกต่างจากเนื้อหาของร่างกฎหมายเดิม ซึ่งเป็นการขัดเจตนาารมณ์ของผู้เสนอร่าง และไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นไม่มีข้อมูล หรือได้รับการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด ซึ่งนำไปสู่การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นั้น ได้ริเริ่มมาจากประเทศตะวันตกเพราะเห็นว่าในระบบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนโดยการเลือกตั้งให้ใช้สิทธิแทนประชาชนนั้น เท่ากับว่าผู้แทนมีอำนาจเต็มในการใช้อำนาจของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการใดๆในหน้าที่ของผู้แทน ดังนั้นในกรณีที่มีการร่างกฎหมายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจจำเป็นต้องขอความยินยอมจากประชาชนอีกแต่อย่างใด แต่เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่างกฎหมายโดยเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวกมากกว่าประโยชน์สาธารณะ หรือวุฒิสมาชิกตรวจสอบกฎหมายโดยไม่เป็นกลางและก่อให้เกิดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบ หรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทน แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนๆ แล้วก็ตาม ผู้แทนก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตรวจสอบของ เจ้าของอำนาจด้วย การควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนสามารถดำเนินการได้โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายหรือในโครงการใดๆของรัฐ โดยการเลือกใช้วิธีการมีส่วนร่วมให้เหมาะสม เช่น การประชาพิจารณ์ ( Public Hearing ) เวทีสาธารณะ ( Public Meeting ) การปรึกษากับกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม (Single Intense Consultations) การปรับปรุงเชิงปฏิบัติการ (Workshops)

<sup>13</sup> มาริสสา ไทพะยะทักย์. “ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 2-7. และบรรณนิศ เศรษฐบุตร. “กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย” รายงานการวิจัย, หน้า 1-4.

<sup>14</sup> มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

<sup>15</sup> มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.

เวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (Forums) การประชุมโต๊ะกลม (Roundtables) การสนทนาคำนำนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Policy Dialogues) การเจรจาต่อรองด้านกฎหมาย/ระเบียบที่จะออกมา (Regulatory Negotiation)<sup>16</sup>

กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายในประเทศไทยนั้น ได้นำเอา วิธีการการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) มาใช้บังคับ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยเริ่มใช้ครั้งแรกในการทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2539<sup>17</sup> และได้มีการนำมาปฏิบัติครั้งแรกในการพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชน นอกจากนี้ยังได้นำเอาวิธีการไต่สวนสาธารณะ (ซึ่งในขณะนั้นได้ใช้คำนี้เพื่ออธิบายถึงเวทีที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของรัฐและราชการเป็นไปโดยเที่ยงตรง และมีเหตุผล รวมถึงการมีความรับผิดชอบด้วย)<sup>18</sup> มาใช้ในกรณีของการก่อสร้างโครงการเพื่อกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (อุรุพงษ์-ราชดำริ) หรือที่เรียกว่า C/D Road และมีข้อโต้แย้งของชุมชนบ้านครัว จนในที่สุดได้มีการเสนอให้ใช้วิธีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่รัฐยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงข้อมูล ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการและชาวบ้านอย่างเต็มที่<sup>19</sup>

อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจและวิธีการปฏิบัติของกระบวนการประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้น ยังมีความเข้าใจผิดและทำให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น

1) มีความสับสนว่าการทำประชาพิจารณ์นั้น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหลายซึ่งนำไปสู่ความสับสนในกรณีอื่นๆ เช่น อะไรคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาพิจารณ์คืออะไร

2) ความในร่างพระราชบัญญัติประชาพิจารณ์ พ.ศ. .... นั้น เนื้อหาจำนวน 25 มาตรา แบ่งเป็น 4 หมวดและบทเฉพาะการ โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ ฝ่ายราชการและของรัฐเป็นสำคัญ

<sup>16</sup> พชร สิริโรต. “ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน: จากอเมริกาถึงไทย” โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. กรุงเทพฯ, หน้า 27.

<sup>17</sup> www.krisdika.go.th

<sup>18</sup> พชร สิริโรต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

<sup>19</sup> แก้วสรร อติโพธิ. “ประชาพิจารณ์” หน้า 25.



3) ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระยะท้ายๆ ของทุกๆ โครงการ ซึ่งไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำโครงการสำคัญ

4) การเลือกใช้วิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เหมาะสม เช่นว่า หากมีมาตรการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องใช้วิธีการประชาพิจารณ์แต่อย่างใด

ดังนั้น ปัญหาดังได้กล่าวมานั้น ยังคงเป็นปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย และมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างมาก ควรจะศึกษาต่อไป

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

กฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นบังคับใช้นั้น ถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วง เพื่อให้สมประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นกระบวนการร่างกฎหมายและตรวจสอบกฎหมายนั้นมีความสำคัญมาก และต้องไม่เกิดผลกระทบในทางลบต่อผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้ แนวทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น แต่หากรัฐไม่สามารถจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้แล้ว ก็จะนำมาซึ่งปัญหาดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ เนื่องจากไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและยังคงเป็นระบบรัฐสภาที่เสียงข้างมากมีอำนาจครอบงำการตัดสินใจในทางบริหารและนิติบัญญัติได้ อันเนื่องมาจากนักการเมืองทั้งหลายต้องสังกัดพรรคการเมือง และต้องอยู่ภายใต้นโยบายของพรรค ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยจึงไม่สามารถดำเนินไปได้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนมากอย่างแท้จริง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน เนื่องจาก ปัญหาการมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การให้ความสำคัญแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยลง เนื่องจากการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ซึ่งต่างจากการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน แม้จะเป็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแต่ก็ยังขาดแหล่งข้อมูลขาดการให้คำปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ตลอดถึงการติดตามผลของร่างกฎหมายที่เสนอ จึงทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่ออกบังคับใช้นั้น ไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

3. เนื้อหาของร่างกฎหมายและกฎหมายที่บังคับใช้ เนื่องจากในกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีขั้นตอนการแก้ไข และปรับปรุงอยู่มาก และหากประชาชนขาดการมีส่วนร่วมก็จะทำให้เข้าใจว่ากฎหมายนั้นไม่ใช่ร่างกฎหมายที่ตนเป็นผู้เสนอ และกฎหมายที่ได้ก็มีเนื้อหาไม่เหมือนเดิมเพราะมีการแปรญัตติ หรือมีการแก้ไข จึงทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแล้วมีนัยที่แตกต่างจากร่างกฎหมายเดิม

4. ผลกระทบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย โดยเฉพาะในขั้นตอนการร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงความประสงค์หรือเจตนารมณ์ของฝ่ายรัฐบาลอย่างเดียว เช่นเดียวกับขั้นตอนการพิจารณาร่างของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้ จึงทำให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นไม่ใช่รัฐบาลเพื่อประชาชนอีกต่อไป ดังนั้นปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยควรได้รับการแก้ไข

กรณีที่เป็นปัญหาสำหรับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้น ในประเทศอื่น ๆ บางประเทศก็มีปัญหาเช่นเดียวกันแต่ก็ได้แก้ไขหรือบางประเทศก็กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นอย่างดี เช่น กรณีประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ต่างก็กำหนดให้ประชาชนและกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น ประเทศอังกฤษได้นำวิธีการปรึกษาหารือในการร่างกฎหมายมาใช้ ประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสก็นำระบบการรับฟังมาใช้ ซึ่งปัจจุบันถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของสังคม ซึ่งส่วนใหญ่จะถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและยึดถือในการร่างกฎหมาย โดยถือว่าการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็นก่อนออกกฎหมาย ถือเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของ รัฐบาล ที่จะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาตลอดจนข้อคิดเห็นและคำแนะนำของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบัญญัติกฎหมายเพราะผู้บัญญัติกฎหมายไม่ต้องการสร้างข้อผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็นแง่ทางการเมืองหรือทางเทคนิค จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเอาความคิดเห็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ให้คำปรึกษาหรือความคิดเห็นให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปและเป็นการก่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนในการกำหนดกฎหมายนั้น

โดยสรุป ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาอยู่มาก ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นแม้จะมีผู้ที่ทำหน้าที่ยกร่างอยู่แล้ว แต่พิจารณาได้ว่ากระบวนการยกร่าง การริเริ่ม การเตรียมการเพื่อยกร่างกฎหมายนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นเดียวกับ กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ เฉพาะในวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนที่ 2 ว่า แม้จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาของสภาแต่เนื่องจากขั้นตอนนี้อาจนำไป

ผู้การแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนร่างกฎหมายได้ และในขั้นตอนดังกล่าวนี้ ประชาชน หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจมีส่วนร่วมในการพิจารณาเลย ดังนั้นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมนี้ ย่อมไม่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆในสังคมได้อย่างสมดุล กฎหมายที่ได้จึงไม่อาจเป็นกฎหมายที่ดีได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่กล่าวมานั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยการเพิ่มขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ( hearing ) เพื่อให้ประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการดังเช่นที่นานาประเทศใช้กัน จึงเห็นควรศึกษาขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนผลของการรับฟังความคิดเห็น เพื่อวิเคราะห์และนำมาพัฒนาใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยโดยเฉพาะในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ขั้นตอนการริเริ่ม การการเตรียมการ การยกร่างกฎหมาย นอกจากนี้ยังศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่การตรวจร่างกฎหมาย การพิจารณา ร่างกฎหมาย ของประเทศไทย เพื่อให้เกิดสิทธิและประโยชน์ในสังคมอย่างสมดุล
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ของประเทศไทยที่ขาดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ( participation ) หรือขาดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการนำระบบการรับฟังความคิดเห็น ( hearing ) มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย
4. เพื่อนำเสนอผลที่ได้จากการศึกษา ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำไปปรับใช้ในกระบวนการร่างกฎหมายอย่างเหมาะสมต่อไป

## 3. สมมุติฐานของการศึกษา

กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยโดยเฉพาะในขั้นตอนการการยกร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายยังไม่มีคุณสมบัติเท่าที่ควร มีความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเกิดความไม่สมดุลในการจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ในสังคม สมควรปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการเพิ่มขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ( hearing stage ) ในกระบวนการนิติบัญญัติ

#### 4. วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาจากเอกสาร เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เอกสารการวิจัย และบทความต่างๆ

#### 5. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ จะวิเคราะห์การให้คำปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในการร่างกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเป็นไปโดยสมบูรณ์และสังคมไทยจะได้กฎหมายที่ดีมาบังคับใช้ ทั้งนี้จะได้ศึกษา

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ระบบการปรึกษาหารือ (consultation system) ในประเทศอังกฤษและ การรับฟังความคิดเห็น (hearing) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส
4. กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศต่างๆ ตามข้อ 3 โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางกำหนดข้อเสนอในการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของไทยต่อไป

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้ทราบถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารและในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการศึกษาและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีระบบการปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศ
4. จัดทำข้อเสนอแนวทางในการปรับปรุง การพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของไทย

## 7. นิยามศัพท์

1. การปรึกษาหารือ (consultation) หมายถึง กระบวนการที่ฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่งานของรัฐบาล ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ตลอดจนความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างกฎหมายที่นำเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งความเห็นดังกล่าวนั้นอาจได้มาจากประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบ นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งการปรึกษาหารือนี้ให้มีความหมายเช่นที่ใช้ในประเทศอังกฤษ

2. การรับฟังความคิดเห็น (hearing) หมายถึง กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลที่รัฐต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส<sup>20</sup> หรือคณะกรรมการ (committee) หรือคณะอนุกรรมการ (subcommittee) จัดให้มี เพื่อเป็นข้อมูลในการออกกฎหมาย

3. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานโครงการของรัฐ

4. โครงการของรัฐ หมายถึง การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจกรรมของรัฐหรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ

---

<sup>20</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. “ประชาธิปไตย : กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Equete publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส” เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 6. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. 2545, หน้า 4.

## บทที่ 2

### ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตและปัญหาในปัจจุบัน กล่าวคือ ปัญหาในอดีตนั้น แม้ว่าจะได้พยายามแก้ไขปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติกันอย่างมากมาย และหลาย ๆ วิธี แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นให้หมดสิ้นได้เนื่องจากมีองค์ประกอบในการแก้ไขปัญหายุ่งยากอยู่หลายปัจจัย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้พยายามเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีอยู่หลายรูปแบบ ทั้งในขั้นตอนของการยกร่างและขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งต่างก็มีลักษณะของปัญหาที่เหมือนกัน กล่าวคือเป็นข้อบกพร่องที่มีอยู่ทั้งในรูปแบบของร่างกฎหมายนั่นเองและเนื้อหาของร่างกฎหมาย ปัญหาเหล่านั้นสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความบกพร่องของกระบวนการผลิตกฎหมายออกมาบังคับใช้กับสังคม เช่น ความขาดแคลนผู้ชำนาญการในการช่วยเหลือจัดทำร่างกฎหมาย ใช้ระยะเวลานานเกินกว่าความจำเป็นในการออกกฎหมายมาบังคับใช้

ส่วนปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบันนี้ ยังคงมีลักษณะของปัญหาเดิม ประกอบกับปัญหาสมัยใหม่ตามความเจริญทางด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์และด้านเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับระบบผู้แทนขึ้นมาใหม่ โดยประชาชนผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้แทนที่เขาได้เลือกเข้ามา เพราะผู้แทนเหล่านั้นมักจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของเขา จนกระทั่งมีการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตน ดังนั้นร่างกฎหมายและกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาจึงไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริงได้ และกฎหมายนั้นจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ดีไม่ได้ เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมและไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติสมัยใหม่ควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ เช่นการขอคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ การขอประชามติจากประชาชน การร่วมประชุมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ฯลฯ ดังนี้ จึงไม่ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่ากฎหมายที่ใช้บังคับนั้น เป็นความต้องการของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

การศึกษาถึงการขาดการปรึกษาหารือ หรือการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้น จะศึกษาถึงขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติโดยทั่วไป และศึกษาตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติที่มีปัญหาเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่พบนั้นจะได้ศึกษาทั้งปัญหาที่มีมาแต่อดีตจนปัจจุบันนี้ และจะศึกษาถึงปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ 1) กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารและ 2) กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

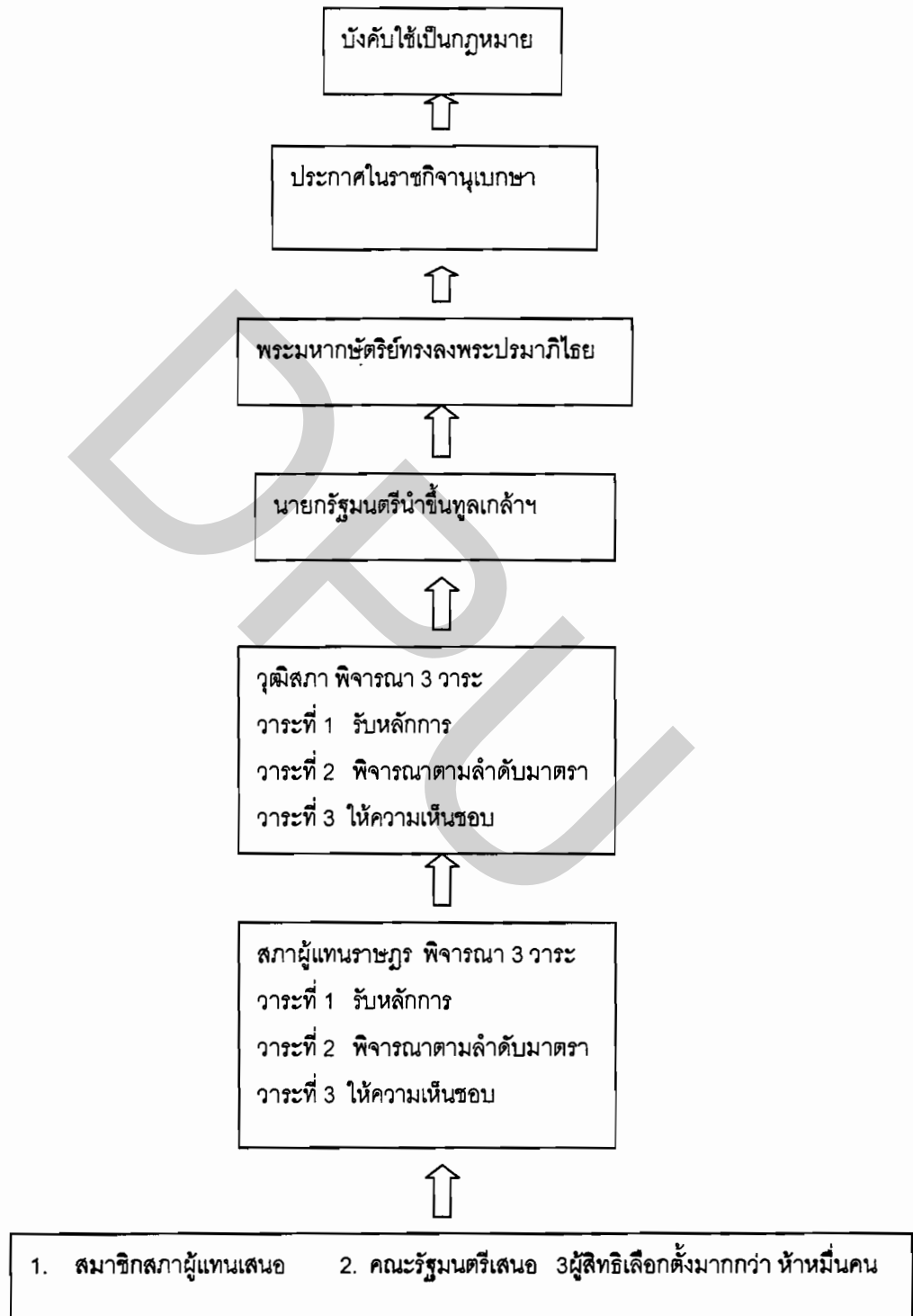
## 1. กระบวนการนิติบัญญัติของไทย

กระบวนการนิติบัญญัติ คือกระบวนการจัดทำกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศ อันประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ เช่น การริเริ่ม การเตรียมการร่าง การยกร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย การประกาศใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม สามารถแยกพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติตามหน้าที่ได้ 2 ประการ คือ 1) กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร ได้แก่ การริเริ่ม การเตรียม การยกร่างกฎหมาย การเสนอร่าง และ 2) กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย การปรับปรุงร่างกฎหมาย

### 1.1 กระบวนการนิติบัญญัติและอุปสรรคของฝ่ายบริหาร

คำว่า "ในฝ่ายบริหาร" หมายถึงอำนาจในการเตรียม การยกร่างกฎหมาย เสนอร่างกฎหมาย ของฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งโดยปกติก็จะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เช่น การเตรียมการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กรมการผังเมืองที่ดูแลกิจการงานเกี่ยวกับผังเมืองก็เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตลอดจนจัดเตรียมร่างกฎหมายดังกล่าว นั้น โดยดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ภาพที่ 1 กระบวนการนิติบัญญัติ





### 1.1.1 ขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

ในการตรากฎหมายนั้น มีขั้นตอนที่กำหนดไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ใดในขั้นตอน อาทิ การเตรียมร่างกฎหมาย ก็มีหน้าที่ต้องเตรียมข้อมูลซึ่งก็ต้องว่าจะได้ข้อมูลมาโดยทางใดและอย่างไรด้วย ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ คือการร่างกฎหมายและเสนอกฎหมาย องค์การที่เกี่ยวกับวิธีการร่างกฎหมายและเสนอกฎหมายก็คือฝ่ายบริหาร ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการดังต่อไปนี้

#### 1) การริเริ่ม

การริเริ่มนี้ เป็นวิธีการแรกที่ผู้ร่างกฎหมายต้องดำเนินการ กล่าวคือ เป็นฝ่ายริเริ่มไม่ว่าจะด้วยจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขกฎหมายเก่าให้ทันสมัยหรือต้องการให้มีกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสาหัสใหม่ที่จะเกิดขึ้น การริเริ่มนี้อาจมาจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

##### (1) กระทรวง ทบวง กรม

การริเริ่มโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือฝ่ายข้าราชการนี้ เป็นร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานราชการเป็นผู้ใช้กฎหมายและใกล้ชิดกับกฎหมายมากที่สุดและย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องพบกับปัญหานานาประการ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สัมฤทธิ์ผล จึงต้องมีการแก้กฎหมายที่มีอยู่<sup>21</sup> หรือ เสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้ หรืออาจเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>22</sup> เพื่อเป็นการสนองตอบความต้องการแก้ไขของหน่วยงานราชการนั่นเอง ดังนั้นการริเริ่มที่จะให้มีกฎหมายก็มาจากการริเริ่มของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง

<sup>21</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กฎหมายมหาชนเล่ม 2 . กรุงเทพฯ:2537, หน้า 201.

<sup>22</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย : ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา" กรุงเทพฯ : 2537, หน้า 422-431.

## (2) การริเริ่มร่างกฎหมายโดยกลุ่มผลประโยชน์

ในประวัติศาสตร์การมีส่วนร่วมในการเสนอให้มีกฎหมายนั้น กลุ่มที่มีผลประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ โดยตรงก็ยังคงมีบทบาทสูงในการผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อบังคับใช้ เช่น กรณีของกลุ่ม สหกรณ์ไร้อ้อย ที่ผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาล หรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น ทนายความและแพทย์ อย่างไรก็ตามกลุ่มที่มีผลประโยชน์เหล่านี้จะต้องมีอำนาจต่อรองอย่างมากจึงจะสามารถผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนได้ ถึงกระนั้น ก็ต้องนำเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนจำนวน 50,000 ชื่อเข้าชื่อร่วมกันเสนอกฎหมาย หรือเสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก่อนออกบังคับใช้

### 2) การยกร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนร่วมกันเสนอร่างกฎหมาย นอกจากนี้ยังบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา ดังนั้นจึงควรพิจารณาขั้นตอนในการ ยกร่างกฎหมายของแต่ละฝ่ายที่มีสิทธิเสนอกฎหมาย ดังนี้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและบังคับใช้ต่อสังคมนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และมีหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสังกัดจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวย่อมทราบดีว่ากฎหมายใดที่เป็นปัญหา ต่อการปฏิบัติงานและต้องการที่จะให้มีกฎหมายใหม่ในเรื่องใดมาบังคับใช้ หรือคณะรัฐมนตรีต้องการที่จะให้มีกฎหมายใดบังคับใช้ก็สามารถริเริ่มร่างกฎหมายนั้นได้โดยมีหน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการให้ ดังนั้นจึงสามารถแยกการดำเนินการยกร่างกฎหมายตามผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ดังนี้

### (1) กระทรวง ทบวง กรม

ผู้ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายอย่างแท้จริง ในกรณีการยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี คือ การยกร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการนั้นๆ ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทและหน้าที่ในการร่างกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสังกัด ดังนั้นหากพบว่ากฎหมายใดมีข้อบกพร่อง หรือไม่

สามารถบังคับได้กับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หน่วยงานนั้นต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะรัฐมนตรีทั้งหลาย เมื่อรัฐมนตรีที่กำกับเห็นชอบด้วยว่าจะให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย หน่วยงานนั้นก็จะทำหน้าที่ร่างกฎหมายโดยนิติกรประจำหน่วยงานนั้น เมื่อนิติกรร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็จะต้องเสนอให้หน่วยงานที่สังกัดพิจารณาร่างกฎหมายและตรวจร่างตามสายบังคับบัญชาภายในก่อน ก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐมนตรีที่กำกับพิจารณาเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป

## (2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายแก่รัฐบาล รวมทั้งร่างกฎหมายทั้งหลายที่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ร่างขึ้นมาแล้ว รัฐมนตรีอาจให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะทำการตรวจสอบเฉพาะรูปแบบและลักษณะของกฎหมาย ว่าสอดคล้องเป็นเนื้อหาเดียวกันหรือไม่เท่านั้น แต่จะไม่ลงลึกในเนื้อหาของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้ร่างกฎหมายเองโดยที่หน่วยงานราชการอื่น หรือรัฐมนตรี พิจารณาเห็นว่ากฎหมายนั้นเป็นเรื่องเฉพาะและมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ก็จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างกฎหมายให้<sup>23</sup> ในกรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาของกฎหมายนั้น และนำเสนอต่อรัฐมนตรีต่อไป

การร่างกฎหมายมี 2 รูปแบบคือ การร่างกฎหมายขึ้นใหม่และการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้จะด้วยสาเหตุใดก็ตาม วิธีการร่างก็จะเป็นไปตามแบบการร่าง ดังนี้

<sup>23</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. หน้า 14.

### ก) การร่างกฎหมายใหม่

หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมกฎหมายหรือการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว จะไม่เป็นการเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องร่างกฎหมายขึ้นใหม่ การร่างกฎหมายขึ้นใหม่จะต้องศึกษาหรือตรวจสอบว่ากฎหมายภายในประเทศนั้นมีหรือยัง ถ้ามีอยู่แล้วก็ต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่เพียงพอและครอบคลุมในประเด็นที่ต้องการจะใช้กฎหมายบังคับหรือไม่ กล่าวคือต้องศึกษาและพิสูจน์ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้ นอกจากนี้ ยังต้องมีการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้ต้องนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสังคมไทย ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด และอาจจะมีผลกระทบใดๆหรือไม่ หากผลสรุปได้ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ก็จะได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายนั้นต่อไป

ในการร่างกฎหมายขึ้นใหม่นั้น มักจะดำเนินการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งจะทำหน้าที่ในการยกร่างและตรวจร่างกฎหมายนั้น การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะเป็นลักษณะของการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่ร้องขอให้มีการร่างกฎหมาย ซึ่งปกติแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะมีนิติกรดูแลเรื่องงานด้านกฎหมายอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ต้องอาศัยความรู้ทางด้านเทคนิค ดังนั้น จึงต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำหน้าที่ร่างกฎหมายขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นสถาบันที่เหมาะสมในการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายยกร่างกฎหมายและต้องการทราบข้อมูลใดที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ขอให้ร่างให้ขึ้น ก็จะแจ้งไปยังหน่วยงานนั้นให้นำข้อมูลมาแสดงพร้อมชี้แจงเหตุผล แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นเสมอ กล่าวคือ หน่วยงานที่ร้องขอให้ร่างกฎหมายนั้นมักจะมอบอำนาจให้นิติกรไปทำการชี้แจง แต่ก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆแทนองค์กร สิ่งนี้จึงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ขบวนการนิติบัญญัติล่าช้า และเป็นที่ยกอ้างกันมานานแล้ว

### ข) การร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายเดิม

การยกร่างโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายที่มีอยู่นั้น หน่วยงานที่ทำการแก้ไขจะต้องศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ผลที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ นอกจากนี้ ยังต้องระมัดระวังในรูปแบบเดิมของกฎหมายนั้น กล่าวคือจะต้องไม่ทำให้ความหมาย วัตถุประสงค์

ประสงค์และสาระสำคัญของกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เว้นแต่ในประเด็นที่ต้องการจะแก้ไขเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะดำเนินการโดยนิติกรผู้ร่างกฎหมายที่มีประสบการณ์ และมีคณะผู้ตรวจสอบ จึงทำให้ร่างกฎหมายที่ร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความชัดเจน และดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

### 3) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย (scrutiny) ถือเป็นขั้นตอนที่จำเป็นในการร่างกฎหมายอย่างยิ่ง เพราะงานร่างกฎหมายเป็นงานที่ละเอียดอ่อนซึ่งอาจมีปัญหาเข้ามาประสานกันอย่างมากจนเกินกว่าที่ผู้มีความสามารถเพียงคนเดียวจะพิจารณา ตรวจสอบได้อย่างรอบคอบ การพิจารณาโดยกลุ่มบุคคลอาจจะได้ผลที่ดีกว่า ดังนั้น การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการร่างกฎหมายที่จะต้องมีการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ คณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนี้ก็ต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่จำกัคขอบเขต เช่น คณะกรรมการตรวจร่างกฎหมายจะทำหน้าที่เฉพาะการตรวจ (test) เท่านั้น ไม่ใช่ไปช่วยกันเขียนใหม่อย่างเช่นที่ผู้ยกร่างได้ยกอ้างขึ้นมาแล้ว ( should test the completed products, not try to build them )<sup>24</sup> การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแยกพิจารณาได้ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

#### (1) กระทรวง ทบวง กรม

เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม เป็นทั้งฝ่ายริเริ่มร่างกฎหมายและตรวจตราร่างกฎหมาย และเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และบทบาทเฉพาะอยู่แล้ว ฝ่ายกฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นฝ่ายยกร่างกฎหมายและทำการตรวจตราไปด้วย โดยถือแนวการตรวจตราตามลำดับบังคับบัญชาของพนักงาน และเว้นแต่ว่าหน่วยงานนั้นจะมีการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่การตรวจกฎหมายเป็นการเฉพาะ ในกรณีดังกล่าวก็จะเกิดผลดีในกรณีที่ข้าราชการมีความ

<sup>24</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “การยกร่างกฎหมาย” เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการยกร่างกฎหมาย ครั้งที่ 1. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาบ่อया อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 20-21 กุมภาพันธ์ 2531.

ชำนาญในเนื้อหาของกฎหมาย แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องในรูปแบบของกฎหมาย เพราะการร่างหรือการตรวจร่างกฎหมายนั้น ได้กระทำกันเองในหน่วยงาน โดยหวังพึ่งพิงข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ขาดการตรวจสอบหรือการมีส่วนร่วมจากองค์กรอื่นหรือผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่อง

## (2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แม้ว่ากฎหมายที่ร่างขึ้นนั้นจะมีความสมบูรณ์ในรูปแบบ และทันต่อเหตุการณ์แล้วก็ตาม ในส่วนของเนื้อหา นั้น สำนักงานคณะกรรมการได้กำหนดเป็นระเบียบว่า คณะกรรมการสามารถเชิญหน่วยงานต้นสังกัดที่ได้ร้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายให้ นั้น มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่ม ในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนได้ แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจตราร่างกฎหมายนั้นก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐมนตรีต้นสังกัดพิจารณาถึงความถูกต้องและเหมาะสม กรณีดังกล่าวนี้จะแตกต่างจากการตรวจตราร่างกฎหมายโดยกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมักจะเป็นข้าราชการภายในดำเนินการกันเอง เว้นเสียแต่จะได้ร้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายให้ เท่านั้น

## 4) การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

เมื่อได้มีการยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำเสนอร่างกฎหมายต่อการพิจารณาต่อไป ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายนั้นมีกฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ชัดเจนว่า กระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540<sup>25</sup> ดังนั้น ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะเสนอต่อรัฐสภาได้ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นจะทำการเสนอโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายไปยังฝ่ายนิติของกองการประมุขสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ฝ่ายนิติคลังรับและเสนอตามขั้นตอนเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมต่อไป

<sup>25</sup> มาตรา 169 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

### 1.1.2 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารก็คือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและจากประชาชนในขั้นตอนการร่างกฎหมายและการนำเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ร่างกฎหมายขาดข้อมูลที่แท้จริงซึ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะนำไปสู่สภาพบังคับของกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพ

แม้ประเทศไทยจะเคยมีความคิดว่าร่างกฎหมายนั้นถือเป็นความลับของทางราชการ บุคคลภายนอกจะรู้ไม่ได้ ดังนั้นบุคคลภายนอกจึงไม่สามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายได้ แต่ความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จะเป็นผลดีถ้าหากว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายอย่างยิ่ง เพราะบุคคลภายนอกย่อมมีประสบการณ์ในเรื่องที่ร่าง<sup>26</sup> และมีความรู้ความชำนาญและตรงตามความต้องการของประชาชน

ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

#### 1) ปัญหาของการร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี

หมายถึงการร่างกฎหมายโดย กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเป็นการร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความประสงค์ของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเอง<sup>27</sup> ผู้ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายได้แก่ ข้าราชการทั้งหลายที่เข้าใจวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายเป็นอย่างดี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการร่างกฎหมายโดย กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นๆ นั้น ยังขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชน เนื่องจากไม่มีข้อบังคับหรือกฎระเบียบใด กำหนดให้หน่วยงานนั้นต้องรับฟังความคิดเห็น และหน่วยงานดังกล่าวก็ไม่มีเอกสารที่เป็นข้อมูลที่ได้จากประชาชนอย่างแท้จริง มาประกอบการพิจารณาในขั้นการตรวจร่างกฎหมาย หรือในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ การร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวมานั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการประจำหน่วยงานนั้น ได้ดำเนินการตามความต้องการของส่วนราชการของตนหรือตาม

<sup>26</sup> กาญจนรัตน์ สิวโรจน์. “การร่างกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523. หน้า 100.

<sup>27</sup> สมภพ โหตระกิตย์. “การร่างกฎหมาย” ใน 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2536.

นโยบายของรัฐบาลเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน จึงทำให้ร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ดี เพราะไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมได้อย่างลงตัว

กรณีตัวอย่าง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรื่องการชี้สองสถาน ที่กระทรวงยุติธรรมต้องการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เนื่องจากขบวนการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ก่อให้เกิดความล่าช้ามาก แต่หลังจากที่กฎหมายนั้นใช้บังคับได้ไม่นานก็เกิดปัญหา กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้พิพากษา คู่ความ ทนายความหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวไม่ดีพอจึงเป็นกฎหมายที่สร้างปัญหาจนในที่สุดกระทรวงยุติธรรมต้องตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายเพิ่มเติมฯ ดังกล่าว กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมได้ปรับปรุงกระบวนการชี้สองสถานไปโดยลำพัง กล่าวคือไม่ได้สอบถามหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากการนำกฎหมายนั้นมาบังคับใช้เสียก่อน จึงเกิดปัญหาดังกล่าวนั้น<sup>28</sup>

## 2) ปัญหาของการยกร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายและเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย<sup>29</sup> โดยกองยกร่างกฎหมายมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือยกร่างกฎหมายตามที่หน่วยงานราชการร้องขอ และตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>30</sup> จากข้อกฎหมายดังกล่าวการยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้น แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้อำนาจเชิญบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียมาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นแล้วก็ตามแต่ก็ไม่มีผลในทางบังคับ เช่นร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และพระราชบัญญัติป่าชุมชน เป็นต้น โดยให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเลือกที่จะส่งความเห็น

<sup>28</sup> สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, 2544.

<sup>29</sup> มาตรา 62(3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

<sup>30</sup> มาตรา 4 และ มาตรา 5 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2537



โดยการส่งจดหมายหรือการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>31</sup>

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างกฎหมายเสร็จแล้วจะนำเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ในขั้นตอนนี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้นำร่างกฎหมายนั้นไปหารือหรือขอความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์โดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก่อนแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมาย การยกร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดบังคับให้หน่วยงานนั้นต้องทำการปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว

## 1.2 กระบวนการนิติบัญญัติและอุปสรรคของฝ่ายนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยการร่างและการพิจารณากฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งสองสภาดังกล่าวยังคงประสบกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนกล่าวคือไม่มีกฎหมายหรือกฎและระเบียบใดที่กำหนดให้นำร่างกฎหมายที่พิจารณาและมีการแปรญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วนำกลับไปให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นแต่อย่างใด

### 1.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

ในการปกครองประชาธิปไตย ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนหน้าที่ประการหนึ่งคือการร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ในการปกป้อง หรือจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างสมดุล ดังนั้นการที่จะดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ จะต้องมีการตรากฎหมาย ซึ่งปัจจุบัน แนวคิดที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น มีการแปลความอย่างผิดๆ กล่าวคือเมื่อประชาชนได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองต่างๆ แล้ว ก็ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอย่างเต็มที่และโดยอิสระ ไม่ต้องฟังเสียงของประชาชนอีกต่อไป ทำให้การร่างกฎหมายหรือกำหนดนโยบายต่างๆ ไม่สนองตอบต่อ

<sup>31</sup> [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).

ความต้องการของประชาชน แต่ได้อ้างเหตุผลของพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติตามซึ่งเหตุผลที่แท้จริงแล้วอาจเป็นการตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุนหรือของพรรคการเมืองนั่นเอง

### 1) การเสนอร่างกฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้ แต่ก็มีวิธีดำเนินการ ดังนี้

#### (1) ฝ่ายกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กร่าง

การกร่างกฎหมาย โดยฝ่ายกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริการทางกฎหมาย ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมาย ตามประกาศของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยเรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2542 การกร่างกฎหมายของฝ่ายบริการทางกฎหมายของรัฐสภาจะดำเนินการโดยนิติกร แต่ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องแจ้งหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายแก่ฝ่ายบริการทางกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อนิติกรได้ร่างกฎหมายตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการแล้ว ฝ่ายบริการทางกฎหมายก็จะเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบว่าตรงตามความประสงค์หรือไม่ หากมีประเด็นใดที่ต้องแก้ไขสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งกลับมาให้ฝ่ายบริการทางกฎหมายของรัฐสภาแก้ไขให้

#### (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กร่าง

การกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูล เช่น การสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือสอบถามข้อมูลจากกลุ่มประชาชนต่างๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขกฎหมายเดิมหรือร่างกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดนั้นก็จะต้องตั้งคณะกรรมาธิการขึ้น เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเสร็จก็ถือเป็นนโยบายส่วนหนึ่งของพรรคได้ ดังนั้น เมื่อร่างกฎหมายที่ร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จแล้ว หากจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาก็จะต้องได้รับมติจากพรรคการเมืองต้นสังกัดก่อนและยังต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีกไม่น้อยกว่า 20 คน ด้วย

จากกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการหรือทำการหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีการทำการประชาสัมพันธ์ในกรณีที่มีการร่างกฎหมายใหม่ เช่น การยกร่างกฎหมายป่าชุมชน ฯลฯ แต่ก็พิเคราะห์ได้ว่าขั้นตอนการดำเนินการเช่นนั้นเป็นไปตามความเห็นของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั่นเอง โดยไม่มีการทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้ วิธีประชาพิจารณ์ที่นำมาใช้ยังมีปัญหา กล่าวคือวิธีประชาพิจารณ์เป็นเพียงวิธีหนึ่งในหลายวิธีการของการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบกับขั้นตอนการนำวิธีประชาพิจารณ์มาใช้นั้นยังไม่เหมาะสม กล่าวคือหน่วยงานของรัฐได้นำวิธีประชาพิจารณ์มาใช้เมื่อรัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ ไปเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงมาดำเนินการขอความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้จึงนำมาซึ่งการเผชิญหน้าและการโต้แย้งกันจนทำให้เห็นว่ากระบวนการประชาพิจารณ์ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เช่น โครงการท่อก๊าซ ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่า “โครงการทั้ง 3 โครงการท่อก๊าซ โครงการไฟฟ้าบ่อนอก โครงการไฟฟ้าหินกรูดทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ ซึ่งเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงในการจัดการกับทรัพยากรทางธรรมชาติและดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ซึ่งเขาต่อสู้ดิ้นรนของเขาย่างดูสภาพ มีการอ้างว่าได้ตัดสินใจก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งไม่มีใครเถียงแต่การตัดสินใจตรงนั้นไม่ได้เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย เหตุการณ์ผ่านมา 5 ปี ยังคงอ้างตรงนี้อยู่ตลอด ซึ่งเป็นเจตนาที่จะฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมากกว่า ถ้าไม่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญจริง ๆ ก็ต้องไปดำเนินการตามกระบวนการ เพราะว่าข้อตัดสินใจเพียงแต่ยังไม่รู้จะสร้างหรือไม่สร้าง ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้าง นั่นคือข้อตัดสินใจก่อนรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญใช้มาถึง 5 ปีแล้ว กรรมวิธีขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องทำตรงนี้ไม่ได้อาศัยข้อบังคับตรงนั้น เช่น การกระทำประชาพิจารณ์ที่ไม่ครบถ้วนตามกระบวนการของ รัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้เจตนาของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ไม่ใช่ต้องการให้ไปแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน เพื่อประโยชน์ในการบริหาร คนละอย่างกัน เรามักจะเอา Cooperation กับ Participation เป็นอย่างเดียวกัน บอกว่าไปทำประชาพิจารณ์แล้ว เหมือนกับการปฏิรูปการศึกษา กฎหมายการศึกษาบอกทำประชาพิจารณ์ทั้งหมด กระบวนการประชาพิจารณ์ของท่านคืออะไร คือไปประชุมครุแล้วอธิบายว่าที่ทำมาอย่างนี้คืออะไร เห็นด้วยไหม ถ้าเห็นด้วยยกมือ นั่นคือการใช้คำว่าประชาพิจารณ์ นั่นคือการแสวงหาความร่วมมือ หากใช้การมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์”<sup>32</sup>

<sup>32</sup> อาจารย์เดโช สวานานนท์. สถาบันพระปกเกล้า, วันอังคารที่ 30 ธันวาคม 2545.

## 2) แนวคิดและข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นสิทธิที่สำคัญมากเพราะถือว่าเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เห็นพ้องต้องกันของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย ในประเทศที่มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยสูงแล้ว จะมีการกำหนดเพื่อให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแก่สมาชิกสภาและองค์กรบริหารด้วย เพราะถือว่าการตรากฎหมายจะต้องถือเป็นหน้าที่ร่วมกันขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร<sup>33</sup> ดังนั้นผู้มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายจึงได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และแนวคิดที่ว่าด้วยตัวแทนในระบบประชาธิปไตยจึงทำให้ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงสองกลุ่มบุคคลเท่านั้น แต่ในแนวความคิดสมัยใหม่ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายโดยตรง เนื่องจากเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนกล่าว<sup>34</sup> คือการยกร่างกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ให้กลุ่มของตนและพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางทฤษฎีของระบบการเป็นตัวแทน กล่าวคือกลุ่มการเมืองถือเป็นตัวแทนของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าการเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ เนื่องจากในอดีตเห็นว่า ไม่ควรมีการรวมกลุ่มทางการเมืองเพราะว่าสมาชิกแต่ละคนเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศไม่ใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งการแสดงความคิดเห็นควรเป็นไปตามความรู้ของเขาเอง

## 3) เงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำได้โดยพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองสังกัดอยู่มีมติอนุมัติให้เสนอได้ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดรับรอง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายในอดีตแล้ว การเสนอกฎหมายก็ไม่ใช่เรื่องยากแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ดังต่อไปนี้

<sup>33</sup> บุรีรักษ์ นามวัฒน์. กระบวนการนิติบัญญัติที่ดี, กรุงเทพฯ : มป. หน้า 284.

<sup>34</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ในตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 1-8.

1. ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นนั้น จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

2. การเสนอร่างกฎหมาย จะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ว่าร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี<sup>35</sup>

มีความเห็นว่า ในกรณีมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ถือว่าเป็นกรณีที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา เพราะการใช้สิทธิเสนอกฎหมายจะต้องถูก แทรกแซงด้วยขีดความสามารถในการริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา<sup>36</sup> เพราะการแทรกแซงจะทำให้ลักษณะของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง และที่เห็นได้ชัดคือ คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอกฎหมายได้โดยไม่ต้องได้รับการรับรองหรือรับการอนุมัติจากใครเลย แม้ว่าในปัจจุบันเงื่อนไขดังกล่าวก็ยังใช้ได้กับการเสนอร่างกฎหมายทุกฉบับด้วย เพราะหากร่างกฎหมายใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ร่างกฎหมายนั้นก็ไม่สามารถนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้

#### (1) กรณีการรับรองจากสมาชิกและ/หรือพรรคการเมือง

กรณีที่การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับคำรับรองจากสมาชิกและ/หรือพรรคการเมืองนั้นเหตุผลของการกำหนดไว้เช่นนั้นเพราะถือเป็นหลักการที่สำคัญที่บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>37</sup> ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายไว้อย่างมาก เช่น

ก. กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญของรัฐ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินตามนโยบายที่ได้เคยประกาศไว้ ดังนั้นการตรากฎหมายควรเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะเสนอได้ เพราะรู้ว่ากฎหมายในแนวใดจึงจะสอดคล้องกับการบริหารประเทศ และพรรคการเมือง

<sup>35</sup> พิศนัท พาลุสุข และอัครเมศวร์ ทองนวล. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน” รัฐสภาสาร. 35, 2530, หน้า 36 .

<sup>36</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. ร่างกฎหมายการเงิน. กรุงเทพฯ:ม.ป.ป., หน้า 160.

<sup>37</sup> ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าข้อมูล สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 319-321.

แต่ละพรรคย่อมมีนโยบายอิสระของตนเอง เมื่อได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามาและเป็นผู้บริหารประเทศแล้ว พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมายตามแนวนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน

ข. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างกฎหมายได้แต่โดยในนามพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่ เพราะว่าพรรคการเมืองนั้นจะได้พิจารณาถ้อยแถลงเพื่อให้ความเห็นชอบในชั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านเป็นร่างกฎหมายเสนอต่อสภา

ค. การจำกัดสิทธิพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย เพื่อเป็นการส่งเสริม พรรคการเมืองให้เข้มแข็งนั่นเอง

ง. การกำหนดให้เสนอร่างกฎหมายได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่เพราะเป็นการประกันได้ว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นชอบด้วยและเป็นเสียงสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นว่ามีความสำคัญจริง และ

จ. เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภามากเกินไป ซึ่งจะ มีผลกระทบต่อการบริหารประเทศและเป็นการสกัดการเสนอร่างกฎหมายเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอ

## (2) กรณีต้องมีคำรับรองจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร

การเสนอร่างกฎหมายที่จะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น ก็เฉพาะแต่กรณีเกี่ยวกับด้านการเงินเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้เกิดขั้นตอนดำเนินการสองขั้นตอน คือขั้นตอนแรกต้องทำให้เกิดการพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดเกี่ยวข้องกับด้านการเงินหรือไม่ เพิ่มขึ้นมานั่นเอง

หากเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นมีข้อความข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้ ก็ถือว่าเป็นร่างเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ก. เป็นการยกเลิก เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนปรนเกี่ยวกับภาษีอากร  
ข. การรับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือจ่ายโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

ค. การตั้งหน่วยงานที่มีผลทำให้ต้องจ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น

ง. การกู้เงิน การค้าประกัน หรือการใช้เงินและ

จ. เรื่องเงินตรา

หากกรณีสงสัยว่าร่างกฎหมายใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย กรณีดังกล่าวจะเกิดปัญหาเรื่องความเป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคเสียงข้างมาก มักจะมีข้อโต้แย้งในเรื่องการใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าลำเอียงให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลเสมอ ซึ่งในภาคปฏิบัติ แนวคำวินิจฉัยประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่แน่นอนและไม่เหมือนกันแล้วแต่ดุลพินิจของประธานสภาแต่ละสมัย<sup>38</sup>

### 1.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติโดยวุฒิสภา

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างกฎหมายเสร็จและได้ลงมติเห็นชอบแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ส่งร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณาร่างต่อไป การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นก็กระทำเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นหน้าที่เดิมนอกจากหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอน ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นสภาตรวจสอบ<sup>39</sup> คือเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายแล้ววุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็น 3 วาระด้วยกัน กล่าวคือการพิจารณาของวุฒิสภาจะพิจารณาได้ สามวิธีคือ การเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติมจากที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว การพิจารณาของวุฒิสภานั้นมีการกำหนดขั้นตอนอยู่ในข้อบังคับของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดให้การพิจารณากระทำเป็น 3 ชั้น

#### 1) ชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในชั้นตอนนี้ จะเป็นการพิจารณาลงมติว่าจะรับหลักการของร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ โดยจะไม่มีกรอภิปราชแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ถ้าหากที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยก็จะดำเนินตามขั้นตอนที่ 2 แต่ถ้าไม่รับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นถูกยับยั้งไว้ก่อน<sup>40</sup>

<sup>38</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ.2522 -2526, ชุด พ.ศ. 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน, หน้า 13 .

<sup>39</sup> มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

<sup>40</sup> มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 244.

## 2) ขั้นแปรญัตติ

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการของวุฒิสภาซึ่งอาจเป็นการร่างกฎหมายโดยกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา ขั้นตอนการพิจารณาแปรญัตติและการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาภายหลังที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็มีลักษณะเหมือนกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อการพิจารณาวาระที่ 2 เสร็จก็จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ 3 ต่อไป

## 3) ขั้นการลงมติ

เป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่วุฒิสภาไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยแล้วก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น การพิจารณาในขั้นลงมตินี้จะไม่มีอภิปราย

### 1.2.3 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในอดีตรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีก็เพราะต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมมาตลอดจึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนฐานของรัฐบาล ในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแสดงถึงเจตจำนงของการแต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่า ความเชื่อถือในตัวสมาชิกวุฒิสภาจึงเสื่อมถอยลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ประชาธิปไตยมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

จากความเป็นมาของวุฒิสภาประกอบกับพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย ความรู้ ความสนใจทางการเมืองของประชาชนเพิ่มมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่โดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยกำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกไว้ 200 คน เฉลี่ยตามจำนวนประชากรที่มีอยู่

แต่เดิมวุฒิสภามีบทบาทเพียงเป็นสภากลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภาคือหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่ง



เสมือนหนึ่งวุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบซึ่งมีความอิสระสูงปราศจากการสังกัดพรรคการเมืองทั้งแยก  
หน้าที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีตามหลักที่ว่าผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมต้องไม่ใช่คนเดียวกัน  
นอกจากนี้วุฒิสภายังมีสิทธิเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง โดยไม่มีการลงมติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดที่มา บทบาท และหน้าที่ของวุฒิสภา  
ในส่วนที่แตกต่างจากที่มาของวุฒิสภาเดิม จึงทำให้เห็นว่าไม่มีข้อผูกพันใดที่วุฒิสภาต้องให้  
การสนับสนุนต่อร่างกฎหมายเสมอ ทั้งนี้เพื่อวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้ง  
ได้อย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยปราศจากความผูกพันใด ๆ กับผู้เสนอร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภามีลักษณะ  
ปัญหาเหมือนกันกับปัญหาในการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในชั้นแปรญัตติ ที่  
คณะกรรมการพิจารณาเรียงมาตรา ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการทำการพิจารณาและมีมติเห็นว่า  
ควรแก้ไขส่วนใด ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนได้  
เนื่องจากในชั้นตอนนี้ คณะกรรมการไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามี  
ส่วนร่วมในการให้ข้อมูล หรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการดังกล่าว แม้ว่าในบางกรณีอาจจะมี  
การเชิญประชาชนหรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบเข้ามาชี้แจงบ้าง แต่ก็ไม่ได้มีบทบาทบัญญัติบังคับให้ต้อง  
ปฏิบัติทุกกรณีไป ดังนั้นในการพิจารณา ร่างกฎหมายคณะกรรมการก็จะพิจารณาจากเอกสาร  
ที่เสนอแนะเข้ามาเท่านั้น

### 1.3 กระบวนการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 กำหนดให้ประชา  
ชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คน เข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอกฎหมายตามที่ต้องการ โดยในการ  
เสนอกฎหมายนี้ ผู้เสนอจะต้องเสนอพร้อมกับร่างกฎหมาย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการหรือขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายไว้ แต่ประชาชน  
ต้องมีการรวมตัวกันและแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่างกฎหมายให้มีเนื้อหาสาระตามที่กลุ่มประชาชน  
ต้องการ การจัดทำร่างกฎหมายในกรณีนี้ แม้จะตรงตามความต้องการของประชาชน แต่ก็ต้อง  
ประสบกับปัญหาในการร่างมาก โดยเฉพาะการขาดผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย ซึ่งมีผลต่อเนื่อง  
ไปถึงกฎหมายที่ร่างว่าอาจมีปัญหาเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กรณี ร่างพระ  
ราชบัญญัติป่าชุมชน ที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของสมาชิกป่าชุมชน รวมถึงองค์กรเอกชนต่างๆ

### 1.3.1 แนวคิดและสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

จากแนวความคิดว่า การปกครองในยุคสมัยใหม่ ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเองให้มากที่สุด ในอดีต มีความเข้าใจกันว่าเมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนได้ใช้สิทธิแทนประชาชนแล้ว ประชาชนจะไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้อีกเลย จนเป็นสาเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกและตัดสินใจที่จะตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่สังกัดหรือนักการเมืองที่เป็นนายทุนมากกว่าสนองประโยชน์ให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น การปกครองสมัยใหม่จึงต้องการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกฎหมายหรือโครงการใดๆที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน หรือปกครองตนเองให้มากที่สุด ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 1.3.2 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนไว้ในมาตรา 170 คือ

1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา

2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ในหมวด 3 ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ดังนั้น สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายก็ถูกจำกัดด้วยกฎหมายสูงสุด กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะในหมวด 3 และหมวด 5 เท่านั้น ในเรื่องอื่นๆ นั้น ประชาชนไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน หรือภาษี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของฝ่ายบริหารเท่านั้น

### 1.3.3 เงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ต้องมีรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเนื้อหาในหมวดที่ 3 และ 5 เท่านั้น และต้องมีผู้เข้าร่วมเสนอร่างกฎหมายครบถ้วน

### 1) รูปแบบของร่างกฎหมาย

กฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดทำ ร่างกฎหมายโดยให้มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมายด้วย ร่างกฎหมายที่เสนองจะต้องแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนและเพียงพอที่จะเข้าใจเนื้อหาได้ว่า เนื้อหาของกฎหมายเป็นเรื่องใด มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้นว่าอย่างไร การเสนอกฎหมายอาจมีการทำบันทึกสรุปสาระสำคัญ และคำชี้แจง ตลอดจนความมุ่งหมายของแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอด้วย

### 2) จำนวนผู้เข้าร่วมเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น สามารถทำได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ และเมื่อมีการลงชื่อเรียบร้อยแล้วถือว่าการลงชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อนั้นในภายหลังไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ดังนั้น เอกสารที่จะต้องเสนอต่อประธานรัฐสภา ประกอบไปด้วย

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมายที่เสนอด้วย

(2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และรายชื่อของผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(3) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และรายชื่อของผู้แทนการเสนอกฎหมาย พร้อมสำเนาบัตรประจำตัว และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนขึ้นไปนั้น มีตัวอย่างคือ กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเห็นคุณค่ามาก จึงร่วมลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าขณะเริ่มร่างนั้นจะไม่มีส่วนในการร่าง แต่ประชาชนจำนวน ห้าหมื่นคนได้ลงลายมือชื่อเมื่อเห็น

และพอใจในร่างกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าประชาชนมีสิทธิในการที่จะรับหรือปฏิเสธกฎหมายได้<sup>41</sup>

## 2 แนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

กระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น มีวิวัฒนาการอันยาวนาน ในอดีต กระบวนการนิติบัญญัติของไทยประสบกับปัญหาทางด้านกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายไม่เหมาะสม ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เป็นต้น ปัจจุบัน ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติของไทยหรือแม้แต่ของนานาประเทศ มักจะเป็นเรื่องของเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ดี<sup>42</sup>ได้ และไม่อาจจัดสรรสิทธิต่างๆรวมทั้งประโยชน์อื่นใดให้แก่ประชาชนได้อย่างสมคูลย์ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีความโปร่งใส รวมทั้งรูปแบบของกฎหมายนั้นเคลือบคลุม เข้าใจได้ยาก และไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

### 1 ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในอดีต

การร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ยังคงมีปัญหาอยู่มาก ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรด้านนิติบัญญัติที่มีความรู้และเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง และปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะไม่รุนแรงมากเท่าอดีต

#### 1.1 สภาพของปัญหา

โดยทั่วไป ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่มักจะมีให้แก้ไขกันอยู่เสมอในกระบวนการนิติบัญญัติก็คือ ปัญหาทางด้านเทคนิค อาทิ ปัญหาการขาดการรับฟัง ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ ขาดผู้ร่างกฎหมายโดยในแต่ละขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายก็จะประสบปัญหาที่แตกต่างกันไป

<sup>41</sup> ระภาวิน ลีชนะวานิชพันธ์. กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการพิจารณาร่างฯ. รัฐสภา. 10 กุมภาพันธ์ 2546.

<sup>42</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง. กระบวนการตรากฎหมาย. โครงการสัมมนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 3.

## 1) ปัญหาการขาดการรับฟังในการร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมาย นอกจากต้องอาศัยความรู้และความชำนาญการจากผู้ร่างกฎหมายแล้ว ยังต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆที่เป็นส่วนเนื้อหาของกฎหมายด้วย

### (1) กรณีร่างกฎหมายเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังพบกับปัญหาในการขาดแคลนผู้ชำนาญการในการช่วยร่างกฎหมาย เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญและชำนาญเป็นการเฉพาะทั้งในด้านรูปแบบของร่างกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายซึ่งปัจจุบันแม้จะมีศูนย์บริการข้อมูลและวิชาการ เพื่อให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมืองแต่ก็เป็นที่ทราบกันว่าพรรคการเมืองก็ยังขาดแคลนทั้งหน่วยงานและกำลังคนที่มีความสามารถในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ปัญหาเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพงานของร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### (2) กรณีร่างกฎหมายเสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบจากผู้ชำนาญการในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่นำเสนอ แต่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีผลเสียอยู่เช่นกัน กล่าวคือในหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานไม่มีนิติกรที่จะเข้าใจและสามารถร่างกฎหมายได้ดี จึงมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการและต้องเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นนัก และหากร่างดังกล่าวที่เสนอต่อรัฐสภานั้นไม่ได้รับการพิจารณา ก็จะเป็นการเสียเวลาในการทำร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้การร่างกฎหมายโดยนิติกรหรือผู้เชี่ยวชาญก็จะขาดข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แสดงออกซึ่งความต้องการอย่างแท้จริง

## 2) ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้ร่างกฎหมาย

ประเทศไทยประสบปัญหา กรณีผู้ร่างกฎหมายขาดความเชี่ยวชาญในวิชาการหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์ต่าง ๆ หลายแขนงจึงมีความจำเป็นต้องมีผู้ร่างกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในเรื่องนั้นๆ ด้วย

### (1) การขาดผู้เชี่ยวชาญ

ในบางกรณี เป็นเรื่องน่าเห็นใจฝ่ายบริหารอยู่มากที่ร่างกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลประสงค์จะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายหรือการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ด้านใดด้านหนึ่งซึ่งจะต้องมีกฎหมายมารองรับ ถูกแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่สำคัญ โดยผู้แก้ไขเพิ่มเติมขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ตนแก้ไขเพิ่มเติม ก็เป็นสาเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการตามที่ตกลงใจไว้ได้ หรือกลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย ที่มีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ประกอบการประมง การออกกฎหมายจึงมีความแตกต่างจากการตรากฎหมายของรัฐสภาในสมัยก่อน ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคน รัฐสภาจะตรากฎหมายแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชนน้อยมากหรือแทบจะไม่มี

### (2) ขาดผู้รู้ในเนื้อหากฎหมาย

กฎหมายบางฉบับ จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะ แต่ก็ติดขัดเนื่องจากปัญหาบางประการ เช่น

- ก. ระบบราชการไม่เปิดโอกาส
- ข. ค่าตอบแทนไม่เหมาะสม

### 3) ปัญหาของเนื้อหาของกฎหมายถูกเปลี่ยนไป

การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติโดยที่ผู้แก้ไขไม่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงย่อมมีผลต่อเนื้อหาของร่างเดิม แม้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาแล้ว แต่หากมีการแก้ไขเนื้อหาให้ต่างจากร่างเดิม ทำให้ได้กฎหมายที่ไม่สามารถสนองประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง กรณีดังกล่าวอาจทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การพิจารณาเรื่องยาอันตรายตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 โดยปกติคนทั่วไปก็มิได้มีความรู้ในเรื่องนี้กันทุกคน สมาชิกวุฒิสภา โดยทั่วไปไม่สามารถจะวินิจฉัยได้ว่ามียาอะไรบ้างที่เป็นอันตราย เพราะเป็นเรื่องที่รู้อยู่ในวงจำกัดที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองจึงมีการมอบอำนาจไปให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดว่าอะไรคือยาอันตราย จากตัวอย่างดังกล่าว เห็นได้ว่าการไม่เข้าใจปัญหาทางเทคนิคของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมายเพราะฟังไม่เข้าใจ หรือมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมายอันดั่งประสงค์ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีโอกาสตัดสินใจในรายละเอียดที่ยังคงมีความสำคัญ การที่ฝ่ายนิติ

บัญญัติไม่สามารถควบคุมเนื้อหาของกฎหมายเทคนิคดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญไว้ในกฎหมายในอันดับรอง

นอกจากนี้ มีพระราชบัญญัติมากมายที่มีเนื้อหาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติจำนวนมากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการวางกฎเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม โดยออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งบางกรณีเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจของรัฐสภาให้แก่ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองอย่างกว้างขวาง จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกอนุบัญญัตินั้น วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการป้องกันคือ จะต้องหามาตรการในการตรวจสอบก่อนการตรากฎหมายลำดับรองว่ารัฐบาลออกกฎหมายเกินกว่าอำนาจของกฎหมายแม่บทหรือไม่ กระบวนการนิติบัญญัติก็จะต้องเป็นระบบที่เกื้อกูลต่อการตรากฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศและมีความรวดเร็วทันต่อสังคม กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีจะเป็นเครื่องมือยับยั้งการบิดเบือนกฎหมายโดยนักการเมืองหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากข้อบกพร่องของกฎหมายซึ่งปัญหาเหล่านี้ต่างเป็นอุปสรรคในการตรากฎหมายทั้งสิ้น

ในสภาวะการที่ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการเมืองยิ่งกว่าแต่ก่อนมาก เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนจำนวนมาก ดังนั้น วิธีแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลได้อย่างเร่งด่วน โดยรัฐบาลสามารถควบคุมเนื้อหาที่เป็นนโยบายโดยตรงของรัฐบาล ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่วิธีการแก้ปัญหาที่สำคัญและเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวคือ การพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีระบบเข้มแข็งและมีระเบียบวินัย การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติไทยให้เป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่ดีโดยการเพิ่มความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย เพราะกฎหมายที่ดีต้องมาจากกระบวนการร่างกฎหมายที่ดี กระบวนการร่างกฎหมายที่ดีจะมีการถ่วงถ่วงและตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ การแก้ไขสาระใดให้ผิดไปจากคำอธิบายของผู้เชี่ยวชาญโดยปราศจากเหตุผลย่อมทำให้ประชาชนได้เห็นถึงพฤติกรรมของนักการเมืองผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นเครื่องมือยับยั้งการบิดเบือนแก้ไขกฎหมายได้ด้วย

## 1.2 แนวคิดและหลักการในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในอดีตนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลไม่สามารถทำงานตามที่เคย

แถลงไว้ต่อประชาชนได้ นอกจากนี้การที่รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือการขาดผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายหรือกลั่นกรองกฎหมาย จนปัญหาเหล่านั้นได้ทุเลาลง แต่ปัญหาใหม่เกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายก็ปรากฏขึ้น เนื่องมาจากกฎหมายที่รัฐร่างและผ่านการพิจารณาของรัฐสภานั้น ไม่ได้ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่แต่อย่างใด จึงมีแนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติขึ้น

### 1.3 ผลของการแก้ไขปัญหา

จากการที่รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหรือระเบียบของรัฐสภาที่บังคับใช้ให้เป็นไปตามวาระการประชุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการกลั่นกรองร่างกฎหมายของรัฐสภาโดยมีการตั้งกรมการเฉพาะทำหน้าที่ดังกล่าว และปัจจัยอื่นที่ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติพัฒนาขึ้น

## 2 ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในขณะที่ปัญหาในกระบวนการตรากฎหมายของไทยยังคงมีปัญหาก่อค้างอยู่ แต่ก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้น คือ กฎหมายที่ผ่านการร่างและพิจารณาแล้วนั้น ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นเนื่องจากกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายดังกล่าวสนองประโยชน์ของนายทุนหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนสังกัดมากกว่า เพราะตามกฎหมาย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายใดต้องได้รับการรับรองจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก่อน ซึ่งหากกฎหมายใดที่ตัดทอนผลประโยชน์ของนายทุน ก็เป็นการยากที่กฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาได้ หรือแม้แต่ปัจจุบันกฎหมายบางฉบับก็มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองโดยแท้ ปัญหาทั้งหลายที่กล่าวมานั้น มีสาเหตุจากประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย หรือกลั่นกรองกฎหมายนั่นเอง

### 2.1 สภาพของปัญหา

ในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติมีสามฝ่าย คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมด้วยกัน 50,000 คน โดยแต่ละกรณีต่างได้กำหนดเงื่อนไข



ในการเสนอร่างไว้แตกต่างกันออกไป ภายใต้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 และมาตรา 170

ในบรรดาฝ่ายที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภานั้น การเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรี มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณามากกว่าการเสนอโดยฝ่ายอื่น ทั้งนี้เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ประกอบกับในการเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านมานั้น หน่วยงานของราชการจะเป็นผู้ร่างและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป หน่วยงานราชการทั้งหลายจะเป็นเจ้าของร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายดังกล่าวก็เกิดจากความริเริ่มของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ประจำเสียมากกว่า กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการคือกระทรวง ทบวงใดต้องการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยมีเหตุผลต่าง ๆ เช่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานหรือเพื่อแก้ไขกฎหมายเดิมที่ไม่เหมาะสมหรือเพื่อออกกฎหมายใหม่ ฯลฯ ก็จะประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอข้อมูลเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายรับเรื่องและร่างพระราชบัญญัติ โดยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ยิ่งกว่านั้น ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่ชี้แจงและร่วมพิจารณาด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1) กระทรวง ทบวง กรม เสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยผ่านสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานและดำเนินการโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบ วิเคราะห์ แล้วนำเสนอ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

3) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติให้ส่วนราชการที่เสนอเรื่องและที่เกี่ยวข้องทราบและดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

4) ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ต้องไปชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยแล้วแต่กรณี

5) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้วและส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีปัญหา และคณะรัฐมนตรีเคยมีมติในชั้นรับหลักการว่า ให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา สำนักเลขาธิการพิจารณาแล้วจะส่งไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน ซึ่งก็มีจุดอ่อนที่คล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะประชาชนเองก็ขาดผู้ชำนาญการที่จะให้ความช่วยเหลือในการกร่างกฎหมายและน่าจะลำบากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก เพราะไม่มีองค์กรทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองมาช่วยเหลือ จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้น มีข้อบกพร่องมากเพราะขาดความเชี่ยวชาญ และขาดการได้รับคำปรึกษาหารือหรือความคิดเห็นซึ่งทำให้มองปัญหาได้ไม่รอบด้าน หรือตรวจสอบกับหน่วยงานอื่นได้อย่างเพียงพอ แม้ว่าการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนจะมีข้อดีเพราะตรงตามเจตจำนงของประชาชนก็ตาม ยิ่งกว่านั้นในกรณีการเสนอร่างโดยประชาชน เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วิธีการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ไม่มีบทกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่ประชาชนเข้าไปติดตามหรือผลักดันให้ร่างกฎหมายที่ได้เสนอผ่านการพิจารณาเหมือนกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย จะไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงตามระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีสิทธิออกเสียงหรือให้ความเห็นในร่างกฎหมายนั้นแต่อย่างใด จะมีก็เป็นเพียงความสมัครใจของหน่วยงานนั้นๆ ที่สมัครใจที่จะสอบถามประชาชน เช่น กรณีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ในร่างกฎหมายต่างๆ ทางจดหมายหรืออินเทอร์เน็ต ดังนั้น ทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมายยังคงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 2.2 ปัญหาการกร่างกฎหมาย

การกร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้ทำหน้าที่กร่างก็คือ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานต่างๆ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆนั้นไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนบังคับให้หน่วยงานนั้นๆต้องทำการปรึกษาหรือรับฟังข้อมูลจากประชาชนก่อน หรือ

แม้กระทั่งความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น ข้าราชการจึงร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานเป็นหลัก เพราะฉะนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อผ่านกระบวนการพิจารณาและตราออกเป็นกฎหมายแล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็อาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ คือ เนื้อหาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

การยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผลของกฎหมายมาตรา 62(3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา 2522 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะร่างในส่วนนั้นให้กับหน่วยงานหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีการยกร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้จะไม่มี การบังคับให้ต้องสอบถามจากประชาชนก็ตาม แต่ก็ได้มีการเชิญผู้รู้ หรือบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเนื้อหาตามร่างกฎหมายมาให้ความเห็นหรือให้ข้อมูล แต่กรณีดังกล่าวมิได้เป็นการบังคับให้คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องกระทำในลักษณะดังกล่าวทุกกรณีแต่อย่างใด

การยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างกฎหมายด้วยตนเองหรือร้องขอให้ฝ่ายบริหารทางกฎหมายดำเนินการให้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายหรือกระบวนการใดบังคับให้เจ้าหน้าที่บริหารทางกฎหมายนั้นต้องสอบถามหรือขอความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียก่อนแต่อย่างใด จึงทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภานั้นไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด จึงไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

กรณี การยกร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นคน การร่างกฎหมายโดยแกนนำหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้จะเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นก็ตาม แต่ไม่มีกระบวนการใดบังคับว่าต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปขอความเห็นจากประชาชนเสียก่อนเช่นกัน แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะเกิดจากการเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสีย แต่กฎหมายนั้นก็ไม่ได้นำไปให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอีก จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนมากได้

### 2.3 ปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะเป็นการพิจารณาไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น จะมีเพียงวาระที่สองเท่านั้นที่ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นไปศึกษา และแม้จะมีการเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาสอบถามข้อมูล แต่ก็ไม่ใช่วิธีบังคับว่า

คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการเท่านั้น

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสมาชิกวุฒิสภา ก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน คือ ในวาระที่สองนั้นคณะกรรมการไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการแต่อย่างใด ทำให้คณะกรรมการไม่มีข้อมูลในการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย และไม่มี การแสดงความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้ร่างกฎหมายซึ่งอาจจะมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการเป็นไปโดยปราศจากข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา หากมีการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น ก็ไม่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน

#### 2.4 แนวคิดและหลักการในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากการตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการบังคับใช้นั้น มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ดังนั้นกระบวนการตรากฎหมายนั้น รัฐต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานในการร่างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องยืนยันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

##### 1) หลักพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพและความผาสุกของประชาชน

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการทางกฎหมายล่าสมัยนั้น เนื่องมาจากการยึดติดอยู่กับแนวความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” เป็นการจำกัดบทบาทของฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เพราะปัจจุบันรัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างหลักประกันให้แก่ทุกคนในสังคม ให้อยู่ในสังคมได้อย่างที่มนุษย์ควรอยู่ รวมทั้งต้องพยายามลดช่องว่างทางฐานะทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดสภาพความเท่าเทียมกันในสังคม แต่แนวคิดดังกล่าวก็มีข้อเสียหากว่ารัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังนั้น “หลักนิติรัฐ” จึงยังคงมีความสำคัญในด้านเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่แน่นอนและที่ดีที่สุดของราษฎร ดังนั้นการนำเอาหลัก “นิติรัฐ” มาผสมผสานกับหลักสังคมนิยม (Social State) จะเป็นหลักประกันสังคมและเสรีภาพ ตลอดจนความผาสุกของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติก็ควรมีหลักการทางกฎหมายทั้งสองหลักการผสมผสานกันด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม คือความผาสุกของประชาชนในรัฐนั่นเอง

ปัจจุบัน กฎหมายสมัยใหม่มีความสัมพันธ์กับศาสตร์สาขาอื่นๆเป็นอย่างมาก เช่นกรณีของกฎหมายท่าแห่ง ที่นักกฎหมายจะต้องมีการวิเคราะห์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นว่าแนวปฏิบัติทางสังคมแนวใดที่จะไม่ขัดแย้งกันตั้งแต่ประเด็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรมไปจนถึงหลักทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดสรรทรัพยากรและนโยบายประชากร แม้กระทั่งหลักรัฐศาสตร์ในด้านของความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยในการปกครอง หรือแม้กระทั่งหลักในทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับช่วงเวลาที่เหมาะสมแก่การอนุญาตให้ทำแท้งหรือวิธีการที่จะใช้ในการทำแท้ง ซึ่งหลายมุมมองดังกล่าว ต้องผสมกลมกลืนกัน และกำหนดเป็นมติของสังคม ภายหลังจากได้ข้อสรุปแล้ว กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการกำหนดมติทางสังคม ยังเป็นเรื่องสำคัญเสมอ ดังนั้น กฎหมายสมัยใหม่ จึงเรื่องทางเทคนิคที่มีความยุ่งยากและมีความซับซ้อน ผู้ร่างหรือกระบวนการตรากฎหมายต้องเข้าใจสังคมและวิทยาการสมัยใหม่ดีพอ จึงจะทำให้กฎหมายที่ได้เป็นกฎหมายที่ดี และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้

## 2) หลักอำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในอดีต การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายโดยการเลือกผู้แทนเข้าไปสู่กระบวนการนิติบัญญัติ แต่ปัญหาจากการใช้อำนาจของผู้แทนที่เป็นการสนองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ไม่ใช่ประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง และการตัดสินใจของผู้แทนไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของประชาชนส่วนมากอย่างแท้จริง จึงมีแนวความคิดว่า แม้ว่าอำนาจที่ประชาชนมอบให้แก่ผู้แทนไปแล้วนั้นจะถอนคืนไม่ได้ ประชาชนจะต้องรองจนกว่าจะมีการเลือกตั้งคราวต่อไปก็ตาม หากเป็นเช่นนั้นก็จะก่อให้เกิดความเสียดประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นการที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการปกครอง จะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจต่อกฎหมายใดๆก่อนที่จะผลบังคับกับประชาชน จึงเป็นเรื่องชอบธรรมตามกฎหมาย ไม่ใช่รอดัดสินหรือชี้ขาดในคราวเลือกตั้งครั้งหน้าแต่อย่างใด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นมาตรการหนึ่งในการกำกับผู้แทนของประชาชนว่าต้องดำเนินการภายใต้หลักประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเท่านั้น ดังนั้นหลักการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงแพร่หลายในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นอย่างมาก ประเทศไทยเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรรับเอาแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้ โดยเฉพาะในกรณีการร่างพระราชบัญญัติที่ต้องมีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน

### 3. ระบบการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการนำระบบการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ แต่มีการเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น การไต่สวนสาธารณะ แต่ถึงจะมีระบบการรับฟังความคิดเห็น แต่แนวคิดและความเข้าใจในระบบการรับฟังความคิดเห็นมีความแตกต่างกันออกไป และทำให้นำมาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ จนไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา โดยไม่สามารถสร้างส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังนั้น จึงขอเสนอองค์ประกอบของการรับฟังความคิดเห็นที่ประเทศไทยใช้คำว่า การทำประชาพิจารณ์ ดังนี้

มาตรการที่จะได้ชื่อว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น จะต้องมີลักษณะสำคัญสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นองค์ประกอบภายนอก กับองค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายนอก คือ ลักษณะที่มีการรับฟังเกิดขึ้นเท่านั้นซึ่งได้แก่

ก) การรับฟังเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ในกรณีนี้จึงต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ หลักการดังกล่าวหมายถึง กรณีที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบจัดให้มีการตัดสินใจเพื่อทบทวนความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ เนื่องจากมีกระแสคัดค้านของประชาชน การประชุมรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก็คือเป็นระบบการรับฟังความคิดเห็นด้วย

ข) ต้องแยกการรับฟังออกจากการลงประชามติ เพราะว่าการรับฟังนั้นไม่ใช่การขอประชามติแต่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่านั้น ดังนั้นข้อสรุปหรือความเห็นใด ๆ ที่ได้มาจะมีค่าเป็นเพียงข้อเสนอให้พิจารณาทั้งสิ้น ตัวผู้มีอำนาจวินิจฉัยยังคงมีอิสระมีอำนาจเต็มอยู่เช่นเดิม จะมีความเห็นแตกต่างไปอย่างไรก็ได้ ความอิสระที่กล่าวมานั้นเป็นเพียงอิสระในแง่ของกฎหมายเท่านั้นในส่วนของความเป็นจริงเมื่อพิจารณาถึงความเป็นกลาง ความเป็นอิสระของกรรมการรับฟังความคิดเห็น พยานหลักฐานที่ผ่านการโต้แย้งตรวจสอบมาโดยรัดกุม ความมีส่วนร่วมเห็นของสาธารณชนทั่วไป ข้อกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องให้เหตุผลโดยชัดแจ้งครบถ้วนแล้ว อำนาจของเจ้าหน้าที่จะถูกแวดล้อมและถูกกำหนดโดยกระบวนการรับฟังจนหมดอิสระไป

อำนาจข้อผูกพันเช่นนี้เป็นวัตถุประสงค์ของมาตรการรับฟังกระบวนการรับฟังที่กำหนดไว้แล้วมีไว้เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจดุลพินิจตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปโดยเที่ยงตรง ปราบกฎเหตุผลและความรับผิดชอบโดยชัดเจน

องค์ประกอบภายใน เป็นเรื่องของการตัดสินใจ ซึ่งการรับฟังทั้งหลายเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานราชการ หรือฝ่ายที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการและยังผลเป็นข้อสรุปความเห็น

ต่อผู้มีอำนาจนั้น ซึ่งอาจจะเป็นการรับฟังที่มีความหมายและมีคุณค่าหรือปราศจากคุณค่า ก็ได้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายในว่า จะมีความคิดความเชื่อใดแฝงอยู่ในการรับฟังนั้นหรือไม่

## 1 การรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทย

การรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ ส่วนหนึ่งได้แนวคิดมาจากประเทศตะวันตก และมีการดัดแปลง เพื่อให้เหมาะกับการใช้ในประเทศไทย โดยมีได้พิจารณาถึงหลักการของการรับฟังความคิดเห็น ที่นำมาใช้ดังกล่าวนั้นถูกต้องตามหลักการหรือไม่

### 1.1 แนวคิดของการรับฟังความคิดเห็น

ในประเทศตะวันตกที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในสังคม เศรษฐกิจไปอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการเมืองและกฎหมายให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงนั้น มาตรการรับฟังความคิดเห็นนับเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เสริมขึ้นมาเคียงคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่อาจใช้มาตรการทางการเมืองควบคุมอำนาจดุลพินิจอันจำกัดของฝ่ายบริหารได้อย่างเท่ากัน ตัวอย่างของการพัฒนาการนี้ ในประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศสหรือเยอรมันนั้น แต่เดิมการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น "ศาลปกครอง" จะทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นสำคัญ ศาลปกครองของประเทศเหล่านี้จะแยกทั้งบุคคลากรและ โครงสร้างศาลออกจากศาลยุติธรรมอันเป็นศาลในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง จัดเป็นศาลเฉพาะทาง ที่สามารถผสมานวิธีคิดทางกฎหมายเข้ากับ ความซับซ้อนเป็นจริงในทางบริหาร จนเกิดเป็นการควบคุมในส่วนเนื้อหาของใช้อำนาจได้ในระดับหนึ่ง จนแม้แต่ในส่วนที่เป็นอำนาจดุลพินิจ เช่น ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ก็ได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะได้

ต่อมาเมื่ออำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารนั้นมีมากขึ้นและซับซ้อนขึ้นส่งผลกระทบไปอย่างกว้างไกลและหลากหลายขึ้น ประเทศในระบบนี้จึงได้ริเริ่มมาตรการไต่สวนสาธารณะขึ้นมาเพื่อเพิ่มเติมหรือเสริมกับการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอยู่ โดยพัฒนาการเช่นนี้ การใช้มาตรการไต่สวนสาธารณะของประเทศเหล่านี้ จึงเป็นไปในลักษณะจำกัด ไม่ถือเป็นมาตรการเดิมใช้ควบคุมได้ไม่เพียงพอ ด้านการปรุงแต่งนั้นก็ได้นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้อย่างเต็มที่ มีการปรับปรุงให้เข้ากับความเป็นทางบริหารอยู่หลายประการ

ส่วนประเทศในระบบ แองโกล - อเมริกัน เช่นอังกฤษหรืออเมริกันนั้น ไม่มีระบบศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะทางเหมือนเช่นภาคพื้นยุโรป คดีปกครองจะเป็นภาระส่วนหนึ่ง

ของศาลยุติธรรมด้วย เป็นเหตุให้ไม่มีการพัฒนากฎหมายปกครองขึ้น โดยเฉพาะเจาะจง คงได้แต่การตรวจสอบในส่วนของอำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยไม่อาจเข้าควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจได้ มาตรการไต่สวนสาธารณะจึงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นหลักที่สำคัญและมีการปรุงแต่งวิธีการทางเทคนิคทางกฎหมายสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศอเมริกา ที่ไม่มีระบบกรรมการรับอุทธรณ์การตัดสินใจทางปกครองมาเสริมระบบศาลเหมือนเช่นอังกฤษ ทำให้ต้องพึ่งพาและพัฒนามาตรการนี้ไปซับซ้อนกว่าอังกฤษ จนในที่สุดก็ได้เริ่มผ่อนคลายเพราะเห็นว่าในหลายกรณีจะทำให้การตัดสินใจนั้นยึดเยื้อ ไม่สมประโยชน์แก่ฝ่ายใดนอกจากทนายความหรือนักกฎหมายเท่านั้น จึงได้หันมาใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการ เช่นการเจรจาตกลงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีวิธีการทางกฎหมายเป็นมาตรการสุดท้ายในที่สุด

ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ ให้ความรู้ที่ตรงกันอยู่ประการหนึ่งคือ มาตรการควบคุมการกระทำทางปกครองนั้น เป็นมาตรการที่ต้องอาศัยการผสมผสาน ทั้งการเมืองและกฎหมาย ในทางกฎหมายเองก็ต้องมีการควบคุมทั้งในส่วนเนื้อหาและกระบวนการ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการต่างๆที่ใช้บังคับในสังคมไทยปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเมืองเช่น การตั้งศาลปกครอง การตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือมาตรการไต่สวนสาธารณะ หรือการทำประชาพิจารณ์ก็ดี แม้จะเริ่ม มีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน ก็ย่อมหลีกเลี่ยงปัญหาไปไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองที่เริ่มมีกฎหมายเข้ามาจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะการพัฒนาการไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เริ่มมาจากอำนาจทางปกครอง แต่การที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการริเริ่มร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนเอง ก็จะทำให้เห็นภาพที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนส่วนมากได้และเป็นการทราบความต้องการที่แท้จริงตั้งแต่เบื้องต้น

ตัวอย่างที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือการบัญญัติกฎหมาย กรณีของประเทศอังกฤษนั้น สภาจะกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายกลาง เกี่ยวกับแนวทางกำหนดข้อบังคับให้ปฏิบัติต่าง ๆ จากนั้นจึงอ้างอิงหรือกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องใช้มาตรการนี้ต่อไป ทำให้เกิดการพัฒนาหรือทิศทางที่เป็นเอกภาพได้ โดยไม่ต้องอาศัยการพัฒนาที่ยาวนานเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ รายละเอียดของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

ข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย จากตัวอย่างของต่างประเทศเช่นที่กล่าวมานี้ มีประเด็นที่น่าสนใจว่า กรณีการใช้มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมี



ประโยชน์ในทางเทคนิค ของกฎหมายเป็นอย่างมาก ส่วนมาตรการได้ส่วนสาธารณะหรือที่ประเทศไทยได้เรียกใหม่ว่า การทำวิธีประชาพิจารณ์นั้น มีหลักการและเหตุผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 บัญญัติเรื่องประชาพิจารณ์ไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบและรายละเอียดของการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ขาดตกบกพร่องหลักการและวิธีสำคัญไปหลายประการจนไม่เป็นที่สนใจหรือใช้บังคับให้เป็นผลอย่างจริงจัง

แม้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ได้แสดงหลักการและเหตุผลไว้ว่า “เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน” ก็ตาม แต่การที่จะนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมาใช้ในไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องอาศัยข้อพิจารณาอื่นอีกมาก ดังจะขอนำเสนอต่อไปในบทที่สามนี้

## 1.2 รูปแบบของวิธีประชาพิจารณ์

รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของการให้โอกาสแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นนั้น แยกได้เป็น 5 รูปแบบคือ

(1) การสำรวจความคิดเห็นโดยการใช้แบบสอบถาม (Survey Polls) วิธีการนี้จะใช้เมื่อมีการริเริ่มจะทำโครงการหรือกิจกรรมใดก็จะมีกรให้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของด้วยโดยจัดทำเป็นแบบสอบถามให้ประชาชนรับรู้ และในแบบสอบถามนั้นจะมีการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นประกอบไปด้วย วิธีการนี้มีการนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำรายงาน “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”(Environmental Impact Assessment : EIA) เมื่อมีการสำรวจความคิดเห็นแล้ว ผู้จัดทำรายงานก็จะประมวลและวิเคราะห์ผล ซึ่งส่วนมากจะรายงานว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนี้มีปรากฏในรายงาน “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

(Environmental Impact Assessment : EIA) (ซึ่งต่อไปในการศึกษานี้จะเรียกว่า EIA ) ซึ่งก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนนัก เพราะแบบสอบถามที่ออกไปนั้นมักมีลักษณะของการชี้นำคำตอบโดยผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบคำถามโดยใช้เวลาน้อยมากในการพิจารณาให้คำตอบ โดยปราศจากข้อมูลเพียงพอ เพราะฉะนั้นคำตอบที่ได้มาจึงมักเป็นคำตอบในเชิงการคาดคะเนมากกว่า

(2) การจัดเวทีซักถามปัญหา (Question and Answer Session) เป็นรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะแสดงความโปร่งใสในการดำเนินการ จึงได้จัดให้มีเวทีสำหรับให้ประชาชนได้ซักถามเพื่อจะได้ตอบข้อซักถามจนเป็นที่พอใจ รูปแบบนี้จะมีลักษณะของการเผชิญหน้าระหว่างประชาชนกับฝ่ายหน่วยงานของรัฐซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะสร้างความขัดแย้งที่อาจส่งผลทำให้ไม่ได้ข้อยุติหากคำตอบของหน่วยงานของรัฐไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

(3) การจัดสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการ (Seminar or Workshop) เป็นวิธีการที่มุ่งถึงการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการมาใช้หรือประกอบการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรืออนุมัติโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการที่บางครั้งจะเรียกกันว่าเป็นการระดมความคิดจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อาจจะเป็นนักวิชาการ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม และตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้จะมีลักษณะของการร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือกัน เพื่อหาทางออกหรือมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม วิธีการนี้มีข้อจำกัด คือ จำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการนั้นจำกัดเพียงจำนวนไม่มากนัก เพราะหากมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากเกินไปผลที่จะได้รับจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

(4) การจัดประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ (Public Hearing) วิธีการนี้ แตกต่างจากวิธีการตามข้อ 3 คือ จำนวนผู้เข้าร่วมจะมีมากกว่าและเป็นทางการมากกว่า และโดยปกติแล้วจะมีกฎหมายบัญญัติให้มีกระบวนการจัดทำความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งสำหรับประเทศไทยหากมุ่งถึงการแสดงความคิดเห็นสาธารณะแล้ว มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางปฏิบัติ

การรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แม้จะมีกระบวนการ จัดทำที่ยุ่งยากและใช้เวลา แต่ก็นับว่าเป็นวิธีการที่มีระบบที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือเพราะมีองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้ดำเนินการ และผู้ที่จะเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น

เห็นนั้น ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นนักวิชาการ ประชาชนหรือผู้แทนประชาชนหรือองค์กร เอกชน และบางครั้งก็ให้สื่อมวลชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย มีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดที่เข้าร่วมได้แสดงข้อมูลและความคิดเห็นเป็นสำคัญ โดยมีการบันทึกการประชุมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประชาชนจะได้ตรวจสอบ ข้อมูลในภายหลังได้

(5) การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ ( Written Comment หรือ Paper Hearing) โดยประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือได้นั้นจะต้องเริ่มจากการที่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมได้ทำประกาศแจ้งให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ได้ทราบถึงโครงการหรือกิจกรรมนั้น และเชิญชวนให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียได้ แสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หรือมีข้อคัดค้านประการใด ด้วยการทำเป็นหนังสือ เสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ดังเช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 29 และมาตรา 32

รูปแบบของการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 5 รูปแบบนั้นหน่วยงานของรัฐอาจเลือกใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือผสมผสานกันหลายรูปแบบได้ ตามความเหมาะสมกับลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ โครงการหรือกิจกรรมที่มีความ จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศแต่ก็สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และต่อประชาชนนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบนั้นมีโอกาสให้ประชาชน ได้รับรู้ถึงโครงการหรือกิจกรรมของรัฐนั้นอย่างถูกต้องจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อ ประชาชน

### 1.3 ขั้นตอนของวิธีประชาพิจารณ์

การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการเพื่อให้ผู้ มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการประชาพิจารณ์โดยการปิดประกาศ ล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนี้จะต้องมีการประกาศทางสถานีวิทยุ กระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องที่ที่จะมีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือ พิมพ์รายวันของท้องถิ่นก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน เมื่อได้มีการลง ทะเบียนแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องให้ผู้ลงทะเบียนทราบถึงประเด็นที่จะประชา พิจารณ์ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ และช่วงเวลาของการประชาพิจารณ์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายหลังจากวันลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน จากนั้นให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 15 วันภายหลังจากวันลงทะเบียน รวมทั้งคณะกรรมการประชา

พิจารณาต้องรวบรวมเอกสาร โครงการที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์และแจ้งนัดวันประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ลงทะเบียนทราบไม่น้อยกว่า 30 วัน นับจากวันลงทะเบียน

### 1) การเตรียมการ

เมื่อมีการตกลงจะจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว จะต้องมีการเตรียมการเพื่อให้มีวิธีประชาพิจารณ์ โดยให้มีวิธีประชาพิจารณ์ขึ้นระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ จากนั้นผู้มีอำนาจดังกล่าว ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น เพื่อกำหนดเวลา สถานที่ในการทำประชาพิจารณ์

### 2) การประชาพิจารณ์

กระบวนการที่จะก่อให้เกิดการจัดทำวิธีประชาพิจารณ์ มี 3 กรณี โดยในกรณีแรกผู้มีอำนาจเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ กรณีที่สองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และกรณีที่สามหน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในที่นี้หมายถึงผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ แล้วแต่กรณี เช่น รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย จึงเห็นควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐต่อไป

กรณีที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์โครงการของรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการไปแล้ว ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่าโครงการที่ดำเนินการไปแล้วมีผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีที่หนึ่ง และต้องการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นต้องมีการทำหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงก่อน หากหน่วยงานมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบข้อชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและมีความ

ประสงค์ที่จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ในบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์ จากนั้นผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณีพิจารณาว่าการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการรัฐ ก็อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้

กรณีที่สาม หน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ ให้เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเจ้าสังกัดนั้น ๆ แล้วแต่กรณี พิจารณา กลั่นกรอง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วจึงสั่งให้มีประชาพิจารณ์ในกรณีที่เห็นควร

### 3) การสรุปผล

หลังจากที่มีการจัดประชาพิจารณ์แล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานประชาพิจารณ์ภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ แล้วจึงส่งรายงานให้แก่ผู้สั่งการให้มีประชาพิจารณ์และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษาต้องมีการจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง การทำประชาพิจารณ์มีผลทางกฎหมายเป็นเพียงการนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ไปพิจารณา เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการเท่านั้น ไม่มีผลผูกมัดว่ารัฐต้องตัดสินใจตามผลของการทำประชาพิจารณ์นั้น

## 1.4 วิธีการและระยะเวลาในการรับฟังความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์ นั้นมีวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน และวิธีการ ดังกล่าว ต้องดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาเพื่อเป็นการป้องกันสิทธิของประชาชน ดังนี้

### 1) วิธีการรับฟังความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์

เมื่อมีการสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ในวันจัดทำประชาพิจารณ์นั้นประชาชนที่ประชุมจะเริ่มให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการตามประเด็นที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงให้ผู้ชำนาญแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการ

ตามประเด็นที่กำหนดไว้ ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วจะได้แถลงตามประเด็นของการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วย โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องคำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์

## 2) ระยะเวลาการรับฟังความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์

เมื่อมีการตกลงจะจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องมีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ และประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความเห็น และให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมทั้งนัดวันประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ หลังจากที่มีการจัดประชาพิจารณ์แล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานประชาพิจารณ์ภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ แล้วจึงส่งรายงานให้แก่ผู้สั่งการให้มีประชาพิจารณ์และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษาต้องมีการจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย โดยใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการ แต่มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น

### 1.5 องค์กรที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงการต่างๆของรัฐ โดยเฉพาะของฝ่ายบริหาร เป็นการแสดงความคิดเห็นและความประสงค์ของประชาชน กลุ่มผู้เสียหาย หรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภานั้น คณะกรรมการมีบทบาทสูงมากต่อร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพราะเป็นหน่วยงานที่จะตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขในร่างกฎหมายนั้น จึงควรศึกษาองค์ประกอบ บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการต่างๆ โดยเฉพาะกรณีของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการของแต่ละองค์กร ดังนี้

### 1) คณะกรรมการในรัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาในปัจจุบัน ได้แบ่งคณะกรรมการออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกันและคณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึงสภาเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภานั้น คณะกรรมการดังกล่าวเป็นการตั้งไว้อย่างถาวรและตลอดอายุของรัฐสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นของสภาซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 31 คณะ แต่ละคณะประกอบไปด้วย กรรมการ จำนวน 17 คน

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้หรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ประชุมกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามิได้มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป

สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกจากนั้นที่ประชุมจะเป็นฝ่ายเลือกจากบัญชีรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

ส่วนจำนวนคณะกรรมการนั้นจะไม่มีกำหนดไว้แน่นอนเหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา และจะตั้งขึ้นเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา แต่สภาจะกำหนดจำนวนกรรมการเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นแล้ว

คณะกรรมการร่วมกัน คือกรรมการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันที่ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดเพื่อทำหน้าที่

ร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย หรือร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะสลายตัวไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญและเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวที่คณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายนั้นได้

คณะกรรมการเต็มสภา คือ คณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมการ โดยประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

การพิจารณากฎหมายโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นก็ได้ และสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระก็ได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้น

#### (ก) วิธีการตั้งกรรมการ

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมการเป็นอำนาจของสภาโดยที่ประชุมสภามีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งเป็นขั้นตอนในทางปฏิบัติทั่วไป สรุปได้ ดังนี้

ก. สภาจะพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการที่ตั้งว่าควรมีจำนวนเท่าใด ซึ่งถ้ารัฐ-ธรรมนูญหรือข้อบังคับกำหนดไว้ก็ให้ถือเอาตามนั้น

ข. ให้สมาชิกเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการให้ครบจำนวนที่กำหนดไว้

ค. ถ้าสมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดไว้ ก็ให้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการเท่าที่กำหนดไว้



อนึ่ง การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพให้ตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนประเภทนั้นๆ จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมเลือกจากที่สมาชิกเสนอชื่อ ทั้งนี้การคัดเลือกและการเสนอชื่อกรรมการในส่วนของผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อให้สภาเลือกตั้งไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด

### (ข) อำนาจหน้าที่

กรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ก. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด
- ข. พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑
- ค. พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับสมาชิกรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติจะปรากฏอยู่เสมอว่า คณะกรรมการขอให้หน่วยราชการส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาประกอบการพิจารณาศึกษา แต่หน่วยงานนั้น ๆ กลับนิ่งเฉย ไม่ให้ความร่วมมือที่จะส่งเอกสารมาประกอบการพิจารณาศึกษา แต่หน่วยงานนั้น ๆ กลับนิ่งเฉย แม้ว่าตามระบอบประชาธิปไตยสภาอาจใช้กลไกทางการเมืองเรียกให้รัฐมนตรีเข้ากระทรวงรับผิดชอบทางการเมือง เช่น ตั้งกระทู้ เป็นต้น แต่โดยข้อเท็จจริงเมื่อกรรมการประสบปัญหานี้ก็ไม่อยากคิดใจเอาความกับรัฐมนตรีเข้ากระทรวง

ในต่างประเทศที่ให้อำนาจคณะกรรมการเรียกเอกสารและบุคคลมาให้ข้อมูล และได้กำหนดสภาพบังคับกรณีการฝ่าฝืนไม่ส่งเอกสาร หรือปฏิเสธไม่มาพบกรรมการ โดยถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา (an offence against) และผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษตาม คำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งของรัฐสภา แล้วแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้นจึงมีผู้วิจัยและเสนอแนะทางออกเพื่อให้อำนาจเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการมีสภาพบังคับว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้การส่งเอกสารหรือมาพบคณะกรรมการเป็นหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติ เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่ง และผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจของรัฐสภา (ต้องมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนอำนาจของรัฐสภา) ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับความผิดอาญาอื่นๆ

### (ค) การดำเนินงานของคณะกรรมการ

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย หรือ กระทําการอื่นใดในหน้าที่ สามารถแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ลักษณะคือ

#### ก. การประชุมของคณะกรรมการ

จากข้อบังคับของการประชุมรัฐสภา ส่วนใหญ่กำหนดการประชุมคณะกรรมการแตกต่างจากการประชุมกรรมการทั่วไป คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การประชุมสภามีลักษณะเป็นการเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการนั้น ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้คือ สมาชิก รัฐมนตรี บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการเชิญมาชี้แจง

ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ ส่วนในกรณีประชุมลับ บุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการได้ ก็คือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น

ในการประชุมคณะกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม หากเป็นการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับการประชุมคณะกรรมการร่วมกันนั้น ต้องมีกรรมการของทั้งสองสภามาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

## ข. การดำเนินกิจการอื่น ๆ

การดำเนินกิจการอื่น ๆ ของคณะกรรมการ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดอื่น ๆ อันจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และเป็นส่วนหนึ่งในเหตุและผลที่จะนำเสนอในรายงานเพื่อสภาพิจารณาต่อไป การดำเนินกิจการอื่น ๆ ของคณะกรรมการ อาทิ การจัดสัมมนา การเดินทางไปประชุม พิจารณาศึกษาและดูสภาพข้อเท็จจริงปัญหาอุปสรรค ข้อขัดแย้ง และความเดือดร้อนของประชาชนในต่างจังหวัด การเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างจังหวัด และในต่างประเทศ เป็นต้น

### (ง) ขั้นตอนที่ขาดการปรึกษาหารือ

ในขั้นตอนการแปรญัตติของคณะกรรมการต่างๆ นั้น ไม่มีกฎระเบียบใดกำหนดให้ต้องขอความคิดเห็นจากประชาชน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายไปจากร่างเดิม

คณะกรรมการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยทั้งสองขั้นตอนนี้ บทบาทของคณะกรรมการจะปรากฏอยู่ในวาระที่สอง คือการพิจารณาร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือไม่ว่าก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ นอกจากนี้ คณะกรรมการจะใช้อำนาจเรียกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ร่างกฎหมายนั้นมาให้ข้อมูลหรือไม่ก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้คณะกรรมการต้องดำเนินการ

## 2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ จัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

### (1) ความเป็นมาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2525 รัฐบาลโดย นายปรีดี พนมยงค์ ต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกันสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat.) ของประเทศฝรั่งเศส จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น โดยโอนงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้ว ไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้นกรรมการกฤษฎีกาจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกาซึ่งกรรมการร่างกฎหมายนั้นได้มีการแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

### (2) บทบาทและหน้าที่ในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย

โดยที่การบริหารประเทศในระบบนิติรัฐนั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะทำให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ในการบริหารประเทศและเนื่องจากกิจกรรมของรัฐได้แยกให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรับผิดชอบ ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางทางกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบดูแลกฎหมายของประเทศทั้งหมด เพื่อให้มีการตรากฎหมายและใช้กฎหมายที่ถูกต้องเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบในงานด้านนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ ดังนี้

ก) จัดทำร่างกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศทุกฉบับ โดยจะรับผิดชอบดำเนินการให้กับคณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

ข) เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก

ค) ให้ความเห็นทางกฎหมาย ให้แก่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยจะเป็นการตีความความคลุมเครือของกฎหมายและเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายที่ถูกต้อง ซึ่งผลการให้ความเห็นจะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

ง) ให้ความสำคัญสนับสนุนในด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยที่ในการบริหารประเทศนั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้รับการร้องขอให้สนับสนุนงานด้านกฎหมายตามภารกิจที่กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องรับผิดชอบ

จ) ประสานงานการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นสภา กระบวนการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ นั้น นอกจากจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะต้องมีการนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา รวมทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภานั้นยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายด้านต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องรับผิดชอบในการเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะชี้แจงต่อรัฐสภา รวมทั้งทำหน้าที่ในด้านผู้สนับสนุนด้านกฎหมายเพื่อให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น การชี้แจงต่อรัฐสภา รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้านกฎหมายเพื่อให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น การชี้แจงร่างกฎหมายต่าง ๆ ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งกรรมการต่าง ๆ และเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ในชั้น รัฐสภา ด้วย

ฉ) งานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่การดำเนินการภาครัฐนั้นจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการทางด้านกฎหมายของประเทศอย่างเป็นทางการ ในกรณีที่จะมีการติดต่อกับต่างประเทศในด้านกฎหมาย โดยจะมีหน้าที่ดังนี้ ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจกับต่างประเทศ ให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมระหว่างประเทศ และแปลกฎหมายไทยเป็นภาษาต่างประเทศหรือการแปลกฎหมายต่างประเทศเป็นภาษาไทย

ช) งานสนับสนุนด้านวิชาการทางกฎหมาย โดยที่ในการจัดทำกฎหมายหรือการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งการใช้กฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับผิดชอบนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการดูแลประโยชน์สาธารณะของประเทศ ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วน รวมทั้งต้องเป็นหลักในทางวิชาการด้านกฎหมายที่สถาบันอื่น ๆ จะให้อ้างอิงต่อไป งานด้านวิชาการทางกฎหมายจึงเป็นหน้าที่อันสำคัญส่วนหนึ่ง เช่น การรวบรวมข้อมูลทางกฎหมายไทยและการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการวางแนวทางในการใช้และตีความกฎหมาย และการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลของระบบกฎหมายต่างประเทศและแนวความคิดของกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปโดยเหมาะสม

### (3) โครงสร้างและหน้าที่ของคณะกรรมการร่างกฎหมายในปัจจุบัน

กรรมการร่างกฎหมายเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกฤษฎีกามีโครงสร้างอันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา และมีหน้าที่ในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นตามกฎหมายแก่รัฐและองค์กรของรัฐ

#### ก) โครงสร้างของคณะกรรมการร่างกฎหมาย

กรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี และให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย ฉะนั้น ภาระหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายจึงมีผลกระทบถึงการบริหารราชการของแผ่นดินในระดับนโยบาย บุคคลผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายจะต้องเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญเป็นพิเศษโดยมีคุณสมบัติตามที่ กำหนด<sup>43</sup> ปัจจุบันกรรมการร่างกฎหมายมีทั้งหมด 86 ท่าน แบ่งเป็น 10 คณะ

#### ข) หน้าที่ของคณะกรรมการร่างกฎหมาย

คณะกรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่ร่างกฎหมาย โดยการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการของกรรมการร่างกฎหมายนั้นจะต้องตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายนั้นด้วย และกำหนดโครงสร้างกลไกของกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน และในขณะเดียวกันก็จะต้องสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยคำนึงถึงการไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

<sup>43</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย คือ เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีประสบการณ์ในระดับสูงคือ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินในระดับอธิบดีขึ้นไป หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการใช้กฎหมายในระดับผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือนักวิชาการที่ผ่านประสบการณ์ในการสอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย

นอกจากนี้ ต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการทบทวนหลักการด้วย ส่วนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรูปแบบการร่างกฎหมายและการใช้ถ้อยคำให้ถูกต้องเหมาะสมด้วย

หน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย มีลักษณะเป็นการให้ความเห็นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

#### ค) วิธีการพิจารณาหรือตรวจร่างกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานจะเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หน่วยงานนั้นจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายในเบื้องต้นขึ้นก่อนแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการของร่างกฎหมายนั้นแล้ว จึงส่งร่างกฎหมายนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

ในบางกรณีคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำหรือ "ยกร่าง" กฎหมายในเรื่องนั้นขึ้นตามหลักการหรือแนวทางที่กำหนดมาให้โดยไม่มีร่างกฎหมายในเบื้องต้นจากหน่วยงาน

#### ง) หลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย

เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอร่างกฎหมาย คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2534 ได้มีมติในการกำหนดเป็นนโยบายในกรณีที่จะมีปรับปรุงกฎหมายจากหลักการควบคุมมาเป็นการกำกับดูแล ดังนั้น เพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล จึงสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์<sup>44</sup> เพื่อให้หน่วยราชการเจ้าของเรื่อง สำนักงาน

<sup>44</sup> หลักเกณฑ์ในการพิจารณา ประกอบด้วย

1) จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ถ้าไม่มีกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริการประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งอื่นใดในทางบริหารได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติและให้กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว

ส่วนการร่างกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 16 บัญญัติว่าประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ของกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ออก "ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศโดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522" ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการแยกประเภท และผู้รับผิดชอบงานตรวจพิจารณาร่างกฎหมายไว้

ข้อ 3 วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าววางหลักไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติหรือนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายใดแล้ว ให้กรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้

#### (4) ระบบการปรึกษาหารือในคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 นั้น ไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนทำการร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย แต่อย่างไร แต่เป็นสิทธิที่คณะกรรมการจะเชิญผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในบางครั้งคณะกรรมการก็พบกับปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่นหน่วยงานราชการมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ไม่อำนาจไปแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ข้อมูลที่คณะกรรมการได้รับก็จะไม่

2) ร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริหารประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งอื่นใดในทางบริหารได้หรือไม่

3) ร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่และจำเป็นเพียงไร จะเปลี่ยนจากการขออนุญาตก่อนการกระทำ เป็นการกำกับดูแลในภายหลังจะได้หรือไม่

4) ถ้าจำเป็นต้องให้มีการขออนุญาต ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่ ถ้ายังไม่ได้กำหนดก็ให้กำหนดไว้ให้ชัดเจน



ละเอียดและลึกซึ้งเพียงพอ และข้อมูลที่ได้อาจจะไม่ถูกต้องเลยก็ได้ ดังนั้น การไม่มีกฎหมายกำหนดว่าให้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน ย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อไป

## 2 ผลของการนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในประเทศไทย

กระบวนการแสดงความคิดเห็นหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คงได้กำหนดไว้แต่เพียงหลักการตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติถึงกระบวนการแสดงความคิดเห็น ในรูปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติ เพื่อให้หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นำมาใช้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการตรากฎหมาย หรือการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในบางครั้ง รัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว แต่มีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างมากระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชน กับประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น หลายโครงการที่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ไม่สามารถจะหาข้อยุติได้ เช่น โครงการทางด่วนส่วนแยกอูรุพงษ์-ราชดำริ ซึ่งเป็นโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูดที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากยานาคาของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯลฯ การจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ นั้น แม้ว่าจะได้มีกฎหมายว่าด้วยประชาธิปไตยเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างราบรื่น และเป็นที่ยอมรับได้ทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากโครงการเหล่านั้น ได้จัดให้มีขึ้นโดยไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน และในกรณีของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ก็เช่นกัน ทำให้ประชาชนไม่เห็นคุณค่าและเป็นการคัดค้านในที่สุด

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ 2 กรณี คือ

1. สิทธิตามมาตรา 56 วรรคสอง คือ สิทธิในการให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้สิทธิตามกรณีนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบขององค์กรประชาชนไว้แล้ว คือ องค์กรอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดเงื่อนไขของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวว่าจำเป็นต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขนี้เองจึงมีความจำเป็นจะต้องจำกัดสิทธิของประชาชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นไว้เป็นองค์กรอิสระแทนประชาชนทั้งหมดหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 56 วรรคสองนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นต่อรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องกำหนดให้เป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญโดยตรง จึงจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้ว่า ผลการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีความถูกต้องในเชิงวิชาการ และผลกระทบที่จะได้รับนั้นมีมากน้อยเพียงใด มาตรการที่นำมาใช้เพื่อการป้องกัน แก้ไขและเยียวยาผลกระทบนั้น ผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญโดยตรง จึงจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้ว่า ผลการศึกษาและประเมินผลกระทบนั้นมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ ผู้ที่จะให้ความเห็นได้ดีและเหมาะสมในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงสมควรที่จะเป็นองค์กรอิสระ ดังนั้นประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิในกรณีนี้เท่านั้น

2. สิทธิตามมาตรา 59 คือ สิทธิแสดงความคิดเห็นในกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นนี้ทำได้ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้ โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ในมาตรา 59 ยังให้การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้ข้อมูลมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการ และรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมที่ประชาชนและหน่วยงานราชการจะปฏิบัติได้ถูกต้อง โดยเฉพาะในกรณีของการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ ซึ่งไม่เพียงแต่การแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆของรัฐเท่านั้น จึงสรุปปัญหาการรับฟังความคิดเห็นในสังคมไทย ดังนี้

### 1) ปัญหาจากการปฏิบัติตามวิธีประชาพิจารณ์

(1) การจัดประชาพิจารณ์เป็นเพียงการสร้างความสะดวกให้กับโครงการเท่านั้น โดยในบางโครงการได้มีการทำสัญญาผูกมัดไว้ก่อนแล้ว นั่นคือมีการตัดสินใจก่อนแล้วจึงจัดทำประชาพิจารณ์

(2) การให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ครบถ้วน เพียงพอ และรอบด้าน

(3) ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เพียงพอ ทำให้ข้อมูลจากทุกฝ่ายไม่ได้รับการพิสูจน์และชี้แจงอย่างชัดเจน

(4) มีความขัดแย้งและมีความรุนแรงในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังการจัดทำประชาพิจารณ์ ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างยากลำบาก

(5) ฝ่ายคัดค้านไม่เข้าร่วมและขัดขวางการจำประชาพิจารณ์

(6) การบริหารจัดการของคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ได้แก่ประเด็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เปิดเผยและไม่มีความครอบคลุม หลักเกณฑ์การคัดเลือกคนเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ไม่โปร่งใส มีรายชื่อคนตายลงทะเบียนเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ ขาดบุคคลากรที่ทำงานประจำด้านฝ่ายเลขานุการ และขาดบุคคลากรที่มีความเข้าใจด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ และการติดข้อความสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ ณ สถานที่จัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือของสถานที่จัดทำประชาพิจารณ์

(7) คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีส่วนได้เสียและไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงและซักถามให้ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน

(8) หน่วยงานของโครงการไม่มีงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์

(9) รายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

(10) ผู้มีอำนาจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ

2) ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กฎหมายลำดับรองไม่ได้กำหนดให้มีการรับฟัง และกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานอย่างชัดเจน เช่น การร่างกฎหมายและการตรวจร่างกฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน หรือหน่วยงานราชการขาดการรับฟังความเห็นของประชาชน

3) ปัญหาของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจของประชาชนในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา กรรมการธิการ หรือประชาชนบางคนเข้าใจว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนแล้ว ถือว่าเป็นตัวแทนและมีอำนาจในการตรากฎหมายได้ทุกเรื่องและถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวนำไปสู่การตรากฎหมายโดยที่กฎหมายนั้นไม่สนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างชัดเจน กล่าวคือ ขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ไม่มีขั้นตอนใดที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือคณะกรรมการต่างๆ ต้องขอความเห็นจากประชาชนในการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานั้นควรได้รับการศึกษาเพื่อแก้ไขต่อไป ซึ่งในการศึกษานี้จะได้ศึกษาวิธีการต่างในสังคมนานาชาติที่แก้ไขปัญหาดังได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ หากเห็นว่าวิธีการที่ต่างประโชยูนั้น จะแก้ปัญหที่ประเทศไทยประสบได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยควรรับและปรับวิธีการเหล่านั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมไทยได้

### บทที่ 3

#### ระบบการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ

ประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จะมีแนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนมากกว่าประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านสังคมและเศรษฐกิจน้อย ซึ่งในอดีต ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยการแสดงความประสงค์ของประชาชนได้โดยตรง และพัฒนามาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นของประชากร ปัจจุบันประชาชนได้พยายามที่จะเข้ามาแสดงบทบาทในการควบคุมหรือกำกับการใช้อำนาจของผู้แทนที่ได้อีกตั้งให้เป็นผู้แทนของประชาชน เพราะว่าผู้แทนในปัจจุบันมักจะผูกคิอยู่กับผลประโยชน์ของตนเอง พรรคพวก หรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากกว่าการกระทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นในต่างประเทศ และหลายๆประเทศก็ได้พยายามคิดหาวิธีป้องกันและแก้ไขกันอย่างจริงจัง เช่น ในประเทศอังกฤษก็ได้ นำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา ก็จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้

ก่อนจะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีของ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะขออธิบายถึงความแตกต่างของ คำว่า “ไต่สวนสาธารณะ” และ “ประชาพิจารณ์” ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความสับสนอยู่มากในสังคมไทย กล่าวคือ

ประเทศอังกฤษใช้คำว่า “public inquiry” ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้แตกต่างกัน เช่น มีการแปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” ซึ่งที่จริงแล้ว คำว่า “public inquiry” หมายถึงมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกผลกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายหรือคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้ห้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น<sup>45</sup>

<sup>45</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. ประชาพิจารณ์. หน้า 15.

ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ใช้คำว่า “public hearing” ในกรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็น แต่เมื่อมีการแปลเป็นภาษาไทย ก็แปลแตกต่างกันไป คำว่า “public hearing” ในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือขององค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม แต่เดิมนั้น หมายถึงการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย<sup>46</sup>

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งที่ให้โอกาสกับประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายหรือโครงการของรัฐ ได้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการที่แท้จริง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในขั้นตอนของการร่างกฎหมายหรือการริเริ่มจัดทำโครงการ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนร่างกฎหมาย ขณะร่างกฎหมาย และก่อนการนำกฎหมายออกบังคับใช้ ซึ่งในระยะหลังประเทศฝรั่งเศสก็หันมาให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากขึ้น ซึ่งเป็นระบบการลงประชามติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว โดยมีการนำระบบการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) หรือกระบวนการรับฟังของประชาชน มาใช้ในบางกรณี เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ.1983 ขึ้นใช้บังคับกับ “กิจการ” ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ตามที่จะได้มีการตรากฎีกากำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งโดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวได้<sup>47</sup>

จะเห็นได้ว่ากรณีการรับฟังของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะให้ความสำคัญกับการกระทำทางปกครองเป็นอย่างมาก กระบวนการรับฟังของประชาชน และการลงประชามติจึงได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นการกำกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มีอำนาจเสนอกฎหมายได้

<sup>46</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-20.

<sup>47</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-20.

ก่อนที่จะศึกษาถึงระบบการปรึกษาหารือและระบบการรับฟังของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายนั้น ผู้เขียนขอเสนอข้อมูลเพื่อความเข้าใจกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส โดยสังเขป ดังนี้

## 1. กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ

ในการศึกษานี้ จะทำการศึกษาระบบการนิติบัญญัติ โดยพิจารณาแบ่งกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารและกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยชัดเจน เพื่อจะทำให้วิเคราะห์ระบบที่ประเทศอังกฤษใช้อยู่มีประสิทธิภาพและเกิดผลดีเพียงใด

### 1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ

บทบาทและหน้าที่ของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ หมายถึง ขั้นตอนต่างๆในฝ่ายบริหารทั้งหมดที่รวมเรียกว่ากระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะนำนโยบายของรัฐบาลมาบริหารประเทศ<sup>48</sup> โดยนำโครงการหรือนโยบายของรัฐมาบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกและสอดคล้องกับการบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษจึงหมายถึง เฉพาะการริเริ่ม และการร่างกฎหมาย เท่านั้น

ประเทศอังกฤษมีหน่วยงานที่เรียกว่า "สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายรัฐสภาของรัฐบาล" (Parliamentary Counsel Officer : PCO) ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย หน่วยงานนี้ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1869 ปัจจุบันประกอบด้วย คณะกรรมการประมาณ 27 คน ส่วนใหญ่ได้รับการคัดเลือกมาจาก ทนายความและนักกฎหมาย หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลต้องการ แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานอาจมอบหมายให้กรรมการผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายแต่ละเรื่องก็ได้ โดยกรรมการคนนั้นจะทำหน้าที่ตั้งแต่การร่างกฎหมายครั้งแรก และต้องรับผิดชอบไปจนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎหมายนั้น ทั้งนี้กรรมการจะต้องทำงานร่วมและประสานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่

<sup>48</sup> Jim Lester, The Legislative Process, paper presented, p.1

ตรวจร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า Rapporteur<sup>49</sup> สำหรับตัวอย่างร่างกฎหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงหลักการของประเทศอังกฤษนั้น ผู้ศึกษาจะอธิบายเรื่องพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) เป็นสำคัญ

### 1.1.1 ขั้นตอนการริเริ่ม (Inspiration Stage)

ขั้นตอนการริเริ่ม คือ ขั้นตอนการคิดที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาลมาทำให้เป็น พระราชบัญญัติในการบริหารประเทศ นอกจากนี้การริเริ่มยังเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย เช่น สมาคมนักธุรกิจ หรือสมาคมเกษตรกร และอื่นๆ ที่ได้ร่วมกันยก ร่างกฎหมายขึ้นและเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยประชาชนแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การริเริ่มร่างกฎหมายก็ควรมีสาเหตุมาจากความต้องการของประชาชนทั้งสิ้น เพราะเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาและบังคับใช้แล้ว ประชาชนเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นจึงต้องให้ประชาชนยอมรับใน เนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนจะเกิดผลดีเนื่องจาก เป็นการสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถบังคับใช้ต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากการร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งจะทำให้ความเข้าใจของประชาชนเปลี่ยนไปว่า รัฐร่างกฎหมายขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานอื่นมากกว่าประโยชน์ของประชาชน

### 1.1.2 ขั้นตอนการเตรียมการ (Formulation Stage)

ขั้นตอนการเตรียมการ เป็นการเตรียมเนื้อหาของกฎหมายโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดเนื้อหาของกฎหมายโดยรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในรายละเอียดตามที่รัฐมนตรีกำหนด แต่หากร่างกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ก็จะเชิญกลุ่มนั้นเข้ามาให้ความคิดเห็นและแนะนำด้วย ในกรณีนี้เป็นโอกาสที่กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) สามารถต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลโดยการบรรจุสิ่งที่ตนต้องการลงในกฎหมาย<sup>50</sup> การปรึกษาหารือจะเริ่มในขั้นตอนนี้อย่างไม่เป็นทางการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจปรึกษาคู่เกี่ยวข้อง

<sup>49</sup> “กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส” วารสารกฎหมาย. หน้า 198.

<sup>50</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ. สหราชอาณาจักรการเมือง- การปกครอง. หน้า 202.



ชาวนโยบายราชการอื่น หรือพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการโดยมีรูปแบบที่ชัดเจน เรียกว่า “เอกสารปกเขียว” (Green Paper) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เอกสารปกเขียวคือ เครื่องมือของหน่วยงานของรัฐ (Government Department) จะใช้เพื่อจุดมุ่งหมายในการรับทราบข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ (เกี่ยวกับกฎหมายที่ร่าง) กลุ่มผลประโยชน์ และสมาคมต่างๆ ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารปกเขียวนี้นี้ จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือ คณะกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committees) เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้นำข้อมูลที่ได้อาประกอบการศึกษาพิจารณาว่าร่างกฎหมายให้ตรงตามความต้องการของประชาชนต่อไป

### 1.1.3 ขั้นตอนการยกร่าง

ขั้นตอนการยกร่าง เมื่อกำหนดเนื้อหาของกฎหมายแล้วรัฐบาลก็จะทำการยกร่าง การยกร่างกฎหมายเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความชำนาญ เนื่องจากต้องบรรลุวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายนั้น จึงต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่าง ผู้ร่างกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเทศอังกฤษจึงมีหน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายของรัฐบาล ได้แก่ “สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายรัฐสภาของรัฐบาล” (Parliamentary Counsel Office :PCO)<sup>51</sup> ประกอบไปด้วยนักกฎหมาย 40 คนและจะต้องร่างกฎหมายตามโครงร่างที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องนำข้อมูลที่มี มาประกอบการพิจารณา เช่น เอกสารปกเขียว (Green Paper) เอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ ( Consultation Document) และเอกสารปกขาว (White Paper)

## 1.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ

เมื่อร่างกฎหมายของรัฐบาลได้ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาโดยจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาล่าง ( House of Commons)

<sup>51</sup> หน่วยงานที่เรียกว่า PCO นี้ นอกจากทำหน้าที่ร่างกฎหมายให้กับคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีหน้าที่ร่างกฎหมายลำดับรองให้กับรัฐบาล ตลอดจนให้คำปรึกษาและแนะนำถึงเรื่องกฎหมายต่างๆ และคณะรัฐมนตรีด้วย

ก่อนเมื่อสภาล่างพิจารณาเสร็จก็นำเสนอสภาสูงเพื่อพิจารณาต่อไป ร่างกฎหมายบางฉบับอาจเสนอสภาสูง (House of Lords) พิจารณาก่อนได้ เพื่อให้มีการใช้เวลาอย่างเหมาะสมที่สุด<sup>52</sup>

ขั้นตอนการพิจารณาของสภาล่าง (House of Commons) แบ่งออกเป็น 3 วาระ

วาระแรก เป็นการรับร่างกฎหมายไว้พิจารณา จะบรรจุวาระการประชุมไว้ในระเบียบวาระการประชุม (Order Paper) ของรัฐสภา และหลังจากนั้นประธานสภาจะแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ โดยฝ่ายเลขาธิการรัฐสภาจะอ่านร่างกฎหมาย ตลอดจนรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้ รัฐบาลสามารถชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมได้ โดยในวาระแรกจะไม่มี การอภิปราย และไม่มี การลงมติในร่างกฎหมาย ดังกล่าว

เมื่อร่างกฎหมายได้อ่านในรัฐสภาแล้ว จะมีการเผยแพร่ร่างกฎหมายทางสื่อหลายสาขา เช่น ลงในอินเทอร์เน็ตและหนังสือพิมพ์ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายนั้น โดยมีเวลาในการแสดงความคิดเห็นจนถึงช่วงเวลาก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่วาระที่สามต่อไป<sup>53</sup>

วาระที่สอง เป็นการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไป ผู้ที่จะอภิปรายได้แก่ รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกของแต่ละฝ่ายตามที่ได้กำหนดรายชื่อผู้อภิปรายไว้ การอภิปรายในวาระนี้จะมีการลงมติด้วย ส่วนระยะเวลาในการอภิปรายนั้น จะใช้เวลาตามความเหมาะสมของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ขึ้นอยู่กับว่าร่างกฎหมายนั้นซับซ้อนเพียงใด

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขในคณะกรรมการหรือในชั้นการพิจารณาโดยไม่มีการแก้ไข เว้นแต่มีถ้อยคำที่ไม่เหมาะสม ซึ่งหากมีการอภิปรายก็จะเป็นการอภิปรายระยะเวลาสั้นๆ ในประเด็นสำคัญๆ เท่านั้น

### 1.3 การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีกระบวนการออกกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย กระบวนการดังกล่าวคือ การปรึกษาหารือซึ่งเป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องการมีกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจึงมีการจัดให้มีการรับ

<sup>52</sup> สถาบันพระปกเกล้า. “การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย” หน้า 4 -2 ถึง 4-3.

<sup>53</sup> สถาบันพระปกเกล้า. เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-2.

ฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานร่างกฎหมายสามารถนำเอาความคิดเห็นเหล่านั้นไปเป็นข้อมูลประกอบในการยกร่างกฎหมายได้ ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบกิจกรรมนั้นได้

รูปแบบการปรึกษาหารือในประเทศอังกฤษมีหลายลักษณะ แต่ในการศึกษานี้จะกล่าวถึงเฉพาะการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น

### 1.3.1 ความสำคัญของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติของอังกฤษ

สาเหตุที่ในกระบวนการนิติบัญญัติต้องมีขั้นตอนการปรึกษาหารือเนื่องจากเมื่อส่วนราชการมีความคิดจะบัญญัติกฎหมายหรือรัฐต้องการปฏิบัติตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ แต่ส่วนราชการมีข้อมูลไม่เพียงพอจำเป็นต้องสอบถามข้อมูลไปยังผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มผลประโยชน์เพื่อใช้ในการยกร่างกฎหมาย จึงต้องมีการสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลมาบรรจุไว้ในกฎหมาย ซึ่งการสอบถามความคิดเห็นจะต้องมีรูปแบบที่ชัดเจน และระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนั้นขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของกฎหมายและความรีบเร่งในการนำมาใช้

ร่างกฎหมายของหน่วยงานที่จะเสนอกฎหมายนั้น จะต้องใช้แบบตามที่รัฐสภาอังกฤษได้กำหนด ( Parliament Bill ) โดยระบุข้อความให้ครบถ้วน และจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของทั้งสองสภาเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ก็ต้องได้รับการรับรองจากประมุขของประเทศก่อน ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ เมื่อหน่วยงานร่างกฎหมายดำเนินการเสร็จ ร่างกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป การพิจารณาร่างกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาโดยสภาล่าง (House of Commons) และการพิจารณาโดยสภาสูง (House of Lord)

#### 1) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาล่าง (House of commons)

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาล่างสามารถแบ่งออกเป็น 3 วาระด้วยกัน วาระแรกเป็นขั้นตอนการรับร่างกฎหมายไว้พิจารณา วาระที่สองเป็นขั้นตอนการอภิปรายโต้แย้งอย่างกว้างขวางในหลักการและขอบเขตของร่างกฎหมายซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาเพื่อนำไปสู่วาระที่ 3 หรือไม่ด้วย โดยมีร่างกฎหมายน้อยมากที่

ตกไป<sup>54</sup> ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการลงมติว่าจะให้มีการพิจารณาต่อไปหรือไม่ การพิจารณาเริ่มต้นด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างกฎหมายเป็นผู้เสนอหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุมและสมาชิก และระดับหัวหน้าของอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่ารัฐมนตรีเงา ( shadow minister) เป็นผู้อภิปรายก่อน และตามด้วยสมาชิกอื่น การพิจารณาในวาระที่สองนั้นจะเป็นหน้าที่ของกรรมาธิการ (committee) และการพิจารณาโดยสภาล่าง ( House of Common) หรือรายงาน (Report)

## 2) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาสูง (House of Lord)

การพิจารณาในขั้นนี้เป็นการอภิปรายอย่างกว้างขวางและมีลักษณะอย่างเดียวกับสภาล่าง โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น สามวาระ ได้แก่วาระที่หนึ่ง ลงมติรับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา วาระที่สองเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ<sup>55</sup> และสภาสูง และ

<sup>54</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact Sheets-Legislative Series No. 1 Retrieved August 10, 2001. Available from : <http://www.parliament.uk/commoms/lib/fs01.pdf.p.3>.

<sup>55</sup> การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษนั้น กำหนดให้มีกรรมาธิการ (Committees ) จำนวน 3 ประเภท คือ

1) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Standing Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นใหม่ในแต่ละครั้งที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งๆ และสมาชิกก็จะเป็นไปตามสัดส่วนของพรรคการเมือง ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้ มีลักษณะเหมือนกับ คณะกรรมาธิการวิสามัญในประเทศไทยนั่นเอง 2) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาล่าง (House of Commons) ประชุมร่วมกัน โดยประธานคณะกรรมาธิการ คือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่และประกอบด้วยผู้ช่วยประธานอีกสองคนซึ่งคนใด คนหนึ่งนั้นประธานสภาล่างอาจเป็นผู้เสนอชื่อก็ได้ และในการอภิปรายขั้นนี้ สมาชิกกรรมาธิการเต็มสภาจะอภิปรายในปัญหาเดียวกันนั้นได้เกิน 1 ครั้ง ซึ่งในประเทศอังกฤษจะมีการประชุมในลักษณะนี้ เฉพาะกรณีเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์เท่านั้น ร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายที่ต้องการให้ผ่านไปโดยรวดเร็ว เช่น เกี่ยวกับการเงิน หรือกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เคยมีการใช้การประชุมในลักษณะนี้ (The Committee System of the House of Common Retrieved August 10, 2001. Available from : <http://www.Parliament.uk/commons/selcom/ctte.csys.htm,pp.2-4.>)

3) คณะกรรมาธิการสามัญ(Select Committees) จะได้รับการแต่งตั้งโดยสภาล่าง (House of Commons) เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐสภา เช่น ตรวจสอบการทำงานและให้คำแนะนำ คณะ

วาระที่สามเป็นการลงมติ ถ้าร่างกฎหมายนั้นผ่านสภาสูงโดยไม่มีแก้ไข ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง จึงไปสู่ขั้นตอนลงพระปรมาภิไธยของสมเด็จพระราชินีนาถของอังกฤษ แต่ถ้ามีการแก้ไขโดยสภาสูง ร่างกฎหมายเฉพาะส่วนที่แก้ไขจะถูกส่งคืนสภาล่างเพื่อพิจารณา<sup>56</sup> หลังจากสภาล่างและสภาสูงมีมติเห็นชอบในร่างกฎหมาย รัฐสภาจะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายใหม่บังคับในประเทศ ต่อไป

### 1.3.2 การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาและขณะพิจารณาของรัฐสภา

การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภาเช่นการปรึกษาหารือที่ดำเนินการโดยส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชนหรือ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการปรึกษาหารือนั้น ส่วนราชการอาจตีพิมพ์เอกสารปกเขียวเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หลังจากนั้นจึงนำแนวทางที่ได้ไปทำการยกร่างกฎหมายต่อไป

การปรึกษาหารือขณะพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังสามารถเสนอความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายหรือหาแนวทางแก้ไขกฎหมายนั้นได้ทุกขั้นตอนของสภา จนกว่าที่ร่างกฎหมายนั้นจะนำเข้าสู่วาระที่สามเพื่อลงมติต่อไป

### 1.4 รูปแบบการปรึกษาหารือในการร่างกฎหมายของอังกฤษ

แบบการปรึกษาหารือแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ

---

กรรมวิธีการสามัญประกอบด้วย สมาชิกในคณะกรรมการสามัญ (Departmental Select Committees) และ Domestic Committees ซึ่งสมาชิกจะทำการคัดเลือกเอง โดยสมาชิกจะมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่จำกัด ซึ่งอาจจะตลอดระยะเวลาที่เหลือของสภา และจำนวนสมาชิกนั้น จะเป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง คณะกรรมการสามัญ มีหน้าที่แต่งตั้งที่ปรึกษา เรียกบุคคล เอกสาร เพื่อสนับสนุนข้อมูลให้พร้อม แต่งตั้งอนุกรรมการวิสามัญ จัดการประชุมเพื่อค้นหาข้อมูลเพิ่มเติม เป็นต้น (The Committee System of the House of Common Retrieved August 10, 2001. Available from : <http://www.Parliament.uk/commons/selcom/ctte.csys.htm>, pp.15-36.)

<sup>56</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

#### 1.4.1 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation )

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่รัฐมนตรีหรือส่วนราชการจัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีที่จะใช้บังคับได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการนี้ หากรัฐบาลประสงค์จะตรากฎหมายออกบังคับใช้ และต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือก็กระทำได้โดย การหารือไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรอิสระต่างๆ และผู้มีส่วนได้เสีย ในกรณีผู้มีส่วนได้เสียนั้น จะมีบทบาทที่สำคัญมากเพราะจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมาย อาจารย์สมบูรณ์ สุขสำราญ ได้จำแนกกลุ่มผลประโยชน์ไว้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มส่งเสริม (Promotion Group) คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมตัวกันและจัดตั้งองค์กรขึ้นด้วยแรงจูงใจทางเศรษฐกิจหรือพื้นฐานทางอาชีพที่คล้ายคลึงกัน และเพื่อให้มีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนให้มีผลต่อการตัดสินใจในนโยบายต่างๆของรัฐ เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละกลุ่ม ในประเทศอังกฤษก็มีกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดเดียวกันนี้ด้วย

ดังนั้น สาเหตุที่ประเทศอังกฤษต้องจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือ ก็เพราะว่าร่างกฎหมายที่หน่วยงานราชการร่างขึ้นนั้น เมื่อมีการบังคับใช้จะเกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง นอกจากนี้ ที่มาของนโยบายของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่ชนะการเลือกตั้งและได้รับการมอบฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ นั้น บางพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลในคราวเลือกตั้ง ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลบางส่วนจึงมีเนื้อหาของกฎหมายที่สงสัยว่าจะเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลอยู่บ้าง จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบโดยการสอบถามความคิดเห็นของผู้ที่จะได้รับผลกระทบ เพื่อเป็นการสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นการสกัดกั้นไม่ให้กฎหมายนั้นสนองผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในสังคม

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์แล้ว รัฐบาลยังสามารถสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่มีโอกาสรู้ข้อมูลในสังคมนั้นๆ มากกว่า เช่นเดียวกับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ จะเป็นผู้ที่รู้และชำนาญในเรื่องนั้นดีกว่ากลุ่มบุคคลอื่นๆ จึงเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีผู้ร่างกฎหมายควรได้สอบถามความคิดเห็นกับประชาชนกลุ่มนี้ ด้วย

#### 1.4.2 การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (formal Consultation)

ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นก่อนที่มีการร่างกฎหมายซึ่งทางรัฐบาลมักจะหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรต่าง ๆ อย่างเป็นทางการแล้ว โดยการจัดทำเอกสารปกเขียว (Green Paper) และเอกสารปกขาว (White Paper) จะถูกตีพิมพ์เพื่อใช้ในการรับคำหารือ ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์จะได้รับการร้องขอจากรัฐบาลให้เสนอความคิดเห็นและคำแนะนำของตนเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการร่างกฎหมาย

แนวทางการเขียนเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือต้องปฏิบัติดังนี้<sup>57</sup>

1. กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนการปรึกษาหารือไว้ในแผนการมีกฎหมาย
2. กำหนดผู้ที่ทำการปรึกษาหารือ คำถามที่จะใช้ในการหารือ ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน
3. ลักษณะของเอกสาร เอกสารต้องกระชับ ชัดเจน ให้อ่านง่าย เผยแพร่อย่างกว้างขวาง และกำหนดเวลาให้เพียงพอต่อการแสดงความคิดเห็น

#### 1.5 ผลของการปรึกษาหารือ

ประเทศอังกฤษได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย โดยการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น เมื่อส่วนราชการได้รับข้อมูลดังกล่าวมาแล้ว จะต้องทำการตรวจสอบและประเมินการหารือ โดยส่วนราชการต่างๆจะตรวจสอบขั้นตอนต่างๆอย่างเคร่งครัด วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียต่างๆ และจะต้องเก็บข้อมูลไว้ในรูปแบบสถิติประจำปีด้วยอย่างไรก็ดี ผลของการศึกษาทำให้ทราบข้อดีและข้อเสียของระบบ ดังนี้

##### 1.5.1 ข้อดี

ระบบการปรึกษาหารือทำให้รัฐรู้ว่าควรร่างกฎหมายให้มีแนวทางอย่างไร เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในร่างและพิจารณากฎหมาย มีข้อมูลครบถ้วน โปร่งใส ประหยัดเวลาในการพิจารณา

กระบวนการนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูลต่างๆครบถ้วน เนื่องจากฝ่ายบริหารได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันอย่างเต็มที่ อันจะ

<sup>57</sup> [www.Cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm](http://www.Cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm), pp.8-15.

ทำให้การตัดสินใจในเรื่องนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ ในที่สุด จะเป็นผลดีต่อกระบวนการนิติบัญญัติ คือ ประหยัดเวลาในการตรากฎหมาย เนื่องจากร่างกฎหมายมีความชัดเจน ข้อมูลครบถ้วน และตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน

### 1.5.2 ข้อเสีย

กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้อิทธิพลต่อการบริหารหรือเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเพราะมีหลายกลุ่มอาจใช้กำลังตอบโต้กัน อาจสร้างความเข้าใจผิดว่าเห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสียในเรื่องของระยะเวลาที่ต้องมีความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก

## 2. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาคือระบบกฎหมายที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมนั้นด้วย ดังนั้นการตรากฎหมายของสภาองเกรสนั้นอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ในการพิจารณา ร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ (Committees) เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับการรับฟังนั้นมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดวิธีการรับฟังไว้ เช่น กรณีการรับฟังในการกำหนดนโยบายของรัฐ กรณีการรับฟังในการดำเนินโครงการต่างของรัฐ และในการการสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ

ข้อสังเกตในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ดังนั้นผู้ที่ริเริ่มร่างกฎหมายจึงต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาก่อน ซึ่งโดยหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เท่านั้นที่สามารถยื่นร่างกฎหมายหรือเป็นผู้ร่างกฎหมายเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>58</sup>

<sup>58</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองสหรัฐอเมริกา. 2542, หน้า 90-94.



## 2.1 ความเป็นมาของระบบการรับฟังของประเทศสหรัฐอเมริกา

การรับฟังความคิดเห็นในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดกรอบการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครอง (Administrative Procedure Act : APA) ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำของการมีหน่วยงานราชการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการ ตัดสินใจภาครัฐ การที่ประชาชนส่งข้อมูลมาให้และต้องตอบข้อวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ เมื่อรัฐบาลจะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ก็ให้เหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงตัดสินใจเช่นนั้น และขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และหลักฐานอะไรบ้าง ทั้งนี้ให้ประชาชนเข้าใจถึงฐานความคิดและที่มาของการตัดสินใจของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ภาครัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเป็นกฎหมายขั้นต้นที่ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานยังต้องบัญญัติกฎหมาย ( status ) และกฎระเบียบ ( regulations ) ของตนขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของตนด้วย โดยยึดแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครอง เป็นกรอบ

นอกจากกฎหมายกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครอง แล้วยังมีพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act: NEPA) ที่เป็นแม่บทแห่งนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามหน่วยงานนี้ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงกลาโหม กระทรวงพลังงาน สำนักทางหลวงแห่งชาติ เป็นต้น

หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตาม NEPA คือ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Environmental Protection Agency : EPA) ซึ่งมีเหตุผลหลายประการที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ

1. เป็นธรรมชาติของงานด้านสาธารณสุขชุมชน และการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชน
2. หน่วยงาน EPA ได้มีการจัดการในตัวเองครอง เพื่อให้รวมภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการตัดสินใจและบังคับใช้กฎหมาย

3. เป็นเหตุผลทางด้านกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและจากแหล่งอื่นๆที่กำหนดไว้และให้โครงการของ EPA ต้องการปรับโครงการและยุทธวิธีเพื่อให้รวมภาคประชาชนทั้งระดับกลุ่มและบุคคลเข้ามาในกระบวนการ

อย่างไรก็ตาม ผลจากการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนต่อบทบาทของ EPA จึงต้องมีการปรับโครงสร้างขององค์กรใหม่ขึ้น จากเดิมที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบงานสาธารณะ ( Public Offense ) มาเป็นหน้าที่ติดต่อประสานงาน ( Liaison ) แทน

กรณีตัวอย่าง ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจนประสบผลสำเร็จ คือ การควบคุมน้ำท่วมในรัฐแคลิฟอร์เนีย<sup>59</sup> ที่ The Corp ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยการเข้ามาพัฒนาโครงการควบคุมน้ำท่วมในชุมชนรายได้ต่ำแถบเมืองซานฟรานซิสโก เพื่อเป็นการควบคุมน้ำท่วม The Corp ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากกว่าที่จะทำแผนงานเองแล้วเอาไปเสนอให้ชุมชน เจ้าหน้าที่ของ The Corp ได้เข้าพบกับกลุ่มชนต่างๆ มีการจัดระบบการประชุมโดยมีการเสนอทางเลือกของการควบคุมน้ำท่วมในรูปแบบต่างๆ จากนั้นจึงให้ทุกฝ่ายเลือกเอาทางใดทางหนึ่ง The Corp นั้นมีบทบาทอย่างสูงในการเสนอทางเลือกต่างๆให้ชุมชน ชุมชนจึงมีเวลาเพียงพอที่จะเสนอทางเลือกใหม่ได้

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการของ รัฐแคลิฟอร์เนีย นั้นประสบผลสำเร็จ เนื่องมาจากการที่ The Corp ได้ใช้วิธีการเข้าถึงชุมชนโดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการในระยะแรกมากกว่าการวางแผนจนจบแล้ว จึงเสนอให้ประชาชนอนุมัติ นอกจากนี้ยังแสวงหาข้อมูลจากกลุ่มชุมชนทุกกลุ่ม มากกว่าจะพยายามตกลงกันในทางลับกับกลุ่มทุนหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมือง และที่สำคัญคือ ได้มีการปรับแผนการให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน มากกว่าการคิดโครงการเบ็ดเสร็จโดยกลุ่มข้าราชการเท่านั้น ผลก็คือในรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ และเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และประเทศสหรัฐอเมริกายังถือเอากระบวนการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ในหลายๆเรื่อง โดยเฉพาะในกระบวนการนิติบัญญัติ

---

<sup>59</sup> Danail A. Mazmanian and Jeanne, Can Organizations Change? Environmental Protection, Citizen Participation, and the Corps of Engineers. Washington, DC: Brookings Institute, 1979.

## 2.2 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติให้สภาองเกรสบัญญัติกฎหมายและพิจารณาญัตติต่างๆ ได้ เช่น การร่างกฎหมาย หรือญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย (Joint Resolutions) ซึ่งใช้ในกรณีการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย และยังใช้ในกรณีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนญัตติ Concurrent Resolutions และ Simple Resolutions นั้น ใช้ในกรณีเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาองเกรส เช่น การตราข้อบังคับของสภาเอง บทบาทของสภาองเกรสในเรื่องที่สำคัญ มีดังนี้

1. การกำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บภาษี
2. การกู้ยืมเงิน
3. การกำหนดคกฏและระเบียบสำหรับการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ และต่างประเทศ
4. กำหนดเงินตรา กำหนดค่า กำหนดมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด และกำหนดการลง

### โทษฐานปลอมแปลง

5. กำหนดระเบียบในการแปลงสัญชาติให้เป็นแบบแผนเดียวกัน
6. บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายให้เป็นอย่างเดียวกันทั่วประเทศ
7. ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และสร้างถนนหนทางสำหรับการไปรษณีย์
8. การจดทะเบียนแสดงสิทธิในสิ่งประดิษฐ์และลิขสิทธิ์
9. การจัดตั้งระบบศาลยุติธรรมกลาง
10. การลงโทษโจรสลัด
11. การประกาศสงคราม
12. การจัดตั้งและบำรุงกองทัพบก
13. การจัดให้มีกองทัพบก
14. กำหนดคกฏ และระเบียบข้อบังคับด้านกองทัพบก และกองทัพเรือ
15. การจัดให้ระคมกำลังพลเรือและอาสาสมัคร (Militia) เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในการปราบปรามการจลาจลหรือเพื่อต่อต้านการรุกรานจากภายนอกประเทศ
16. การร่วมมือกับมลรัฐต่าง ๆ ในการจัดตั้งกองพลเรือ อาสาสมัครและการจัดหาอาวุธให้แก่อาสาสมัคร

17. การบัญญัติกฎหมายทุกฉบับที่ใช้ในดิสตริก ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia)
18. บัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อที่สนับสนุนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ให้ไว้แก่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา

### 2.2.1 บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ

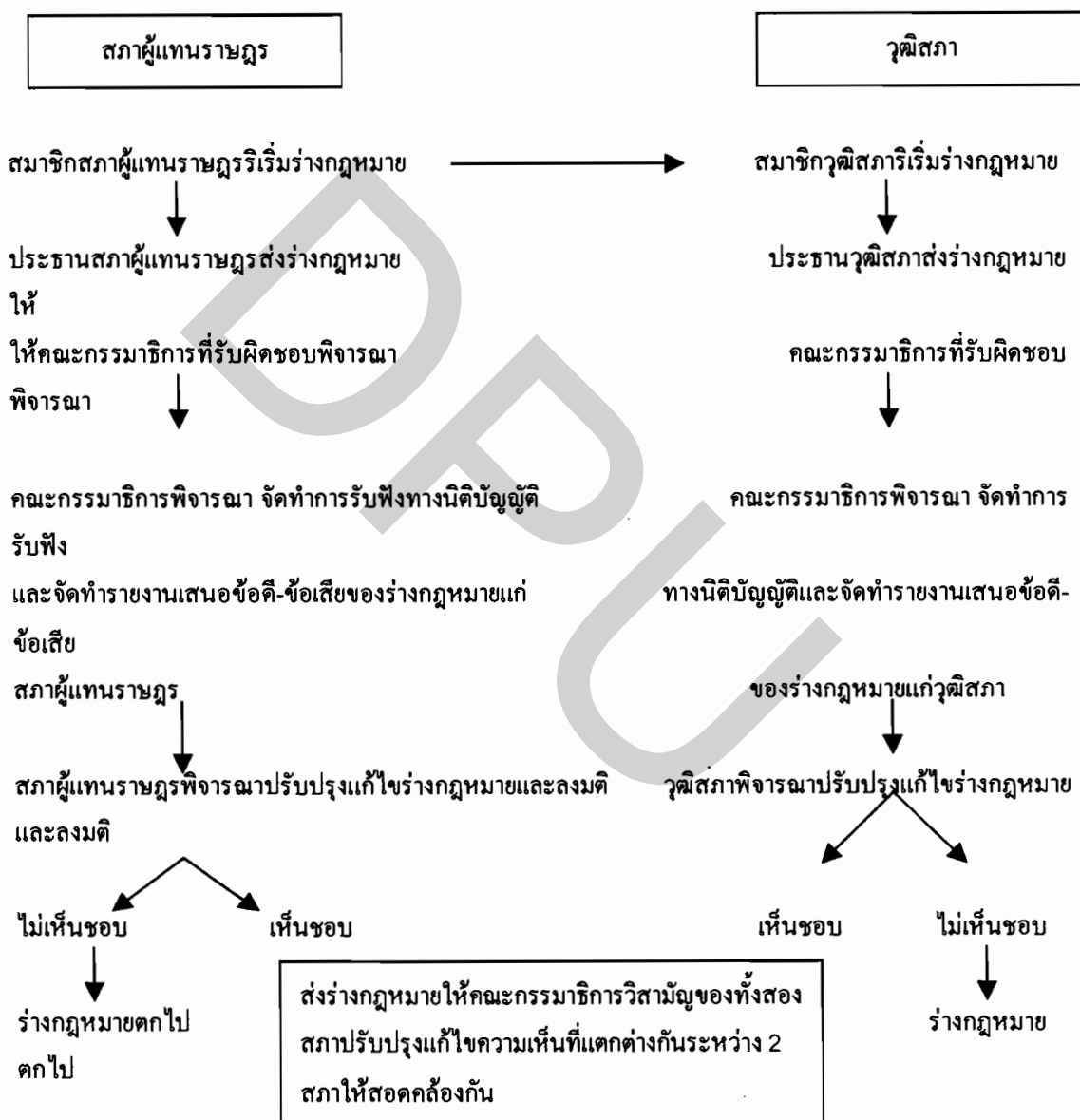
บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นหมายถึงการริเริ่มและการร่างกฎหมาย การริเริ่มอาจมาจากนโยบายของประธานาธิบดี ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภานำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสได้ เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาดนั่นเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการปกครองของประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

### 2.2.2 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ

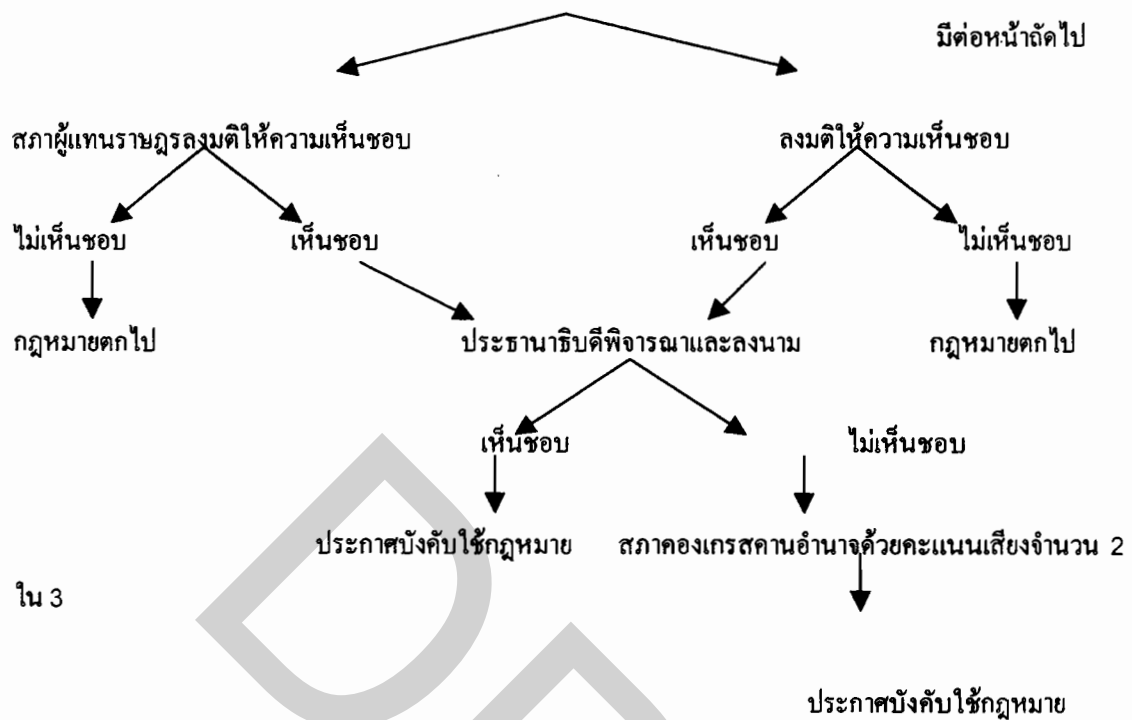
กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย (Bills) หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ( Joint Resolutions) โดยสภาองเกรส ก่อนศึกษากระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรทำความเข้าใจถึงการริเริ่มร่างกฎหมายโดยกลุ่มต่างๆ ในเบื้องต้นด้วย การนำเสนอร่างกฎหมายและพิจารณากฎหมายซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็นลำดับตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติไว้ ดังนี้

ภาพที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>60</sup>



<sup>60</sup> สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมืองอเมริกา. 2542, หน้า 123.



### 1) การริเริ่มร่างกฎหมายโดยกลุ่มวิชาชีพ

ร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีที่มาที่แตกต่างกัน เช่น ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (สมาคมนักธุรกิจ สมาคมกรรมกรและสมาคมเกษตรกร) ยกร่างกฎหมายตามความต้องการของตน แล้วส่งร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอต่อสภาต่อไป หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ การร่างกฎหมายในกรณีนี้ ประชาชนหลากหลายวิชาชีพได้เข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของตนเองได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นการริเริ่มจากประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การริเริ่มร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ที่ริเริ่มอาจทำการยกร่างเองได้ทั้งหมด แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ผู้ริเริ่มและยกร่างกฎหมายจึงต้องส่งร่างกฎหมายนั้นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสต่อไป ซึ่งปกติสภาองเกรสจะเป็นผู้ยกร่างกฎหมาย

เนื้อหาที่ใช้ในการยกร่างนั้น มีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น ประชาชนทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือพรรคการเมือง เป็นต้น

นอกจากการยกร่างจะมาจากผู้ริเริ่มแล้ว “สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย” ( Legislative Counsel)<sup>61</sup> ของสภาแต่ละสภจะทำหน้าที่ช่วยสมาชิกสภาองเกรสร่างกฎหมายด้วย

## 2) การเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกผู้ร่างกฎหมายต้องลงชื่อในร่างกฎหมายและอาจหาผู้ร่วมสนับสนุนในร่างกฎหมายนั้นก็ได้ เพื่อให้แน่ใจว่าร่างนั้นจะผ่านการพิจารณาได้ สมาชิกจะเสนอร่างเวลาใดและจำนวนเท่าใดก็ได้ในช่วงที่สภาเปิดสมัยประชุม และสมาชิกที่ลงชื่อเพื่อสนับสนุนนั้น ก็ยังสามารถถอนชื่อตนออกจากการเป็นผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้นก็ได้ หากที่ประชุมในสภาให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์

## 3) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย 3 วาระ คือ วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ<sup>62</sup> วาระที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาองเกรส และวาระที่ 3 การลงมติ

<sup>61</sup> สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Legislative Counsel) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ประเภทคือ

1) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร (The office of the legislative counsel of the house of representative) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1970 ตาม The Legislative Reorganization Act 1970 โดยกำหนดหน้าที่ให้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกร่างกฎหมายและให้คำแนะนำแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การร่างกฎหมายโดยสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายนี้ จะต้องมีการหารือกับสมาชิกสภาองเกรส คณะกรรมการ ส่วนราชการ และผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ด้วย

( House of Representative office of the Legislative Counsel about HLC. Retrieved October 17, 2001, Available from : <http://www.legcoun.gov/hole/about.asp>)

2) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภา (The office of Legislative Counsel of the Senate ) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 ทำหน้าที่ช่วยสมาชิกวุฒิสภาและ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายตรวจร่างกฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องก่อนนำเข้าสู่การพัฒนาของวุฒิสภา การทำงานของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายวุฒิสภาก็เหมือนกับสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร นั่นเอง

ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภานั้น จะดำเนินการเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประกอบด้วย 3 วาระ เช่นกัน วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการวุฒิสภา<sup>63</sup> วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา และวาระที่ 3 เป็นการลงมติ

<sup>62</sup> คณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้หลายประเภท เช่น

1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการประเภทนี้จะมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (House of Senate) โดยมีวาระตลอดอายุของสภา ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย หากคณะกรรมการสามัญเห็นว่าร่างกฎหมายใดไม่เหมาะสม ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป ซึ่งเท่ากับว่าจะไม่มีการนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาในสภาองเกรสแต่อย่างใด จะเห็นว่าคณะกรรมการสามัญมีบทบาทสูงมากในการกลั่นกรองกฎหมายที่จะเข้าสู่สภาองเกรส นอกจากนี้ ภายในคณะ กรรมการสามัญนั้น ยังมีการแบ่งย่อยเป็นคณะฯ ตามนโยบายหรือกิจกรรมด้วย เช่น คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committees) ที่เลือกจากสมาชิกของคณะกรรมการสามัญนั่นเอง ให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างถี่ถ้วน และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะส่งให้สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรนี้ จะมีวาระตลอดอายุของสภา (เช่น คณะกรรมการการเกษตร คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการการคลัง ฯลฯ

2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special or Select Committees) ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญโดยมีหน้าที่เฉพาะตามที่คณะกรรมการได้มอบหมายเท่านั้น และจะหมดหน้าที่เมื่อได้รายงานงานที่ได้รับมอบหมายต่อผู้แต่งตั้งแล้ว นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เสนอความรู้และความเชี่ยวชาญของสมาชิกต่อคณะกรรมการสามัญด้วย

3) คณะกรรมการร่วมสามัญ (Joint Standing Committees) ตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในจำนวนที่เท่ากันเพื่อช่วยเหลือสภาองเกรสศึกษาหรือตรวจสอบเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ได้รับการมอบหมายให้สำเร็จ และยังมีหน้าที่ในการจัดวิธีการต่างๆ ด้วย 4) คณะกรรมการร่วมวิสามัญ (Conference Committees) ตั้งขึ้นเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วมสามัญ แต่มีหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา

<sup>63</sup> คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา (Senate Standing Committees) จะมีลักษณะเหมือนกับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ( House Standing Committees) ต่างกันตรงที่จำนวนเท่านั้น คณะกรรมการสามัญวุฒิสภา เช่น คณะกรรมการทหาร (Committee on Armed Services) คณะ



## 2.3 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการที่ให้ส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการมีกิจกรรมร่วมของรัฐกระบวนการดังกล่าวได้แก่การรับฟังซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ การศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะการรับฟังทางนิติบัญญัติเท่านั้น และจะพิจารณาในรายละเอียด

### 2.3.1 การรับฟังโดยคณะกรรมการ

เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการมีขึ้นทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยในวาระที่ 1 นั้น คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้ดุลยพินิจว่า ร่างกฎหมายควรเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสต่อไปหรือไม่ ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น คณะกรรมการจะมีบทบาทสูงมากเพราะจะเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของสภาองเกรสได้อย่างมาก ในกรณีของคณะกรรมการสามัญวุฒิสภาก็มีความสำคัญ โดยทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา โดยในขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการนี้ จะมีกระบวนการรับฟังขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือแก้ไขร่างกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการสามัญจะได้รวบรวมและนำเสนอในรูปของรายงานต่อสภาต่อไป

### 2.3.2 การรับฟังโดยคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) ตั้งขึ้นโดยประธานคณะกรรมการสามัญ โดยประธานจะเป็นผู้กำหนดจำนวนและกำหนดหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้จะมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้แสดงความคิดเห็น โดยคณะอนุกรรมการจะจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการสามัญ ต่อไป

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการยังทำหน้าที่ปรับปรุงร่างกฎหมายด้วย โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นที่ดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการต่างๆ โดยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการรับฟังและสรุปเป็นแนวทางปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างรอบคอบ ซึ่งจะได้นำเสนอคณะกรรมการสามัญพิจารณาต่อไป การเสนอให้แก้ไขร่างกฎหมายของคณะอนุกรรมการไม่ถือว่าเป็นที่สุด คณะกรรมการสามัญจะต้องพิจารณาร่วมกันทั้ง 2 คณะ (full committee meeting) ก่อนจึงจะถือว่าสิ้นสุด และสรุปเป็นรายงานร่างกฎหมาย (report bills) เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อไป โดยรายงานร่างกฎหมายนี้จะมีการจัดพิมพ์เผยแพร่และใช้เป็นเอกสารสำคัญที่แสดงถึงความเป็นมาในการร่างกฎหมายได้<sup>64</sup>

## 2.4 เวลาการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย (bill) โดยคณะกรรมการ (Committees) หรือคณะอนุกรรมการ (subcommittees) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการรับฟังข้อมูล ความเห็น หรือข้อโต้แย้งจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนได้เสีย รวมทั้งนักวิชาการ สถาบันการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้สภาองเกรสนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย เวลาในการรับฟังมีลำดับดังนี้

### 2.4.1 วิธีก่อนการรับฟัง

ก่อนจะมีการรับฟัง คณะกรรมการจะเป็นฝ่ายรวบรวมข้อมูล ตลอดจนศึกษาความเป็นมาและปัญหาของกฎหมายนั้น และนำมากำหนดเป็นประเด็นของปัญหาเพื่อที่จะศึกษาเฉพาะประเด็นให้ได้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญฝ่ายต่างๆ และเมื่อกำหนดเป็นประเด็นได้แล้ว คณะ กรรมการจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการรับฟังความคิดเห็น โดยปกติจะเป็นไปตามความสะดวกของประธานคณะกรรมการที่จัดการรับฟัง โดยจะทำการหารือกับคณะกรรมการทุกคนก่อนที่จะมีการกำหนด วันและเวลาในการรับฟัง ส่วนสถานที่

<sup>64</sup> Charle W. Johnson, How our law are made. Retrived October 9,2001. Available from : <http://www.thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

นั้น มักจะกำหนดให้เป็นทีสภาคองเกรสนั้นเอง เว้นแต่ต้องไปปรับฟังข้อเท็จจริงในพื้นที่ตามที่กฎหมายนั้นกล่าวถึง

เมื่อกำหนด วัน เวลา และสถานที่แล้ว ประธานคณะกรรมการมาก็จะแจ้งให้สาธารณะรับทราบโดยใช้เวลาอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้ นอกจากนี้ คณะกรร-มาธิการจะต้องคัดเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยพิจารณาว่า เป็นผู้ให้ข้อมูลได้อย่างชัดเจนและถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ซึ่งอาจได้จากการสอบถามหรือสัมภาษณ์ผู้ที่คณะกรรมการได้ส่งจดหมายเชิญก่อน โดยในจดหมายเชิญนั้นจะระบุถึงข้อมูลพื้นฐานซึ่งประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ เนื้อหา วัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง นอกจากนี้ในจดหมายเชิญนั้นอาจระบุถึงข้อความที่กำหนดให้ผู้ถูกเชิญต้องส่งประวัติส่วนตัวและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังกรรมการ ก็ได้<sup>64</sup>

#### 2.4.2 วิธีการรับฟัง

การรับฟังโดยคณะกรรมการนั้น คณะกรรมาธิการอาจมีมติให้เป็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเปิดเผยหรือเป็นการลับก็ได้ ทั้งนี้หากจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นการลับได้ ต้องเฉพาะกรณีที่มีการให้ข้อมูลนั้นจะเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น หรือทำให้ชายหน้าแก่บุคคลอื่นๆ และควรพิจารณาว่าแม้มีการรับฟังอย่างลับ ก็ไม่เกิดประโยชน์ต่อใครเลย คณะกรรมาธิการก็อาจลงมติให้มีการรับฟังลับก็ได้

ก่อนการเปิดการรับฟัง ประธานคณะกรรมการจะแถลงเปิด โดยกล่าวให้ทราบถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการรับฟัง ตลอดจนการอธิบายให้เห็นถึงเหตุที่นำมาสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้ และแจ้งประเด็นในการรับฟัง ในการแถลงเปิดนี้ หากกรรมาธิการอื่นๆจะแถลง ก็สามารถทำได้โดยต้องแถลงภายในเวลา 5 นาที เท่านั้น

ก่อนที่จะให้มีการให้ข้อมูลนั้น ประธานจะให้บุคคลที่มาให้ข้อมูลนั้นได้กล่าวสาบานตนก่อน<sup>65</sup> และประธานจะให้ผู้ที่ได้รับเชิญมาให้ข้อมูล เริ่มให้ข้อมูลต่อกรรมาธิการตาม

<sup>64</sup> Richard C. Sachs. Hearing in the House of Representative: A guide for preparation and procedure. Retrieved October 9,2001. Available from : <http://www.house.gov/rules/RL30539.pdf>.

<sup>65</sup> Richard C. Sachs. เรื่องเดียวกัน.

ลำดับที่กำหนดไว้ และกรรมการอื่นก็สามารถนำบุคคลมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการได้ด้วย ในการให้ข้อมูลของผู้ที่ได้รับเชิญนี้ คณะกรรมการสามารถซักถามข้อมูลเพื่อความชัดเจนได้ หรือจะแสดงความโต้แย้งไม่เห็นด้วยก็ได้ โดยการนำเสนอข้อมูลนี้ อาจมีการเผยแพร่แก่สาธารณชนโดยสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ต ก็ได้

### 2.4.3 วิธีการภายหลังการรับฟัง

เมื่อผู้รับเชิญมาให้ข้อมูล ได้ให้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว ประธานจะกล่าวปิดรับฟังความคิดเห็น โดยกล่าวสรุปผลที่ได้รับตลอดจนความคิดเห็นจากการรับฟัง ซึ่งคณะกรรมการจะต้องสรุปและจัดทำเป็นรายงานแจกให้แก่คณะกรรมการและเผยแพร่ต่อสาธารณชน คณะกรรมการจะรวบรวมข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมาย และจัดทำรายงานเสนอสภาต่อไป

## 2.5 รูปแบบการรับฟัง

การรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีอยู่ 2 รูปแบบ คือการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการและการรับฟังอย่างเป็นทางการ โดยมีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

### 2.5.1 การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ

การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การรับฟังความคิดเห็นหรือการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป แต่สาเหตุที่ไม่มีความเป็นทางการเพราะว่าการรับฟังในลักษณะนี้จะไม่มีการบรรจุอยู่ในระเบียบการหรือวาระการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แต่จะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือความคิดเห็นโดยไม่มีเอกสาร หากมีการจัดการประชุมก็จะไม่มีเอกสารใดๆประกอบการประชุม การประชุมในลักษณะนี้จะไม่มีการกำหนดหรือบังคับให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติ แต่ถือเป็นแนวทางที่ปฏิบัติต่อกันมาเท่านั้น

### 2.5.2 การรับฟังอย่างเป็นทางการ

การรับฟังในกรณีนี้ จะดำเนินการในลักษณะจัดการประชุมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง จะถือว่าการรับฟังนั้นเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ต่อเมื่อได้ให้โอกาสแก่ประชา

ชนหรือผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจจัดทำเป็นหนังสือ (paper hearing ) หรืออาจจัดการประชุมอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่คณะกรรมการได้รับมานั้นไม่เป็นการผูกมัดว่าจะต้องถือเอาเป็นข้อยุติและต้องทำตามความคิดเห็นนั้น แต่คณะกรรมการอาจนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย เท่านั้น

## 2.6 ผลของการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ

การรับฟังในระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะสร้างความร่วมมือในกลุ่มประชาชนหลากหลายอาชีพ แต่ก็เกิดปัญหาอยู่หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องของระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การรับฟังความคิดเห็นจึงมีทั้งข้อดีข้อเสีย ดังนี้

### 2.6.1 ข้อดี

สภาองเกรสได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่เพื่อประกอบการพิจารณา โดยมีแรงดันจากประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆน้อยที่สุด และหากว่าประชาชนให้ความร่วมมือ การดำเนินโครงการต่างๆ ก็จะใช้เวลาน้อย และประการสำคัญเป็นการประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆของรัฐให้ประชาชนได้รับรู้

### 2.6.2 ข้อเสีย

การจัดทำกระบวนการรับฟังนี้ต้องจัดทำขึ้นในหลายพื้นที่ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และต้องใช้เวลาาก จะเป็นการหน่วงเหนี่ยวการออกกฎหมายให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเนื่องจากผลของการรับฟังความคิดเห็นจะไม่ผูกมัดว่าจะต้องดำเนินการตามนั้น แต่ก็มีผลต่อการตัดสินใจที่จะดำเนินการของรัฐได้

## 3. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดที่ได้นำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ โดยแบ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไปกับการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ และการรับฟังความคิดเห็นของประเทศฝรั่งเศสมีข้อดีหลายประการ อาทิ การจัดทำเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการกำหนดเนื้อหาของโครงการที่ชัดเจน การแต่งตั้งกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดให้ไปไปตามประเภทของการรับฟัง การรับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไปนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนการรับฟังความคิดเห็นเป็นพิเศษนั้น ประธานศาลปกครองจะเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ จะได้สร้างความเชื่อถือและความโปร่งใสแก่ผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างมากนั่นเอง และกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นยังต้องทำหน้าที่สรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็น และเสนอความเห็นส่วนตัวได้อีกด้วย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังได้กระจายไปยังประเทศอื่นที่ถือเอาเป็นแบบอย่างด้วย

### 3.1 การจำแนกประเภทของร่างกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ ได้กลับหลักการเดิม คือ ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภานั้นยังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่เช่นเดิม แต่ถูกจำกัดอำนาจในการออกกฎหมาย (loi) ไว้เป็นเรื่องๆ เท่านั้น<sup>66</sup> ดังนั้น จึงสามารถจำแนกประเภทของร่างกฎหมายได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

#### 3.1.1 กรณีร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสบัญญัติอำนาจในการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ความว่า<sup>67</sup>

“ รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

<sup>66</sup> “กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 20, ฉบับที่ 2. พฤศจิกายน 2543, หน้า 195.

<sup>67</sup> คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แปลและจัดพิมพ์โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ พ.ศ. 2541

1) สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ

2) สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา

3) การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษ และมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา

3) ฐานภาษี อัตรา และวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดคกฏเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

1) ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกท้องถิ่น

2) การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่างๆ ชั้นใหม่

3) หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

4) การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาค

รัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

1) การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศ

2) การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3) การศึกษา

4) ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ และข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5) ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และการประกัน

สังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม กำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดยตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น กิจการที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ทั้งหมดถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถออกเป็นกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ก็มีขั้นตอนในการจัดทำซึ่งขึ้นอยู่กับความสำคัญของกฎหมายนั้น เช่น ถ้าเป็นกฎหมายสำคัญที่รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้แล้ว ก็ให้ใช้กระบวนการพิเศษ อาทิ กรณีการจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 46 การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมตามมาตรา 47-1 และการจัดทำกฎหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 89 นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ก็ใช้กระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา

### 3.1.2 กรณีร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

อำนาจในการร่างกฎหมายนอกจากจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารด้วย โดยร่างรัฐบัญญัติส่วนใหญ่แล้ว กระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องที่ออกกฎหมายนั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้ร่าง กฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะออกได้นั้นจะต้องเป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล<sup>68</sup> นอกจากนี้ กฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะบัญญัติเพื่อบังคับได้นั้น มีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือหากไม่ใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสมาตรา 34 บัญญัติไว้แล้ว ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะตรากฎหมายบังคับใช้ได้

## 3.2 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส

โดยหลักการ ร่างกฎหมายนั้นจะเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติได้สองทางคือ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาให้พิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ ซึ่งในแต่ละสภาก็ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการสามัญ (Commission Permanente) จำนวน 6 คณะ คือ

1) คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม (Commission des Affaires Cultures, Familiales et Sociales) รับผิดชอบการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัย การประกอบวิชาชีพ การกีฬาเยาวชน วัฒนธรรม สื่อสารมวลชน แรงงาน สาธารณสุข ครอบครัว พลเมือง สวัสดิการสังคม บำนาญ ทหาร ผู้เกษียณอายุและทหารผ่านศึก

<sup>68</sup> “กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส” วารสารกฎหมาย. หน้า 199.



2) คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ ( Commission des Affaires Etrangeres ) จะทำหน้าที่รับผิดชอบการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมือง ภายนอกระหว่างประเทศ ความร่วมมือ สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

3) คณะกรรมาธิการกลาโหม (Commission de la Defense Nationale et des Forces Armees ) ทำหน้าที่รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทหาร อาวุธ อุตสาหกรรมอวกาศ

4) คณะกรรมาธิการการคลัง เศรษฐกิจและแผน ( Commission des Finances de l'economie Generale et du Plan ) ทำหน้าที่รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของรัฐ การใช้จ่ายงบประมาณ เงินตรา กิจกรรมการคลังภายในและภายนอกประเทศ การควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5) คณะกรรมาธิการกฎหมาย (Commission des Loi Constitutionnelles de la Legislation et de L'administration Generale de la Republique ) ทำหน้าที่รับผิดชอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายของฝ่ายบริหาร โครงสร้างกระบวนการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่มีบทลงโทษทั้งทางแพ่ง อาญา และทางปกครอง

6) คณะกรรมาธิการผลผลิตและการแลกเปลี่ยน (Commission de la Production et des Echanges) ทำหน้าที่รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร ประมง พลังงาน อุตสาหกรรม หั้มครองผู้บริโภค การพาณิชย์ การศุลกากร การท่องเที่ยว การจัดรูปที่ดินและการผังเมือง การโยธาสาธารณะ ที่อยู่อาศัยและการก่อสร้าง

นอกจากจะมีคณะกรรมาธิการดังกล่าวแล้ว ในแต่ละสภายังสามารถตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Commissions Speciales ) ได้ตามความจำเป็น โดยสมาชิกสภาจะต้องเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการอย่างน้อยคนละหนึ่งคณะ เมื่อร่างกฎหมายได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะอยู่ในการดูแลของคณะกรรมาธิการ ซึ่งคณะกรรมาธิการจะแต่งตั้งกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (Rapporteur ) จากคณะกรรมาธิการของตน กรรมาธิการจะมีหน้าที่ในการศึกษาร่างกฎหมายจากเอกสารที่ได้เสนอนั้น และทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อคณะกรรมาธิการของตนเพื่อพิจารณาต่อไป โดยการเสนอความเห็นจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะเลือกในแนวทางใด เช่น สมควรเสนอร่างกฎหมายให้สภาพิจารณา หรือไม่สมควรเสนอร่างกฎหมายให้สภา

ในกรณีที่กรรมการมีความเห็นให้มีการแก้ไขร่างกฎหมาย กรรมการก็ต้องเสนอร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขให้คณะกรรมการพิจารณาด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จ กรรมการก็ต้องจัดทำรายงานซึ่งในรายงานนั้นประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วนคือ

ส่วนที่หนึ่ง จะเป็นรายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย การศึกษาร่างกฎหมายที่มีการขอแปรญัตติ และความเห็นของคณะกรรมการ รวมทั้งข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายของกรรมการผู้รับผิดชอบกฎหมายด้วย

ส่วนที่สอง คือตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายที่มีอยู่ ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ ข้อเสนอให้แก้ไข โดยกรรมการ เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ได้เสนอต่อสภาแรกพิจารณาแล้ว หากสภาแรกพิจารณาเสร็จก็จะส่งให้กับสภาที่สองพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ร่างที่เสนอต่อสภาที่สองนี้ จะต้องเพิ่มส่วนที่เป็นข้อเสนอขอแก้ไขร่างกฎหมายด้วย

### 3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส มาตรา 39 บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว และจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้นร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีที่มาในฐานะที่เป็นแผนงานของรัฐบาลมาก่อน ไม่ว่าแผนงานนั้นจะเป็นเรื่องใหม่ที่รัฐบาลจะดำเนินการ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการมีกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเดิมมายังรัฐมนตรีก็ตาม การร่างกฎหมายจึงมีขั้นตอนดังนี้

### 1) การขอคำปรึกษาต่อสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ประการหนึ่งคือ ตรวจร่างกฎหมายของรัฐบาล (Projets de Loi) กล่าวคือสภาแห่งรัฐสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาลได้ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถเสนอต่อรัฐสภาได้ 2 ทางคือ การเสนอผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือ โดยกระทรวงต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมาย นั้นเอง

สภาแห่งรัฐมีหน้าที่ 3 ประการ คือ

- (1) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร โดยการตรวจร่างกฎหมายต่างๆของฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นทางกฎหมายต่อฝ่ายบริหารและทำรายงานสรุปผลงานประจำปีของสภาแห่งรัฐต่อรัฐบาล ข้อสรุปดังกล่าวอาจเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบบริหารราชการก็ได้
- (2) พิจารณาคดีปกครอง
- (3) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านธุรการของศาลปกครองชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์

ภายในสภาแห่งรัฐจะมีการแบ่งเป็นองค์คณะ ซึ่งปัจจุบันมีการแบ่งออกเป็น 4 องค์คณะ ได้แก่ องค์คณะมหาดไทย องค์คณะการคลัง องค์คณะโยธาสาธารณะ และองค์คณะสังคม<sup>69</sup> ประธานองค์คณะที่รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้นจะแต่งตั้งสมาชิกขององค์คณะให้ทำหน้าที่เป็น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมาย (Rapporteur) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนี้จะมีหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายนั้น นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย จัดการประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงต่างๆ และทำรายงานเสนอองค์คณะให้พิจารณา ส่วนรายงานที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องมีข้อเสนอแนะ ความเห็น และการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น ด้วย

### 2) การริเริ่มร่างกฎหมาย

เป็นวิธีปฏิบัติของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ได้ออกหนังสือเวียนลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ.1997 เกี่ยวกับการจัดระบบการทำงานของรัฐมนตรี ข้อ 2 ที่กำหนดว่า ในรอบระยะเวลา 1 ปี รัฐบาลจะต้องจัดทำแผนงานด้านการออกกฎหมายใหม่ไว้อย่างชัดเจน โดยให้

<sup>69</sup> กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส. เรื่องเดียวกัน. หน้า 204.

รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานในแต่ละกระทรวงจัดทำโครงการเสนอ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายใหม่หรือเป็นกฎหมายเก่าแต่มีความจำเป็นต้องปรับให้ทันสมัย โดยนำมารวมจัดทำเป็นแผนงานของรัฐบาล

แผนงานของรัฐบาลด้านการออกกฎหมายนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นกรอบของเนื้อหาและระยะเวลา ที่ชัดเจนและแน่นอนในการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการริเริ่มในการร่างกฎหมายของกระบวนการนิติบัญญัติ และที่สำคัญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทราบได้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลมีแผนงานที่จะตรากฎหมายใดออกบังคับใช้ เพื่อจะได้ศึกษาข้อมูลก่อนพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับจริง

ดังนั้นการริเริ่มร่างกฎหมาย จึงเริ่มที่นโยบายของรัฐบาล โดยกำหนดเป็นแผนงานของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ อาทิ กระทรวง ทบวง ที่รัฐมนตรีรับผิดชอบงานอยู่ นั้นจะต้องร่างกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยงานนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมาย

### 3) การร่างกฎหมาย

การเริ่มต้นร่างกฎหมาย ผู้ร่างจะต้องตระหนักว่าร่างกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล และเมื่อร่างกฎหมายเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นพร้อมทั้งคำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมายและการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมายนั้น เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secrétaire General du Gouvernement ) เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะได้เสนอร่างกฎหมายพร้อมเอกสารประกอบไปยังสภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

### 4) การเสนอร่างกฎหมาย

ตามหนังสือเวียนลงวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1997 เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำร่างกฎหมาย การลงนามและการประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา ข้อ 1.2 กำหนดว่า ร่างกฎหมายที่เสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องประกอบด้วย คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย ( Exposé des Motifs ) และการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย ( Etude d'Impact )

เมื่อร่างกฎหมายประกอบด้วยเหตุผลและการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมายครบแล้ว รัฐบาลสามารถเลือกได้ว่าจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยปกติรัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือได้ว่ารัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้น

การที่ร่างกฎหมายจะผ่านการพิจารณาจึงเป็นไปได้ง่าย และเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงนำเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

### 3.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนคือ 1. ขั้นตอนการพิจารณาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลและกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายได้ชี้แจงต่อสภา และ 2. ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียด เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตรา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือขั้นตอนการแปรญัตติ โดยการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรและระบุคำอธิบายและเหตุผลประกอบ

### 3.3 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย

การประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจะเป็นไปตามกำหนดเวลาที่ที่ประชุมร่วมของประธานได้พิจารณาและกำหนดไว้ร่วมกันแล้ว เช่นเดียวกับในแนววิधिปฏิบัติตั้งแต่อดีตที่กำหนดเวลาการอภิปรายของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นไปตามที่ประชุมร่วมกันของประธานได้กำหนดไว้ กำหนดระยะเวลาดังกล่าว จะคำนวณจากจำนวนสมาชิกของพรรคหรือกลุ่มการเมือง โดยประธานพรรคหรือประธานกลุ่มการเมืองจะเป็นผู้แจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าว่าใครจะอภิปราย ถ้าเป็นร่างกฎหมายทั่วไปแล้ว จะใช้เวลาการอภิปรายไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังจะใช้เวลาในการอภิปราย ประมาณ 6 ชั่วโมง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพิจารณาร่างกฎหมายในสภานั้น แบ่งเป็นการพิจารณาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในฝ่ายบริหารนั้นจะแบ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น สภาจะรับฟังจากเอกสารและคำชี้แจงจากฝ่ายรัฐบาลและกรรมาธิการร่างกฎหมาย และยังมีขั้นตอนการแปรญัตติ ซึ่งจะมีการกำหนดชัดเจนว่าใครขอแปรญัตติ จะต้องจัดทำเป็นเอกสารโดยระบุชื่อผู้ขอแปรญัตติ ร่างกฎหมายที่ขอแปรญัตติ และเหตุผลประกอบ เมื่อมีการพิจารณาแปรญัตติเป็นรายมาตราแล้ว จะต้องมีการลงมติในร่างกฎหมายนั้น ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

เมื่อสภาผู้แทนพิจารณาร่างกฎหมาย และได้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไป โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมร่วมได้กำหนด หากว่าที่ประชุมร่วมไม่ได้กำหนดไว้ สมาชิกสภาผู้ใดที่สนใจจะอภิปรายก็ต้องไปลงชื่อขออภิปรายต่อสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ในอดีตที่ผ่านมา การกำหนดระยะเวลาในการอภิปรายนั้นจะคำนวณจากจำนวนพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าวมาข้างต้น

การพิจารณาของวุฒิสภา เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ทั้งสองสภาต้องผ่านร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกัน ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ถ้าสองสภามีความเห็นที่ไม่ตรงกันภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว 2 ครั้ง หรือในกรณีที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพียงครั้งเดียวโดยที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะยุติปัญหาเรื่องความเห็นแย้ง รัฐบาลสามารถร้องขอให้มีการตั้ง "คณะกรรมการร่วม" (Commission Mixte) อันประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาในอัตราส่วนที่เท่ากันเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและหาข้อยุติ แต่หากว่าคณะกรรมการร่วมไม่สามารถหาข้อยุติได้ รัฐบาลก็สามารถขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรยืนยันในร่างกฎหมายเดิมได้

#### 3.4 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ

ผู้ร่างกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น จะเป็นผู้ดำเนินการกร่างภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ เช่น ต้องเป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล ดังนั้นในบางกรณีก็มีความจำเป็นที่จะต้องขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ (Fonctionnaire) ผู้กร่างกฎหมายก็ต้องขอคำปรึกษากับคณะกรรมการข้าราชการ (Conseil Superieur de la Fonction Publique) หรือหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ การช่วยเหลือครอบครัวหรือการสงเคราะห์คนชรา ผู้ที่ทำหน้าที่กร่างกฎหมายก็ต้องปรึกษากับคณะกรรมการประกันสังคม (Conseil d'administration des Caisses de Securite Social) และแม้ในเรื่องอื่นๆ นั้นผู้ที่ทำหน้าที่กร่างกฎหมายก็สามารถขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการกร่างกฎหมายได้

จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายจะต้องมีการขอคำปรึกษาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นผู้ที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นจะต้องจัดทำเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นจนเสร็จกระบวนการ ตรายกฎหมาย เอกสารรายงานดังกล่าวจะแสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ทำให้ทราบ

ถึงความเป็นมา ตลอดจนเหตุผลของกฎหมายในแต่ละมาตราด้วย ซึ่งเอกสารที่จัดทำและรวบรวมไว้ได้แก่ เนื้อหาของร่างกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่จะร่างกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือกฎหมายของต่างประเทศ คำอธิบายเหตุผลของกฎหมาย (Expose des Motifs) การศึกษาผลกระทบของกฎหมาย รายงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การอภิปรายในรัฐสภา คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ในกรณีที่มีการวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน

เอกสารรายงานที่จัดทำขึ้นนี้ จะมีการจัดพิมพ์ขึ้นเพื่อแจกให้กับสมาชิกรัฐสภาและที่สำคัญจะจำหน่ายในราคาที่ถูกให้แก่ประชาชนทั่วไป

ประเทศฝรั่งเศสมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการนำระบบการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ และปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบการรับฟังของประชาชนและถือว่าเป็นครั้งสำคัญของประเทศฝรั่งเศสคือ มีการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 เพื่อใช้บังคับ

### 3.4.1 รูปแบบการรับฟังในอคิด

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 มีการปฏิรูปการรับฟังของประชาชน ในปี ค.ศ. 1976 โดยให้มีการจัดทำเอกสารที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Dossier d'enquete) ให้มีการกำหนดระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น (Duree de l'enquete) และมีการกำหนดมาตรการการรับฟังในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ และมีการปฏิรูปอีกครั้งในปี ค.ศ. 1983 ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการจัดทำโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

#### 1) การนำวิธีการรับฟังของประชาชนมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการตรากฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ ได้กลับหลักการเดิม โดยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภานั้นยังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่เช่นเดิม แต่ถูกจำกัดอำนาจในการออกกฎหมาย (loi) ไว้เป็นเรื่องราว ด้วยเหตุดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงสามารถบัญญัติ

กฎหมายได้อย่างกว้างขวางภายใต้ข้อจำกัดของแผนงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี และมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือถ้ากฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับกลุ่มชนใด ก็จัดให้มีการรับฟังจากกลุ่มชนนั้นด้วย

## 2) แนวคิดและความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีรากฐานมาจากระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสจะมีลักษณะที่แปลกกว่าประเทศอื่นว่า หลักการดังกล่าวจะมีปรากฏในประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี 1789 และหากจะมีการตรากฎหมายใดก็จะอ้างถึงหลักการดังกล่าวในประกาศฉบับนั้น โดยเฉพาะการอ้างถึงในบทนำของประกาศดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนได้ใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมแทน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาและสถานที่ในการใช้สิทธิโดยตรงของประชาชน ซึ่งไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป แต่ประชาธิปไตยโดยตรงก็ยังคงมีความจำเป็นเพราะเหตุผลของการแก้ปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง หรือประชาชนกลุ่มน้อยไม่ได้รับการดูแลเนื่องจากต้องการรับฟังเสียงของประชาชนจำนวนมากในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม และกรณีที่รัฐบาลริเริ่มทำโครงการต่างๆแต่ยังขาดการร่วมมือของประชาชน หรือประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับโครงการเหล่านั้น ปัญหาเหล่านี้ นำมาสู่กระบวนการทบทวนทัศนคติเกี่ยวกับประชาธิปไตยโดยตรง คือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรง

รูปแบบของการรับฟังของประชาชนนั้น ในยุคแรกๆ นั้นประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับการลงประชามติในกฎหมายก่อนที่จะนำออกประกาศเพื่อบังคับใช้ แต่วิธีการดังกล่าวก็นำมาซึ่งปัญหาว่า ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายดังกล่าว และทำให้รัฐขาดแรงผลักดันในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งบ่อยครั้งที่มีการไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวและเป็นเหตุให้ผู้บริหารประเทศยังกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นของกระบวนการร่างกฎหมายยิ่งขึ้น โดยการจัดให้มีการรับฟังของประชาชนขึ้น โดยเฉพาะการกระทำใดๆอันมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นพิเศษที่กฎหมายต้องกำหนดกระบวนการรองรับไว้เข้มงวดกว่าการรับฟังในเรื่องปกติทั่วไป ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวได้แก่ ระยะเวลา องค์กรจัดให้มีการรับฟัง การนำ



เสนอเอกสารที่เกี่ยวกับการรับฟัง ฯลฯ การรับฟังของประชาชนทั้งสองกรณีกฎหมายได้บัญญัติไว้ต่างกัน ดังจะได้อธิบายต่อไป

### 3) วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองได้ในฐานะผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ ที่รัฐจะดำเนินการ ซึ่งก่อนจะดำเนินโครงการต่างๆ บางโครงการมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องตราเป็นกฎหมาย และถ้าเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องสอบถามหรือจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อนรัฐก็ต้องดำเนินการตามนั้น เช่น ในกรณีที่มีฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตรากฎหมายใดในกิจการที่จะต้องได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อร่างกฎหมายนี้อาจกระทำโดยการทำเป็นเอกสารขอความคิดเห็น หรือเชิญให้ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาอาชีพมาให้ความคิดเห็น ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพร้อมกับร่างกฎหมายนั้นเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายนั้น

#### 3.4.2 รูปแบบการรับฟังในปัจจุบัน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบัน มี 2 ประเภทที่สำคัญๆ คือ 1) การที่กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดทำสมุดรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนได้มาเขียนแสดงข้อคิดเห็นตลอดจนเสนอเอกสารแนบไว้กับสมุดรับฟังความคิดเห็นที่ได้จัดไว้ให้ 2) ประชาชนทำเป็นหนังสือส่งไปยังสถานที่ที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

#### 1) การนำวิธีการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศสได้จำแนกไปตามความสำคัญของเนื้อหาของเรื่องนั้นๆ เช่น กรณีที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั่วไป ก็จะกำหนดให้มีการรับฟังแบบทั่วไปเท่านั้น เช่น กรณีเรื่องของการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ส่วนกรณีที่มีผลกระทบอย่างกว้างเช่น เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ซึ่งโดยลักษณะแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่มีขอบเขตเฉพาะที่ หากสร้างโครงการดังกล่าวขึ้นจะทำให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง เช่นนี้ก็

ต้องจัดให้มีการรับฟังของประชาชนให้เคร่งครัดกว่าแบบแรก ดังนั้นองค์ประกอบในการจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนจึงต้องมีลักษณะพิเศษ

และการนำวิธีการรับฟังมาใช้กับกระบวนการตรากฎหมายนั้น มีที่มาเหมือนกับการตรากฎหมายในอดีต เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยการกลับหลักการเดิมเป็น ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภานั้นยังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่เช่นเดิม แต่ถูกจำกัดอำนาจในการออกกฎหมาย (loi) ไว้เป็นเรื่องราว เท่านั้น ส่วนการนำการรับฟังของประชาชนมาใช้ นั้น มีลักษณะเหมือนเดิม เพราะว่า อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนั้นในการเสนอร่างกฎหมายโดยเฉพาะฝ่ายบริหารนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทำหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายขึ้น โดยในขั้นตอนยกร่างกฎหมายนั้น สามารถขอคำปรึกษาเพื่อทราบความคิดเห็นจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง หรือสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาอาชีพได้

## 2) แนวคิดของการนำวิธีการรับฟังมาใช้

เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น และเป็นการลดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของผู้แทนในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้แทนได้ทำการตรากฎหมายโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน แต่ตรงกันข้ามกับการตรากฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของพวกพ้องที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ดังนั้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงจะเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว และรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนควรมีหลายรูปแบบตามความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เช่นการจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง การเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความเห็น การจัดกลุ่มเจรจาหรือปรึกษาหารือ การสอบถามเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

## 3) ขั้นตอนและรูปแบบของการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ

การรับฟังของประชาชนในประเทศฝรั่งเศสนั้น ในกฎหมายแต่ละฉบับถ้ากฎหมายนั้นประสงค์จะให้ใช้กระบวนการรับฟังก็จะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น ในกรณีที่ต้องครทางปกครองประสงค์จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ องค์ครทางปกครองนั้นๆ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ (une declaration d'utilite publique) เสียก่อน และการจะออกประกาศดังกล่าวได้ จะต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน<sup>70</sup>

ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ 4 ประการ ตามลำดับดังนี้<sup>71</sup>

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Ouverture de l'enquete) ซึ่งกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการออกประกาศและประกาศดังกล่าวจะมีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่งหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคณะหนึ่ง ซึ่งจำนวนคณะกรรมการจะต้องเป็นเลขคี่ ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งตำแหน่งประธานคณะกรรมการมาด้วย พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟัง ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน วัน เวลา และสถานที่ที่ประชาชนจะไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นจะกระทำได้โดยแสดงในสมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ทำขึ้นเป็นกระดาษเป็นแผ่นที่ยึดติดอยู่กับที่ มีการระบุรหัสและชื่อย่อกำกับโดยกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Publicite de l'enquete) นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำคำบอกกล่าวและประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบว่าจะมีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประกาศโฆษณาจะต้องมีข้อความที่ชัดเจน โดยอาจจะประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และจะต้องประกาศในระหว่างที่มีการแสดงความคิดเห็นนั้นอีกเป็นเวลา 8 วันแรกที่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แต่ถ้าเป็นโครงการระดับประเทศก็ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์ที่แพร่หลายทั่วประเทศจำนวน 2 ฉบับเป็นอย่างน้อย เป็นเวลา 8 วันก่อนเริ่มดำเนินการและผู้ว่าราชการจะต้องหรืออาจกำหนดให้ติดประกาศในที่อื่นได้ ตามระยะเวลาที่ได้กล่าวแล้ว

<sup>70</sup> วารสารกฎหมาย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

<sup>71</sup> วารสารกฎหมาย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

คำประกาศทั้งหลายที่กล่าวมานั้นจะต้องมีลักษณะเนื้อหาที่อ่านแล้วเข้าใจง่าย มีการระบุข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับโครงการต่างๆ เช่น โครงการ RATP (Regie Autonome des Transports Parisiens) ที่หน่วยงานของรัฐประสงค์ที่จะก่อสร้างเส้นทาง Meteor ระหว่างสถานี Saint -Lazare กับ Maison-Blanche และได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ Le Parisien และหนังสือพิมพ์ L'Humanite ซึ่งตามประกาศเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ยังให้รายละเอียดที่ไม่ครบถ้วนเพราะให้ข้อมูลเฉพาะที่เป็นรายละเอียดของสถานีเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดเส้นทางภูมิศาสตร์ในภาพรวมของโครงการ คำบอกกล่าวจึงไม่สมบูรณ์<sup>73</sup>

(3) เอกสารที่จะต้องจัดทำเพื่อใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็น (Dossier de L'enquete) ฝ่ายปกครองจะต้องจัดทำเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เอกสารนี้จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตามเอกสารจะต้องให้ข้อมูลรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินงาน และเอกสารที่จัดทำขึ้นจะต้องมีปริมาณที่เหมาะสมกับจำนวนประชาชน

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Procedure d'enquete) ซึ่งหลังจากที่ได้มีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จึงเริ่มการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การตั้งกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น การแต่งตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็น มีการกำหนดสถานที่รับฟังความคิดเห็น มีการกำหนดช่วงเวลาและระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดช่วงเวลาไว้แต่ก็ห้ามมิให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงฤดูร้อน และการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะต้องทำไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดเวลาสูงสุดไว้ และให้นับวันหยุดและวันอาทิตย์ด้วย ส่วนการปิดการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะสิ้นสุดเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา โดยให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่สถานที่กำหนด ได้ลงชื่อกำกับไว้และให้จัดส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นพร้อมเอกสารทั้งหมดไปยังกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมงเพื่อจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นต่อไป

<sup>73</sup> www.legifrance.gouv.fr.

อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นภายหลังที่ได้จากการรับฟัง ไม่มีผลผูกพันให้องค์กรทางปกครองจะต้องนำไปปฏิบัติตามนั้น แต่ว่าความเห็นทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การสรุปการรับฟังความคิดเห็น หรือการเสนอความเห็นของกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นย่อมก่อให้เกิดผล (Consequences) หลายประการต่อการตัดสินใจของหน่วยงานที่มีอำนาจ ในการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะว่า จะดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวหรือไม่ หรือจะเลื่อนการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวออกไป

จากที่ได้ศึกษา กระบวนการนิติบัญญัติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยแต่ละประเทศต่างก็ได้มีวิธีการที่เหมาะสมมาใช้กับประเทศของตน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ เช่นประเทศอังกฤษได้นำระบบการปรึกษาหารือ ( Consultant System ) มาใช้ โดยเฉพาะนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เข้ามาแสดงความคิดเห็น และทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น ระบบการรับฟังความคิดเห็นเป็นระบบที่ประเทศเหล่านั้นนำมาใช้ โดยเฉพาะในการตรากฎหมายและการริเริ่มทำโครงการต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะประเทศใดจะนำวิธีการมีส่วนร่วมแบบใดมาใช้ ต่างก็แสดงให้เห็นว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย หรือการจัดทำโครงการของรัฐได้โดยตรง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของการปกครองของแต่ละประเทศ ส่วนประเทศไทยนั้น จะนำวิธีการมีส่วนร่วมแบบใดมาใช้จึงจะเหมาะสม หรือวิธีประชาธิปไตยที่ใช้อยู่ในขณะนี้จะเพียงพอต่อการกำกับกำกับการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ นั้น เป็นคำถามที่ต้องการคำตอบจากสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง

## บทที่ 4

### การนำระบบการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาในขั้นตอนการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสามารถระบุได้ว่ามีปัญหาใน ขั้นตอนการตรากฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้ผู้เสนอ ร่างกฎหมายได้ 3 ฝ่ายคือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน จากการศึกษาพบว่า การขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารนั้น คือขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานราชการ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นร่างกฎหมายให้ การร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับใด กำหนดว่าจะต้องขอความคิดเห็นจากประชาชนก่อน

ส่วนปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น พบว่ากระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภามีความแตกต่างในรายละเอียดของการพิจารณาร่างกฎหมายจากประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ ฝรั่งเศส โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการการพิจารณาธิการ ในวาระการพิจารณาร่างกฎหมายของไทยจะถือว่าร่างกฎหมายเป็นความลับ และจะพิจารณาเป็นการภายในทั้งในขั้นตอนการพิจารณาของสภาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้นจึงไม่มีช่วงใดของการพิจารณา ร่างกฎหมายที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่อย่างใด

จากการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศ ฝรั่งเศส พบว่าในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ อังกฤษให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่ม โดยมีการสอบถามความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่วนกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายไว้เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น การตรวจร่างกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้มีการรับฟังตามความคิดเห็น ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ จะตรวจร่างกฎหมายในเบื้องต้น และมีอำนาจพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดควรเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส

ดังนั้น ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการนำเอาระบบหรือหรือระบบการรับฟังมาใช้ในประเทศไทย เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยต่อไป

## 1. การนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้

ระบบการปรึกษาหารือ เป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมาย กระบวนการริเริ่มร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุด เพราะผู้มีอำนาจร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นในขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายร่างกฎหมาย ดังนั้น การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะกล่าวถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานของรัฐ เท่านั้น

กรณีปัญหาในอดีตของกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย เป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดผู้เชี่ยวชาญ การขาดข้อมูล ระยะเวลาในการร่างกฎหมายนานเกินไป ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้รัฐไม่สามารถนำนโยบายต่างๆ มาบริหารประเทศได้ ปัจจุบันเป็นปัญหาทางโครงสร้างของระบบการปกครอง ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมายนั้น ในต่างประเทศถือเป็นมาตรการที่ประสบผลสำเร็จที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศโดยราบรื่น และสอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง จึงควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ดังนี้

### 1.1 ความเป็นไปได้ของระบบการปรึกษาหารือในขั้นการริเริ่มของฝ่ายบริหาร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกลุ่มสังคมต่างๆ เช่น ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ<sup>74</sup> ที่จะต้องมีการระดมความคิดเห็นจากหลายองค์กรที่

<sup>74</sup> กรณีดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้เคยเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้(ในรัฐสภาสาร.เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ปีที่ 26, ฉบับที่ 5. พฤษภาคม, 2521) ว่า ในประเทศเยอรมันนั้น ก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายจะต้องสอบถามผู้มีส่วนได้เสีย และ เมื่อยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้กระทรวงยุติธรรมตรวจพิจารณา และยังส่งร่างกฎหมายนั้นให้กระทรวง

มีผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลที่เพียงพอ ร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ของต่างประเทศได้รับการพิมพ์เผยแพร่ หรือพิมพ์ร่างกฎหมายนั้นออกจำหน่ายให้แก่ นักกฎหมายหรือผู้มีอาชีพที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ทั่วไปได้แสดงความเห็น และส่งความเห็นนั้นไปยังผู้ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไข ปรับปรุงร่างกฎหมาย ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ในด้านการค้าระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความสำคัญ ซึ่งปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศก็มีปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย<sup>75</sup> ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้าจึงได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างในกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับไม่สามารถจัดสรรสิทธิและประโยชน์แก่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยสถาบันพระปกเกล้าเสนอให้มีการนำการปรึกษาหารือซึ่งใช้อยู่ในประเทศอังกฤษมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นำมาใช้ในการริเริ่มและกร่างกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจะนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในการบริหารในประเทศไทยนั้น ควรมีขอบเขตที่เหมาะสม เนื่องจากระบบการปรึกษาหารือไม่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และระบบการปรึกษาหารืออื่น ๆ ไม่มีความแน่นอนตายตัว แต่เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะในกระบวนการริเริ่มร่างกฎหมาย ซึ่งประเทศอังกฤษจะมีหน่วยงานร่างกฎหมายที่เรียกว่า “สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายรัฐสภาของรัฐบาล (Parliamentary Counsel Office : PCO) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ร่างกฎหมาย จะเห็นว่าหน่วยงาน PCO จะร่างกฎหมายตามความต้องการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้ข้อมูลจากเอกสารปกเขียว (Green Paper) หรือเอกสารที่ใช้ในการหารือ (Consultation Document) หรือเอกสารประชาขาว (White Paper) โดยมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้ว

---

ทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และสมาคมที่เกี่ยวข้อง หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมกรก็จะส่งไปให้สหพันธ์กรมกรพิจารณา เป็นต้น

<sup>75</sup> คร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เคยเสนอความเห็น (ในวารสารกฎหมาย, “รูปลักษณะของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ในช่วง 5 ปีข้างหน้า.” ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม - พฤศจิกายน, 2541) ว่า ควรให้มีโอกาสที่จะร้องเรียนคัดค้านหรือสนับสนุน และให้ข้อมูล และเหตุผล เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามส่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง เป็นต้น ควรมีการเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยให้มีการปรึกษาหารือและหรือรับฟังความคิดเห็น (Consultation and/or Hearing) ในช่วงก่อนที่จะมีการกร่างกฎหมายด้วย



ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือของประเทศอังกฤษมาใช้ ก็สามารถกระทำ ได้โดยการกำหนดให้ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล และมีหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อมูลความคิดเห็นจากหลายฝ่ายเสียก่อน จึงจะนำมาร่าง กฎหมายได้ ทั้งนี้ประโยชน์ที่ผู้ร่างจะได้รับคือ รัฐบาลขอเขตเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น และรู้วิธีการ ป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และจะได้เตรียมวิธีการป้องกันที่เหมาะสมไว้รองรับ

นอกจากนี้การริเริ่มร่างกฎหมายของไทยนั้น เมื่อหน่วยงานราชการได้ร่างกฎหมาย เสนอแล้วจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายไปยัง คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมายนั้น และการตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา จะ ดำเนินการเป็นการภายในโดยไม่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป แสดงความคิดเห็นใน ร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นนี้ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ ต้องรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐควรกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้ ด้วย

## 1.2 ความเหมาะสมของระบบการปรึกษาหารือในขั้นตอนการริเริ่มของฝ่ายบริหาร

การจะนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในประเทศไทยนั้น วิเคราะห์จากอำนาจในการ เสนอร่างกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจ เสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้เพียง 3 กลุ่ม เท่านั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น ในการพิจารณาการนำขั้นตอน การปรึกษาหารือมาใช้ในขั้นการยกร่างกฎหมายนั้นจึงต้องแยกพิจารณาเป็น 3 กรณีดังนี้

### 1.2.1 ขั้นตอนการริเริ่มและยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ แต่การร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐมนตรีจะทำหน้าที่ร่างกฎหมายเอง แต่หน่วยงานราชการต่าง ๆ อาทิ กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ที่ประสงค์จะตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเดิมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเป็นไปโดยราบรื่น จะเป็นฝ่ายยกร่าง กฎหมายขึ้นเอง หรือในกรณีที่รัฐมนตรีต้องการบริหารราชการ โดยการนำนโยบายในครั้งที่ได้มีการ

หาเลี้ยงไว้ก่อนการเลือกตั้ง นำมาเป็นนโยบายและออกเป็นกฎหมายเพื่อทำโครงการให้สำเร็จกรณีนี้ รัฐมนตรีสามารถขอให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายริเริ่มร่างกฎหมายให้ก็ได้

ขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมายดังกล่าวมานั้น ไม่มีขั้นตอนการยกร่างกฎหมายใดที่กำหนดให้มีการสอบถามข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผลประโยชน์และประชาชน ฯลฯ ดังนั้นการร่างกฎหมายจึงไม่มีข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวมา ทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายที่ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และอาจถูกต่อต้านจากประชาชน หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากการถูกบังคับใช้กฎหมายได้

หากประเทศไทยจะนำเอาระบบการปรึกษาหารือมาใช้ ก็สามารทำได้โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องยกร่างกฎหมาย (ในกรณีนี้คือ หน่วยงานราชการต่าง ๆ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) นั้น จะต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ โดยนำเอาข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นข้อมูลที่สะท้อนแนวคิดของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่รับรู้ขอบเขตของร่างกฎหมายดีกว่าบุคคลอื่น ทำให้สามารถวางแผนการแก้ปัญหาได้ดีกว่าการไม่มีข้อมูลจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ นั้น

### 1.2.2 ขั้นตอนการริเริ่มและยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างกฎหมายได้ตามข้อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แม้ว่าจากสถิติการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนน้อยมากก็ตาม ซึ่งในต่างประเทศก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น การดำเนินการใดที่จะต้องเป็นกฎหมายนั้น สมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างกฎหมายให้ตรงตามความต้องการและเสนอให้สภาพิจารณาต่อไป

การยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ โดยหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเป็นการเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาของกฎหมายใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกลุ่มที่มีข้อมูลและทราบความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะในเขตการเลือกตั้งของตนได้ดีกว่าผู้อื่น บทบาทในการร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่มีระเบียบใดที่กำหนดให้ต้องขอความคิดเห็นจากประชาชนเสียก่อน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอความคิดเห็นจากประชาชนเองก็ได้ สมาชิกสภาผู้แทนอาจร่างกฎหมายเองโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่หรือจากการสอบถามประชาชนก็ได้

หรือให้ฝ่ายร่างกฎหมายของศูนย์บริหารข้อมูลทางราชการและกฎหมายสภาผู้แทนราษฎร ทำการยกร่างกฎหมายให้ก็ได้

การยกร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าว เห็นว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้เพราะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นฝ่ายที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นตัวแทนของประชาชน จึงทำให้ทราบถึงความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริงอยู่แล้ว เว้นแต่กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร้องขอให้หน่วยงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายร่างกฎหมายให้ ในกรณีดังกล่าวก็อาจบังคับให้หน่วยงานที่รับร่างกฎหมาย ต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสีย ก่อน

การยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเป็นการยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง หรือศูนย์บริการข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายสภาผู้แทนราษฎร กรณีศูนย์บริการข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายยกร่างกฎหมาย ปัจจุบันก็ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองให้ต้องปรึกษาหารือกับฝ่าย ต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียก่อนร่างกฎหมายแต่อย่างใด

### 1.2.3 ขั้นตอนริเริ่มยกร่างกฎหมายของประชาชนจำนวน 50,000 คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน เสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้ การยกร่างในกรณีนี้อาจดำเนินการโดยนักกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนหรือร่างกฎหมายโดยกลุ่มแกนนำนี้ โดยลักษณะของสังคมไทยนั้น การที่ประชาชนจะให้ความเห็นในร่างกฎหมายที่ร่างโดยแกนนำของกลุ่มนั้นเป็นเรื่องยาก ส่วนมากเมื่อ ประชาชนให้ความเห็นชอบว่าจะมีการร่างกฎหมายในเรื่องนั้นแล้ว เมื่อกลุ่มแกนนำได้ร่างกฎหมายแล้ว จะนำเสนอต่อรัฐสภาโดยทันที โดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสให้ความเห็นชอบอีกแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่จะนำเอาระบบการปรึกษาหารือมาใช้ ก็ควรนำมาใช้ในขั้นตอนการร่างกฎหมายโดยกลุ่มแกนนำเท่านั้น แต่การร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้เป็นเรื่องใหม่ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีบรรทัดฐาน หรือวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและถือเป็นแนวปฏิบัติได้แต่อย่างใด แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ก็ไม่มีการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน อาจมีปัญหาหลายประการ อาทิ ในกรณีการติดตามร่างที่เสนอเข้าสู่สภาเพราะสภาพของการประชุมสภานั้น ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วม

ประชุมได้ และไม่มีระเบียบปฏิบัติในกรณีที่จะต้องเข้าชี้แจงร่างกฎหมาย หรือกรณีร่างกฎหมายถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง ประชาชนจะมีอำนาจในการโต้แย้งคัดค้านเพียงใดหรือไม่ ซึ่งควรจะได้ศึกษาต่อไป

และมีข้อสังเกต กรณีที่มีการดำเนินการโดยกลุ่มแกนนำของประชาชน จะถือว่ามีการศึกษาหรือประชาชนมาแล้วหรือไม่ การศึกษาหรือในการริเริ่มร่างกฎหมายของประชาชนจำนวน 50,000 คน การยกร่างในกรณีนี้จะกระทำโดยกลุ่มแกนนำซึ่งไม่มีการศึกษาหารือกับประชาชนผู้เข้าชื่อแต่อย่างใด ก่อนที่กลุ่มแกนนำจะยกร่างกฎหมาย กลุ่มแกนนำจะได้รับทราบความต้องการของผู้ร่วมลงชื่อจากการประชุมหรือสัมมนาตนเองก่อนอยู่แล้ว จึงอาจจะถือได้ว่ามีการศึกษาหารือกันมาแล้ว

## 2. สรุปการนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

การนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ในประเทศไทยนั้น ควรมีขอบเขตที่เหมาะสม เนื่องจากระบบการปรึกษาหารือนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียและระบบการปรึกษาหารือนี้ไม่มีความแน่นอนตายตัว แต่เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะในกระบวนการริเริ่มร่างกฎหมาย ซึ่งประเทศอังกฤษจะมีหน่วยงานร่างกฎหมายที่เรียกว่า "สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายรัฐสภาของรัฐบาล (Parliamentary Counsel Office : PCO) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ร่างกฎหมาย จะเห็นว่าหน่วยงาน PCO จะร่างกฎหมายตามความต้องการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้ข้อมูลจากเอกสารปกเขียว (Green Paper) หรือเอกสารที่ใช้ในการหารือ (Consultation Document) หรือเอกสารประชาว (White Paper) โดยมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้ว

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือของประเทศอังกฤษมาใช้ ก็สามารถทำได้ โดยการกำหนดให้ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล และมีหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อมูลความคิดเห็นจากหลายฝ่ายเสียก่อน จึงจะนำมาร่างกฎหมายได้ ทั้งนี้ประโยชน์ที่ผู้ร่างจะได้รับคือ รู้ขอบเขตเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น และรู้วิธีการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และจะได้เตรียมวิธีการป้องกันที่เหมาะสมไว้รองรับ

นอกจากนี้การริเริ่มร่างกฎหมายของไทยนั้น เมื่อหน่วยงานราชการได้ร่างกฎหมายเสนอแล้วจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมายนั้น และการตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา จะ

ดำเนินการเป็นการภายใน โดยไม่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป แสดงความคิดเห็นใน ร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นนี้ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ ต้องรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐควรกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในชั้นตอนนี้ ด้วย

### 3. การนำระบบการรับฟังมาใช้

ระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ สหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ การจัดทำให้มีการรับฟัง ในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงของการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ ซึ่งเป็นขั้นตอน กลั่นกรองกฎหมายก่อนที่จะส่งให้สภาองเกรสพิจารณาต่อไป หรือเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็จะให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกข้อมูล หรือสอบถามความคิดเห็น ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือ ข้อโต้แย้งที่มีต่อร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสนอเข้าสู่การพิจารณา ของรัฐสภา นอกจากนี้ ข้อมูลที่คณะกรรมการได้รับจะถูกนำไปปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) และเขียนรายงาน (report) ประกอบร่างกฎหมายนั้น และเสนอให้สภาพิจารณาอีกครั้งก่อนที่จะ ทำการลงมติในร่างกฎหมายนั้น การจัดทำให้มีการรับฟังทางนิติบัญญัติในร่างกฎหมายในประเทศ สหรัฐอเมริกานั้น คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายดังกล่าวจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ในทุก ๆ ร่างกฎหมาย ที่ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ยกเว้นในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมี เนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือข้อมูลที่ได้รับ จะเป็นการหมิ่นประมาทบุคคลอื่น เป็นต้น

กรณีคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีหน้าที่ ตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภาและมีหน้าที่ในการศึกษาร่างกฎหมายจากเอกสารที่ได้เสนอ และทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อคณะกรรมการของตนเพื่อพิจารณาต่อไป โดยการเสนอความเห็นจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะเลือกในแนวทางใด เช่น สมควรเสนอร่างกฎหมายให้ สภาพิจารณา หรือไม่สมควรเสนอร่างกฎหมายให้สภา หากกรรมการเห็นว่าควรแก้ไขร่าง กฎหมาย กรรมการต้องเสนอร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขให้คณะกรรมการพิจารณาด้วย เมื่อ คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว กรรมการก็จะต้องจัดทำรายงานเสนอไปยังสภา ซึ่งในรายงานนั้นประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง จะเป็นรายงานการพิจารณาร่าง กฎหมาย การศึกษาร่างกฎหมายที่มีการขอแปรญัตติ และความเห็นของคณะกรรมการ รวมทั้ง

ข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบกฎหมายด้วย ส่วนที่สอง คือ ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายที่มีอยู่ ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ ข้อเสนอให้แก้ไขโดยกรรมาธิการ เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นได้เสนอต่อสภาแรกพิจารณาแล้ว หากสภาแรกพิจารณาเสร็จก็จะส่งให้กับสภาที่สองพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ร่างที่เสนอต่อสภาที่สองนี้จะต้องเพิ่มส่วนที่เป็นข้อเสนอขอแก้ไขร่างกฎหมายด้วย

ส่วนขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดย ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภานั้นยังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่เช่นเดิม แต่ถูกจำกัดอำนาจในการออกกฎหมาย (loi) ไว้เป็นเรื่องราว ส่วนการนำการรับฟังของประชาชนมาใช้นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมายโดยเฉพาะฝ่ายบริหารนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ อาทิกะทรวงต่างๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย ในขั้นตอนยกร่างกฎหมายนั้น ฝ่ายบริหารสามารถขอคำปรึกษาเพื่อทราบความคิดเห็นจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง หรือสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาอาชีพได้ ลักษณะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะเหมือนกับการรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นจากประชาชนก่อน

กรณีคณะกรรมการในรัฐสภาของไทย จะพิจารณาร่างกฎหมายที่นำเข้าสู่สภาเป็นการภายในเฉพาะสมาชิกสภาเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แต่จะมีผู้ที่เชี่ยวชาญบางคนเท่านั้นที่ได้รับเชิญให้เป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะอนุกรรมการ โดยมีจำนวนจำกัดและไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะถือว่ามีกรรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น หากในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการของไทยจะมีการนำวิธีการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสมาใช้ ก็ถือเป็นวิธีการที่จะทำให้ร่างกฎหมายยังคงเป็นร่างที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น ซึ่งจะช่วยให้ลดความขัดแย้งภายในสังคมได้

#### 4. ความเป็นไปได้ของระบบการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำระบบการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในการออกกฎหมายในหลากหลายรูปแบบ โดยมีประชาชนกลุ่มต่างๆ ซึ่งอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบ หรืออาจเป็นประชา

คนที่สนใจในการออกกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยส่วนราชการจะทำหนังสือเชิญไปยังบุคคลต่าง ๆ ที่ต้องการให้เข้าร่วมรับฟังเพื่อให้ผู้สนใจรับทราบและเข้าร่วมรับฟัง อาจกล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ความคิดเห็น ข้อโต้แย้ง เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลที่หลากหลายเพียงพอต่อการตัดสินใจร่างกฎหมาย ดังนั้นหากประเทศไทยจะนำเอาขั้นตอนในการรับฟังในการออกกฎหมายที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ในกระบวนการออกกฎหมาย ประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการรับฟังจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการรับฟังที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ในการออกกฎหมายบังคับในประเทศไทย ก็ควรกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นผู้ร่างกฎหมายนั้นๆ มีโอกาสในการเลือกใช้วิธีการรับฟังในหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการได้ข้อมูลจากการรับฟังใช้ในการยกร่างกฎหมาย ข้อบังคับอย่างครบถ้วน

#### 5. วิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ควรนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

ในกรณีหากมีการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือที่ใช้ในประเทศอังกฤษมาใช้ในประเทศไทยเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่าง ๆ โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการยกร่างกฎหมาย ต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ และนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นส่วนประกอบในการยกร่างกฎหมายก็จะทำให้ผู้ที่ดำเนินการยกร่างกฎหมายทราบว่ากฎหมายที่ตนจะยกร่างขึ้นนั้นควรจะมีเนื้อหาอย่างไร และควรเตรียมมาตรการรองรับอย่างไรต่อกฎหมายที่จะมีขึ้นในอนาคต และเมื่อมีการยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว ก็อาจมีการนำร่างกฎหมายนั้นให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง ซึ่งก็ถือว่าเป็นขั้นตอนของการปรึกษาหารือเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้น เมื่อส่วนราชการดำเนินการยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจพิจารณา ในขั้นตอนนี้ คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาให้ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะทำการเป็นภายในโดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้น

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนทั่วไป เพื่อนำข้อมูลที่ได้นำไปใช้ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้อยู่นี้ ไม่มีบัญญัติไว้เป็น

ลายลักษณ์อักษร ให้ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะ แต่การรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งดังกล่าวก็ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนที่ส่วนราชการจะดำเนินการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อให้ร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นนั้นเป็นที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างแท้จริง

ขอบเขตของการปรึกษาหารือ หมายถึงเฉพาะการปรึกษาหารือในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายกร่างโดยส่วนราชการคณะรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น หากเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มและดำเนินการกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือหากเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มและกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มและกร่างโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ 50.000 คน เสนอร่างกฎหมาย ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อกันนั้นต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มหรือหลังจากที่ยกร่างกฎหมายนั้นเสร็จแล้ว ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าวมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยก็ควรเป็นไปทำนองเดียวกันกับขอบเขตในการปรึกษาหารือ ในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ กล่าวคือใช้เฉพาะกับการริเริ่มและกร่างโดยส่วนราชการเท่านั้น

รูปแบบการปรึกษาหารือที่ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบการปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษพบว่า การปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อเป็นกรอบหรือแนวความคิดในการกร่างกฎหมายนั้น อาจมีได้ทั้งการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ ( Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) ดังนั้นเมื่อมีแนวโน้มว่าสามารถนำรูปแบบการปรึกษาหารือมาใช้ได้โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 5.1. การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ ( Informal Consultation)

ส่วนราชการที่ต้องการจะมีกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ อาจจัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมาย โดยวิธีการปรึกษาหารือก็ได้ การปรึกษาหารือไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการปรึกษาหารือ โดยการสอบถามข้อมูล หรือความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และให้บุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นในลักษณะเอกสารหรือวาจาก็ได้ แต่ทั้งนี้การปรึกษาหารือนั้นก็ไม่ใช่เครื่องบังคับให้ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการตาม



## 5.2. การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ ( Formal Consultation)

การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนี้ ส่วนราชการที่ริเริ่มจะมีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีขั้นตอนการปรึกษาหารือโดยต้องจัดทำเอกสารประกอบการปรึกษาหารือด้วย โดยแบ่งเป็นเอกสารปกขาว (White Paper) ซึ่งเป็นเอกสารที่ใช้ในการอธิบายความต้องการ และแสดงข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาของผู้ให้คำปรึกษาหารือ และเอกสารปกเขียว (Green Paper) หรือเอกสารประกอบการปรึกษาหารือ (consultation Document) คือ เอกสารที่ใช้ในการสอบถามข้อมูล หรือความคิดเห็น จากผู้ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษา ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องทำการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวอย่างทั่วถึงเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน โดยในการเผยแพร่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตก็ได้ หลังจากได้ข้อมูลแล้ว ส่วนราชการจะนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างกฎหมายต่อไป และเมื่อส่วนราชการร่างกฎหมายเสร็จแล้วอาจนำร่างกฎหมายนั้นไปปรึกษาหารืออีกครั้ง เพื่อนำข้อมูลที่ได้นำมาปรับปรุงร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ดังนั้น หากจะนำระบบการปรึกษาหารือมาใช้ ควรกำหนดให้ส่วนราชการที่จะทำการปรึกษาหารือดำเนินการรับฟังทั้ง 2 รูปแบบ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมว่าจะใช้รูปแบบใด โดยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเลือกใช้ กล่าวคือ เป็นเพียงแนวปฏิบัติว่าหากคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต้องการข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ก็สามารถขอรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มอีกก็ได้

การปรึกษาหารือควรจัดให้มีขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นช่วงเวลาการริเริ่มที่จะมีกฎหมาย เพราะจะทำให้ส่วนราชการที่ยกร่างกฎหมายมีข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนมาใช้ในการยกร่างกฎหมาย ระยะเวลาที่ควรจัดให้มีการปรึกษาหารือมีวัตถุประสงค์ในการนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้ยกร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้ แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือก็ไม่มีผลผูกมัดส่วนราชการให้ต้องดำเนินการยกร่างกฎหมาย แต่เป็นเพียงข้อมูลประกอบการร่างกฎหมายเท่านั้น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกรอบหรือแนวความคิดที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายนั้น

นอกจากนั้นเมื่อส่วนราชการที่จัดให้มีการปรึกษาหารือยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนราชการนั้นก็นำร่างกฎหมายนั้นไปปรึกษาหารือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกครั้งก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก็ได้ ดังนั้นช่วงเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือจึงอาจ

ดำเนินการได้ใน 2 ขั้นตอนคือ การปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มที่จะมีกฎหมายเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นกรอบหรือแนวคิดในการร่างกฎหมายและการปรึกษาหารือต่อร่างกฎหมายที่ส่วนราชการยกร่างเสร็จสิ้นแล้วเพื่อนำข้อมูลที่นำมาปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนี้ ประเทศอังกฤษกำหนดให้มีระยะเวลาในการปรึกษาหารือไว้ 12 สัปดาห์ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนั้น ระยะเวลาที่ส่วนราชการจัดให้มีการปรึกษาหารือต้องจัดเตรียมไว้ให้เพียงพอสำหรับการแสดงข้อมูล ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการที่จัดให้มีการปรึกษาหารือได้รับข้อมูลที่เพียงพอแก่การนำไปใช้เป็นกรอบหรือแนวความคิดในการยกร่างกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวนี้ อาจยืดหรือขยายออกไปได้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของกฎหมาย กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ยกร่างกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นจะเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนมาก หรือมีผลกระทบกับส่วนราชการอื่นหรือประชาชนส่วนมากก็อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ แต่หากเป็นกรณีที่ยกร่างกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นจะเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนน้อย หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นส่วนน้อยก็อาจมีการย่นระยะเวลาดังกล่าวเข้ามาได้ ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยควรกำหนดให้มีในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายและกำหนดระยะเวลาในการหารือไว้พอสมควร แต่ทั้งนี้ควรให้ยืดและขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

#### 6. ความเหมาะสมของระบบการรับฟังในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

ในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการการของประเทศอังกฤษนั้น ถือเป็นเพียงแนวทางในปฏิบัติของคณะกรรมการว่าหากการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความสงสัยต้องการข้อมูลเพิ่มเติมหรือต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น คณะกรรมการก็สามารถขอรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นเพิ่มเติมได้อีก ดังนั้นรูปแบบการปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษจึงเป็นระบบที่ไม่มีความชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวุฒิสภาในระบบการรับฟังทางนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือคณะกรรมการมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะเรียกบุคคล ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นควรจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อไปหรือไม่ หรือจะพิจารณาให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป การที่คณะกรรมการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ถือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการจะใช้ข้อมูลที่ได้รับประกอบการพิจารณา

เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ดังนั้นรูปแบบการรับฟังทางนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความชัดเจนมากกว่าและสามารถนำมาปรับใช้ในกระบวนการร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการในประเทศไทยได้ แม้ว่าผลที่ได้รับจะเป็นอย่างเดียวกับการปรึกษาหารือในประเทศอังกฤษก็ตาม ทั้งนี้เพราะระบบรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกาและระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก หากจะนำระบบการรับฟังทางนิติบัญญัติที่ใช้อยู่ในประเทศอเมริกามาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยจึงเป็นวิธีการเหมาะสม โดยการเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อประชุมรัฐสภาให้มีขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติในช่วงของการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ โดยมีการกำหนดขอบเขต ระยะเวลา ฯลฯ ของการรับฟังให้ชัดเจนดังนี้

ขอบเขตการรับฟังของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา จะเริ่มมีการรับฟังเมื่อร่างกฎหมายอยู่ในช่วงการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยจัดให้มีการให้ข้อมูล ความคิดเห็น และหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำไปปรับปรุงร่างกฎหมายและเขียนรายงานประกอบร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้สภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้น การรับฟังความคิดเห็นกรรมการอยู่ภายใต้บังคับว่าจะต้องจัดให้มีการรับฟังในทุก ๆ ร่างกฎหมายเสมอ เว้นแต่ร่างกฎหมายใดจะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือร่างกฎหมายนั้นมีข้อมูลจากการรับฟังส่วนหนึ่งส่วนใดที่จะเป็นการหมิ่นประมาทบุคคลอื่น คณะกรรมการย่อมมีสิทธิที่จะจัดให้มีการรับฟังแบบลับได้

ดังนั้น การนำวิธีการรับฟังทางนิติบัญญัติอย่างในประเทศอเมริกามาใช้กับคณะกรรมการในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยก็ควรจะกำหนดให้มีการรับฟังในทุกร่างกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา

ระยะเวลาในการรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ช่วงเวลาที่มีการร่างกฎหมาย และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสแล้วโดยอยู่ในวาระการพิจารณาที่ 1 ซึ่งคณะกรรมการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อที่คณะกรรมการจะได้นำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือประกอบในการเขียนรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อเสนอสภาต่อไป ส่วนระยะเวลาที่ใช้นั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดไว้แน่ชัดแต่มีการยืดหยุ่น โดยให้ขึ้นอยู่กับว่าร่างกฎหมายนั้นมีความซับซ้อนมากน้อยหรือไม่ หากซับซ้อนมากคณะกรรมการก็จะขยายเวลาออกไปเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน ดังนั้นหากนำระบบการรับฟังของประเทศอเมริกามาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยโดยกำหนดให้มีการรับฟังของคณะกรรมการและให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดระยะเวลา

## 7. สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ควรนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

จากการศึกษา จะพบว่า การแก้ไขปัญหาคาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายนั้น สามารถแก้ไขได้โดยนำระบบการปรึกษาหารือหรือระบบการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ การแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวทั้ง 2 นั้น จะทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจว่าจะนำระบบการปรึกษาหารือหรือระบบการรับฟังมาใช้ในประเทศไทย เพราะการที่จะนำเอาทั้ง 2 ระบบมาใช้นั้นจะก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติและอาจเกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายซึ่งจะไม่เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติและกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ประเทศไทยมีสภาพทางสังคมที่มีความเจริญน้อยกว่าประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศใน ยุโรปหรืออเมริกานั้นจะมีการพัฒนาการทางด้านสังคมที่ก้าวไกลกว่าสังคมไทย จึงทำให้องค์กรเอกชนหรือประชาชน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีพลังต่อรองกับรัฐมากกว่า ดังนั้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทยนั้นเนื่องจากรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเพื่อให้มีหน้าที่ศึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อนำเสนอให้สภาพิจารณาต่อไป การนำวิธีการรับฟังเช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ฝรั่งเศส ใช้อยู่ นั้น นำมาใช้กับคณะกรรมการของประเทศไทยจึงน่าจะมีความเหมาะสม เพราะคณะกรรมการก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและเป็นบุคคลที่ถูกเลือกตั้งจากคณะกรรมการให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ดังนั้นหากจะนำระบบการรับฟังมาใช้ในขั้นตอนนี้รัฐควรกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการไทยให้มีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่การพิจารณาทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็น และคณะกรรมการจะได้รวบรวมข้อมูลเหล่านั้นเสนอรัฐสภาต่อไป

## 8. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เหมาะสม

เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในขั้นตอนการร่างกฎหมาย อย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย เครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อเป็นวิธีการที่จะทำให้นโยบายต่างๆของรัฐ ประสบผลสำเร็จจึงต้องได้รับการปรับปรุงด้วย ดังนี้

### 8.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องการเสนอร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม

ตามระเบียบดังกล่าว ไม่มีข้อใดกำหนดให้หน่วยงานที่ต้องการแก้ไขกฎหมาย หรือ ต้องการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้ในหน่วยงานนั้น ต้องทำการขอรับฟังความเห็นจาก ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะแนวความคิดดั้งเดิมที่ถือว่าเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ ถือเป็นความลับทั้งสิ้น แต่ด้วยวิวัฒนาการทางสังคมก้าวหน้าไปอย่าง มาก ผู้บริหารประเทศจะต้องบริหารประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้น กิจกรรมทั้งปวงจะต้องสมประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนมาก มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้บริหาร ประเทศเท่านั้น

ดังนั้น การริเริ่มร่างกฎหมายใดๆ และไม่ว่าองค์กรใดจะเป็นฝ่ายริเริ่มร่างกฎหมายขึ้น บังคับประชาชน ควรต้องถูกกำหนดให้มีการปรึกษาหารือประชาชนก่อนเสมอ กรณีกระทรวง ทบวง กรม เป็นฝ่ายริเริ่มร่างกฎหมาย ก็ต้องมีการปรึกษาประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบใน เรื่องนั้นๆ เสียก่อน

### 8.2 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การประชุมของรัฐสภาจะมีการมอบหมายหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ ศึกษาร่างกฎหมายเสมอ ในกรณีดังกล่าว หากมีการปรับปรุงระเบียบหรือข้อบังคับของการ ประชุมสภาว่าด้วยเรื่องการมอบหมายงานให้คณะกรรมการไปศึกษานั้น ควรให้ไปทำการศึกษา ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าประชุมรัฐสภา ทั้งนี้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและให้รวบรวม ข้อมูลเหล่านั้นเสนอรัฐสภาด้วย ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น โดยตรง กรณีดังกล่าวจะแตกต่างจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คณะกรรมการจะมีบทบาท ในการพิจารณาร่างกฎหมายภายใต้กรอบอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเท่านั้น และบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่อาจเข้าร่วมการประชุมได้แต่อย่างใด

### 8.3 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาพิพากษา พ.ศ. 2539

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาพิพากษา พ.ศ. 2539 จะเป็นพระราชบัญญัติที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทแสดงความคิดเห็น หรือแสดงความต้องการโดยตรง แต่โอกาสในการริเริ่มให้มีการแสดงพิจารณาพิพากษานั้น แคบเกินกว่าที่ประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดแสดง

ประชาพิจารณาเองได้ เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานราชการเท่านั้นเป็นฝ่ายริเริ่ม อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลของการแสดงประชาพิจารณาไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายที่จะต้องเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ถือเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลทางหนึ่งเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นการแสดงถึงสิทธิของประชาชนไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาประชาพิจารณา ดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้จัดให้มีการแสดงประชาพิจารณาเองได้ แม้ว่าผลในทางกฎหมายจะไม่เป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามก็ตาม แต่ผลในทางการเมืองนั้น จะทำให้ผู้บริหารต้องตระหนักถึงความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในที่สุด

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา มีขั้นตอนให้ฝ่ายต่าง ๆ อาทิ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง สมาชิกวุฒิสภา หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งในช่วงการริเริ่มและการยกร่างกฎหมายและในการพิจารณาของคณะกรรมการตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักการรับฟังทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายหรือข้อบังคับที่จะใช้บังคับนั้นเป็นกฎหมายที่ดีสามารถจัดสรรสิทธิและ ผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

การปรึกษาหารือและการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษนั้น มีขั้นตอนที่เรียกว่า "การปรึกษาหารือ (Consultation)" ที่ส่วนราชการที่ริเริ่มจะมีร่างกฎหมาย จัดให้มีขึ้นเพื่อรับทราบข้อมูล หรือความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะตราขึ้นเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นกรอบแนวคิดหรือข้อมูลในการยกร่างกฎหมายต่อไป การปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษนี้ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะจัดให้มีขึ้นในช่วงการริเริ่มและเตรียมการที่จะมีร่างกฎหมาย โดยมี 2 รูปแบบด้วยกันได้แก่ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) กล่าวคือการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะทำการสอบถามไปยังฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะทำการสอบถามไปยังฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้เชี่ยวชาญ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนั้นส่วนราชการนั้นก็อาจนำข้อมูลที่ได้นำมาเป็นข้อมูลในการยกร่างกฎหมายต่อไป ส่วนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดให้มีเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ นั้น ซึ่งได้แก่เอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation Document) ซึ่งเป็นเอกสารที่ส่วนราชการ เจ้าของเรื่องจัดทำขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ทำการปรึกษาหารือ และเอกสารปกขาว (White Paper) คือเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงข้อมูลและความต้องการของส่วนราชการต่อกฎหมายที่จะทำการยกร่างขึ้น จากนั้น

ทำการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นแล้วส่งเอกสารนั้นกลับมายังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง การเผยแพร่ในส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจเผยแพร่ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตด้วย ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนั้นกำหนดไว้ ประมาณ 12 สัปดาห์ต่อการปรึกษาหารือในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกหรือย่อเข้าได้ตามความเหมาะสม ซึ่งส่วนราชการสามารถจะนำข้อมูลไปใช้ในการยกร่างกฎหมาย ต่อไป

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าว มีข้อดีคือทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องรู้ว่าควรยกร่างกฎหมายให้มีเนื้อหาลักษณะใด จึงสามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม เนื่องจากมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลอย่างเต็มที่ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลเพียงพอแก่การยกร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ทำให้ทราบว่ามาตรการตามกฎหมายเพียงพอ หรือจะเกิดปัญหาหรือไม่ซึ่งสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ตั้งแต่ต้น และทำให้ประหยัดเวลาในการพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐสภา เนื่องจากร่างกฎหมายนั้นแสดงถึงความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่เกิดข้อถกเถียงอีกในการพิจารณา แต่ก็มีข้อเสียคือ กลุ่มผลประโยชน์อาจมองประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม และรัฐบาลอาจถูกมองว่าขาดความมั่นคง

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกระบวนการ “การรับฟังทางนิติบัญญัติ” (Legislative hearing) ที่คณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นจัดให้มีการรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการพิจารณาร่างปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย และจัดทำรายงาน เสนอต่อสภาต่อไป การรับฟังนี้คณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ โดยมี 2 รูปแบบได้แก่ การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ (Informal hearing) และการรับฟังอย่างเป็นทางการ (Formal hearing) กล่าวคือ การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการนั้น เป็นขั้นตอนที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการต้องดำเนินการ แต่ในกรณีนี้คณะกรรมการอาจดำเนินการสอบถามกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลหรือความคิดเห็นซึ่งคณะกรรมการจะใช้วิธีการนี้เสมอ ๆ ส่วนการรับฟังอย่างเป็นทางการนั้นคณะกรรมการอาจจัดให้มีการรับฟังโดยเอกสาร (Paper hearing) และการรับฟังแบบการประชุม ซึ่งคณะกรรมการจะกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง วัน เวลา และสถานที่ที่ใช้ในการรับฟังและแจ้งให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการรับฟังอย่างน้อยประมาณ 1 สัปดาห์ การแจ้งให้สาธารณชนทราบโดยใช้สื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือ โทรทัศน์ของสภาองเกรสด้วย จากนั้นคณะกรรมการก็จะคัดเลือกผู้เข้าร่วมการรับฟังในครั้งนั้นโดยปกติจะเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ในบางกรณีก็อาจกระทำโดยลับได้ เช่น ข้อมูลที่ทำการรับฟังเป็น



อันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ เป็นต้น เมื่อถึงวันที่กำหนดให้มีการรับฟังประธานคณะกรรมการ  
 มาธิการที่จัดให้มีการรับฟังจะแถลงเปิดการรับฟัง ซึ่งในการนี้ประธานจะชี้แจงให้ที่ประชุมทราบ  
 ถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการรับฟัง และรวมไปถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การรับฟังและประเด็น  
 ปัญหาสำคัญในการรับฟังครั้งนี้ด้วย จากนั้นก็จะเป็นการให้ข้อมูล โดยผู้ที่ได้รับเชิญซึ่งต้องสาบาน  
 ตนก่อน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักไม่มีการสาบานตนดังกล่าว เมื่อผู้ให้ข้อมูลได้ให้ผู้ให้ข้อมูลคนถัด  
 ไปให้ข้อมูลต่อ เมื่อการให้ข้อมูลและซักถามเสร็จสิ้นแล้วประธานก็จะแถลงปิดการรับฟังและสรุป  
 ผลการรับฟังในครั้งนั้น จากนั้นคณะกรรมการมาก็จะจัดทำรายงานเพื่อแจกจ่ายให้กรรมการ  
 และเผยแพร่ผลการรับฟังให้ สาธารณชนทราบไม่ว่าจะเป็นทางวิทยุ โทรทัศน์สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ หรือ  
 อินเทอร์เน็ต และคณะกรรมการก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นไปปรับปรุงร่างกฎหมายและ  
 จัดทำรายงาน เสนอสภาkongเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติมีข้อดีคือทำให้สาธารณชนทราบการ  
 ดำเนินงานของรัฐ ทำให้สภาkongเกรสได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนก่อนดำเนินการตัดสินใจใด ๆ  
 ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ก็มีข้อเสียคือ เสียค่าใช้จ่ายมากในกรณีที่มี  
 มีการจัดให้มีการรับฟังแบบประชุมมีขึ้นตอนมาก และไม่ยืดหยุ่น นอกจากนั้นการรับฟังอาจถูกใช้  
 เป็นเครื่องมือในการหวังเห็นยวร้างกฎหมายนั้นไว้

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้อำนาจการ  
 เสนอร่างกฎหมายเป็นของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา แต่ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้อง  
 ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ( conseil d'etate ) แล้ว และหลังจากนั้นก็คือนำเสนอต่อสำนัก  
 งานแห่งสภาทั้งสองสภาเพื่อพิจารณา เมื่อกฎหมายส่งมาถึงสภาแล้วก็จะมีการมาธิการรับร่าง  
 กฎหมายนั้นซึ่งเรียกว่า "rapporteur" ซึ่งจะเป็นผู้มีหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายอย่างละเอียดเพื่อนำ  
 เสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการต่อไป สภาก็จะอนุมัติในหลักการ อนุมัติร่างกฎหมายเรียง  
 มาตรา และอนุมัติทั้งฉบับเป็นวาระสุดท้าย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสกำหนดหน้า  
 ที่ ในการเสนอกฎหมายเป็นของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นในส่วน of คณะรัฐ  
 มนตรินั้นยังสามารถปรึกษาความเห็นทางกฎหมายไปยังสภาแห่งรัฐได้ ซึ่งจะเป็นองค์กรให้คำ  
 ปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล (นอกจากการทำคำชี้ขาดทางคดีปกครอง) รูปแบบดังกล่าวจะเห็นว่า  
 ไม่มีช่องว่างที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้เลย รัฐธรรมนูญแห่ง  
 ประเทศฝรั่งเศสจึงได้กำหนดให้ผู้นำประเทศนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกสู่การลง  
 ประชามติด้วย<sup>76</sup> ซึ่งเป็นเสมือนการขอสัตยาบันก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมาย

<sup>76</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงประชามติ, หน้า 17.

ส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้นการยกร่างกฎหมายจะริเริ่มจากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ ตามความต้องการของส่วนราชการเองหรือนโยบายของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย แต่ในการศึกษานี้ได้เน้นเฉพาะการ ริเริ่มจากส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งกลายเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายมากที่สุด เมื่อฝ่ายต่าง ๆ ริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายแล้วก็จะทำการศึกษาและยกร่างกฎหมาย จากนั้นจะผ่านกระบวนการพิจารณาจากหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง คณะรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น เมื่อเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภานั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่คือ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาร่างกฎหมายวุฒิสภา การพิจารณาร่างกฎหมายใน 2 ขั้นตอนใหญ่นี้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อยที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน เรียกว่า "วาระ" กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของแต่ละสภาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ในวาระที่ 1 จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายแล้วลงมติว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากไม่รับไว้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป แต่หากรับไว้พิจารณาก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยในวาระนี้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อยคือ การพิจารณาโดยสภาในแต่ละมาตรา ในการพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้นอาจทำโดยคณะกรรมการสามัญที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาทั้งหมด หรือคณะกรรมการวิสามัญที่มีสมาชิกทั้งสมาชิกสภาและบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภา คณะกรรมการจะทำการพิจารณาและทำการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการดำเนินการดังกล่าวเสร็จแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้สภาพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งในการพิจารณาโดยสภานี้จะเป็นการพิจารณาเรียงมาตรา ซึ่งสมาชิกแต่ละคนสามารถขออภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อีกครั้ง เมื่อพิจารณาเรียงมาตราแล้ว สมาชิกแต่ละคนสามารถขออภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อีกครั้ง เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จแล้วก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการลงมติดังกล่าวร่างกฎหมายดังกล่าวว่า สมควรประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ หากทั้งสองสภาลงมติเห็นควรให้บังคับใช้ร่างกฎหมายใดเป็นกฎหมายก็จะต้องส่งกฎหมายฉบับนั้นไปให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

จากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติของไทย ยังคงประสบกับปัญหาความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนการริเริ่มของฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายริเริ่มยกร่างกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการยกร่างมิได้ขึ้นอยู่กับนิติกรผู้ร่าง แต่ขึ้นอยู่กับระดับหัวหน้า

ซึ่งมีภารกิจอื่นๆ นอกจากนี้ผู้รู้ในเนื้อหาของร่างกฎหมายยังคงจำกัดอยู่เฉพาะผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังบัญญัติให้การเสนอร่างกฎหมายต้องผ่านการรับรองจากพรรคการเมืองด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวมานั้น ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการก็มีผลโดยตรง เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติเดิมนั้นคณะกรรมการหรือกรรมาธิการมีหน้าที่เพียงพิจารณาว่าที่เสนอ และผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และต้องย้อนกลับไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา กระบวนการดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย นอกจากปัญหาความล่าช้าแล้ว การขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ปัญหาที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยในสังคมยุคปัจจุบัน เมื่อกระบวนการร่างกฎหมายขาดการมีส่วนร่วมก็ทำให้ร่างกฎหมายนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายสมบูรณ์ และเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน และเมื่อบังคับใช้ก็ไม่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้นสามารถแก้ไขได้โดย

- 1) การนำทั้งขั้นตอนการปรึกษาหารือ(consultation) และการรับฟัง (hearing) มาปรับใช้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่ขั้นตอนที่เหมาะสมและสมควรที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยได้แก่ การรับฟัง ตามแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ ตามแผนภาพ 3 ซึ่งเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยปัจจุบัน และจะทำให้ขั้นตอนการพิจารณารวดรัด และรวดเร็ว เนื่องจากการให้อำนาจแก่กรรมาธิการหรือคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ตามแผนภาพ 4 ให้เสร็จไปในคราวเดียวโดย อย่างไรก็ตามในระยะยาว การนำระบบการปรึกษาหารือแบบของประเทศอังกฤษมาใช้ก็เป็นวิธีการที่เหมาะสม เพราะองค์ประกอบทางสังคมมีความแข็งแกร่งมากขึ้น โดยเฉพาะคุณภาพของประชาชนและส่วนราชการที่เป็นฝ่ายร่างกฎหมาย ซึ่งจะสามารถนำเอาข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาได้ด้วย จะมีผลดีที่ทำให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและแก้ไขปัญหาในเรื่องการจัดสรรสิทธิและประโยชน์ที่ไม่สมดุลได้ด้วย

2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อเป็นผู้จัดให้มีการประชาพิจารณาพิจารณาขึ้นเองได้ ทั้งนี้ควรจัดให้มีการพิจารณาพิจารณาขึ้นเฉพาะกรณีกฎหมายที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากกรณีการลงประชามติขึ้นนั้นต้องจัดทำเอกสารมากและใช้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจำนวนมาก และการริเริ่มทำประชามติไม่ควรกำหนดให้เป็นบทบาทของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ควรตั้งองค์กรอิสระในการทำหน้าที่เพื่อความเชื่อถือในผลของการพิจารณาพิจารณา ทั้งนี้เพราะการแสดงประชามตินั้น ถือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นขั้นตอนในการริเริ่มร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย

3) ควรเลือกวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ให้หลากหลาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยไม่ต้องยึดแต่ความเป็นทางการแต่อย่างเดียว เพราะว่าขั้นตอนทั้งหลาย เช่น การเจรจาโต้เถียง การปรึกษาหารือ ฯลฯ ก็ถือเป็นขั้นตอนในการริเริ่มร่างกฎหมายด้วย

4) ควรจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่จัดทำกระบวนการปรึกษาหารือ เพื่อมิให้ความโน้มเอียงแก่ฝ่ายรัฐหรือเอกชน

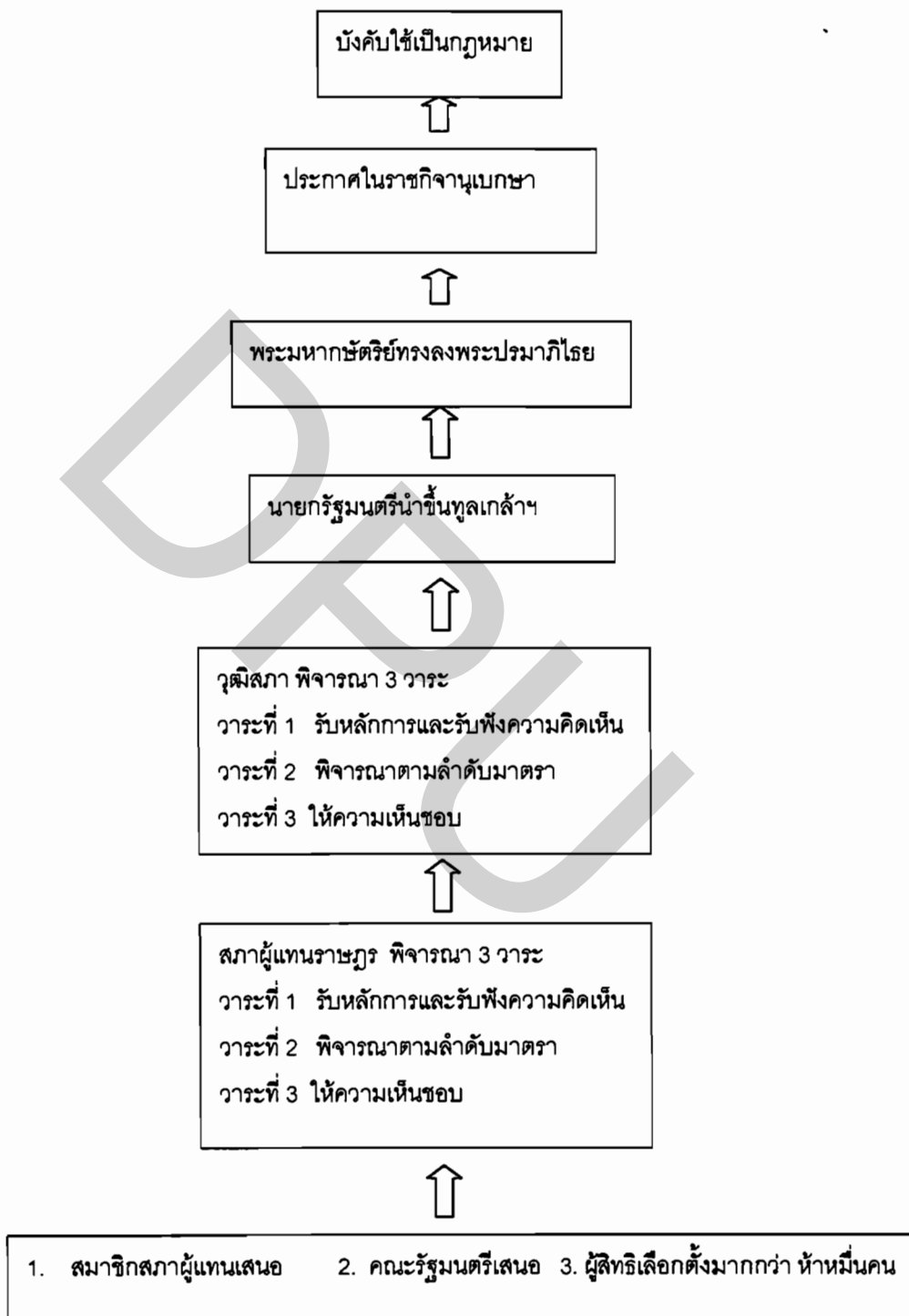
5) ควรปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทน และวุฒิสภาให้สอดคล้องกับระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำมาใช้ โดยเฉพาะคณะกรรมการควรมีหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภา และกำหนดให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็วด้วย

6) ควรปรับปรุงระเบียบการร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จะต้องกำหนดให้หน่วยงานที่ร่างต้องจัดให้มีข้อมูลของประชาชน หรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบเสียก่อน จึงจะดำเนินการยกร่างได้

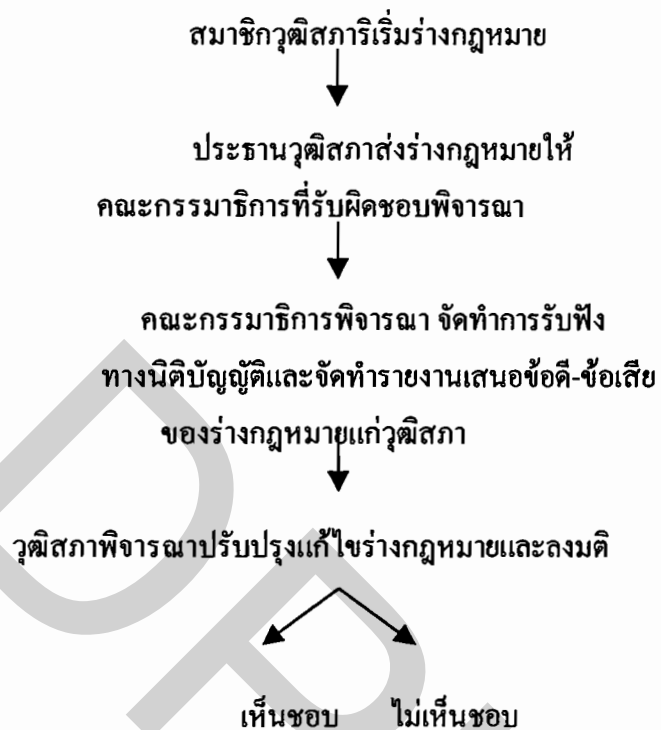
7) ควรแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิจารณา เพื่อให้เอกชน หรือหน่วยงานอิสระสามารถริเริ่มดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือให้หน่วยงานราชการให้ความเห็นชอบเสียก่อน

8) ควรกำหนดประเภทของกฎหมาย หรือโครงการที่สำคัญ โดยการตราเป็นพระราชกำหนดหรือเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิจารณา เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการยกร่างกฎหมายหรือริเริ่มดำเนินโครงการ เพื่อเป็นการประกันสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน

ภาพที่ 3 กระบวนการนิติบัญญัติของไทยที่ควรปรับปรุง



#### ภาพที่ 4 :วาระพิจารณาของวุฒิสภา



DPUC

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรมประชาสัมพันธ์. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2530
- กองการประชาสัมพันธ์. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2542
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2541
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทสุโขมและบุตรจำกัด, 2541
- .....ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- ..... สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- นรนิติ เศรษฐบุตร. กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2544
- บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 6 เรื่อง พระราชบัญญัติ ประชาพิจารณ์ : กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Equete publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. 2545
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ : พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2537
- ..... กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2537
- ..... ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา: กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2537



- พัชรีย์ สิริโรต. ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน : จากอเมริกาถึง  
ไทย. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2545
- โกศิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชา  
ชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท กราฟิคฟอร์แมท  
(ไทยแลนด์) จำกัด, 2540
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่  
4. กรุงเทพฯ : หจก. บี.เจ.เพลส. โปรเซสเซอร์. มิถุนายน 2545
- วิวัฒน์ มุ่งการดี. รัฐธรรมนูญ: แนวทางเพื่อการเข้าใจนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา.. รัฐ  
ธรรมนูญสหรัฐ..ทัศน์จากการเมืองไทย. (วิริยา ศ.ชินวรรณ และ ชัยชนะ อิงคะวัตติ  
บรรณธิการ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533
- สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : โอเอสพรีนติ้งเฮ้าส์. 2529
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. กระบวนการนิติบัญญัติของอังกฤษ. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.)
- สมภพ ไทตระกิตย์. การร่างกฎหมาย ในหนังสือ 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2536
- สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์. 2526
- สำนักงานกรรมการวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (แปล). กรุงเทพฯ : อรุณสภา. 2541

#### วารสาร

- ปริญญ่า เทวานฤมิตรกุล. "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับ  
ความเป็นประชาธิปไตยทางตรง" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 17, ตอน 2. สิงหาคม  
2541
- พีรพันธุ์ พาลุสุข และ อัครเมศวร์ ทองนวล. "บทบาทของรัฐสภาไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ  
และหน้าที่ของประชาชน" รัฐสภาสาร 35. พฤศจิกายน 2530
- มิชัย ฤชุพันธ์. "การร่างกฎหมายในประเทศไทย" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 15, ตอน 1.  
เมษายน, 2539
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "รูปลักษณะของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้า  
ระหว่างประเทศ ในช่วง 5 ปีข้างหน้า" วารสารกฎหมาย. ปีที่ 10, ฉบับที่ 3. กรกฎาคม -  
พฤศจิกายน, 2541
- หยุด แสงอุทัย. "การร่างกฎหมาย" รัฐสภาสาร. ปีที่ 26, ฉบับที่ 5. พฤษภาคม, 2521

### เอกสารอื่นๆ

แก้วสรร อติโพธ. ประชาพิจารณ์. เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติพระราชบัญญัติของคณะกรรมการฯ. เสนอต่อประธานรัฐสภาลงวันที่ 15 ธันวาคม 2541. (ม.ป.ท. , ม.ป.ป.)

จเร พันธุ์เปรื่อง. การยกร่างพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. โครงการสัมมนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า.

..... กระบวนการตรากฎหมาย. โครงการสัมมนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. "การยกร่างกฎหมาย" บทความจากเอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรการยกร่างกฎหมาย (ครั้งที่ 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาบ่อยา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี, กุมภาพันธ์ 2531

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. กระบวนการนิติบัญญัติ : ความล่าช้า ปัญหาอุปสรรคและทางแก้ไข. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติ. คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2533

..... การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. รายงานการวิจัยเสนอต่อประธานรัฐสภา. 2529.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ประชาพิจารณ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2540

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย" ใน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

พิพิต อายะศิริ. 2534. กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรสถาบันวิจัยการป้องกันประเทศ.

มนตรี รูปสุวรรณ. แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย:ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมาธิการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้ข้อมูลทางวิชาการ และสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : 2540

- ..... ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ.2522 -2526, ชุด พ.ศ. 2526 - 2529 และชุดปัจจุบัน.
- มีชัย ฤชุพันธ์. ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมาย. เอกสารคำบรรยาย ณ รัฐสภา. ตุลาคม 2541.
- ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. รายงานการศึกษา (เอกสารอัดสำเนา).(ม.ป.ท),(ม.ป.ป.)
- ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าข้อมูล สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ระบบงานรัฐสภาไทย. สถาบันพระปกเกล้าฯ. กระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติไทย วันที่ 17-18 กันยายน 2542
- ..... การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2543
- ..... ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.2544

### วิทยานิพนธ์

- กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. "การร่างกฎหมาย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523
- ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ. "การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- นพรัตน์ อภิวิมลลักษณ์. "การนำประชามติมาใช้ในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,2538
- มาริสา ไพทยะทัตย์. "ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540
- สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. "กระบวนการรับฟังทางมหาชน" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2533

### สัมภาษณ์

เจริญ คันทวงศ์. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์. รัฐสภา. 2 เมษายน 2546

ระกาวัน ลิขนะวานิชพันธ์. กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการพิจารณาร่างฯ. สัมภาษณ์. รัฐสภา.

10 กุมภาพันธ์ 2546

แพทย์หญิง พรทิพย์ พัฒนกุลเลิศ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์. รัฐสภา. 28 มีนาคม 2546

ไพโรจน์ สุวรรณฉวี. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์. รัฐสภา. 27 เมษายน 2546

อดิศร เพียงเกษ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์. รัฐสภา. 27 มีนาคม 2546

### พระราชบัญญัติและกฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

## ภาษาอังกฤษ

### Books

Alder, John. **Constitution and Administrative law.** second edition London : the Macmillan press Ltd., 1994.

Barnelte, Hillarie. **Constitution & Administrative Law.** London : Cavendish Publishing Limited., 1995.

Bejerimi, John. **How Parliament Work.** Ottawa. Canada : Borealis Press, 1996

Francis Jacobs, Richard Corbelt, and Michael Shackleton. **The European Parliament.** Hongkong : Longman Group (FE) Ltd., 1990.

Rene Hostiou et Jean-Claude Helin . **Droit des enquetes publiques collection l'actualite juridique.**

### Website

<http://www.servicefirst.gov.uk/2000/cossult/code/press.htm>.

<http://www.servicefirst.gov.uk/2000/cossult/code/content.htm>.

<http://www.servicefirst.gov.uk/1998/cossult/bk4princ.htm>.

<http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/adoption/html>.

<http://www.cabinet-office.gov.uk/regu/TaskForce/2000/PrinciplesLeaflet.pdf>.

<http://www.house.gov/rules/98-241.htm>.

<http://www.thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

<http://www.assemblee-nationale.com>

<http://www.ambafrance.heb.fr.colt.net/asp/service.asp?>

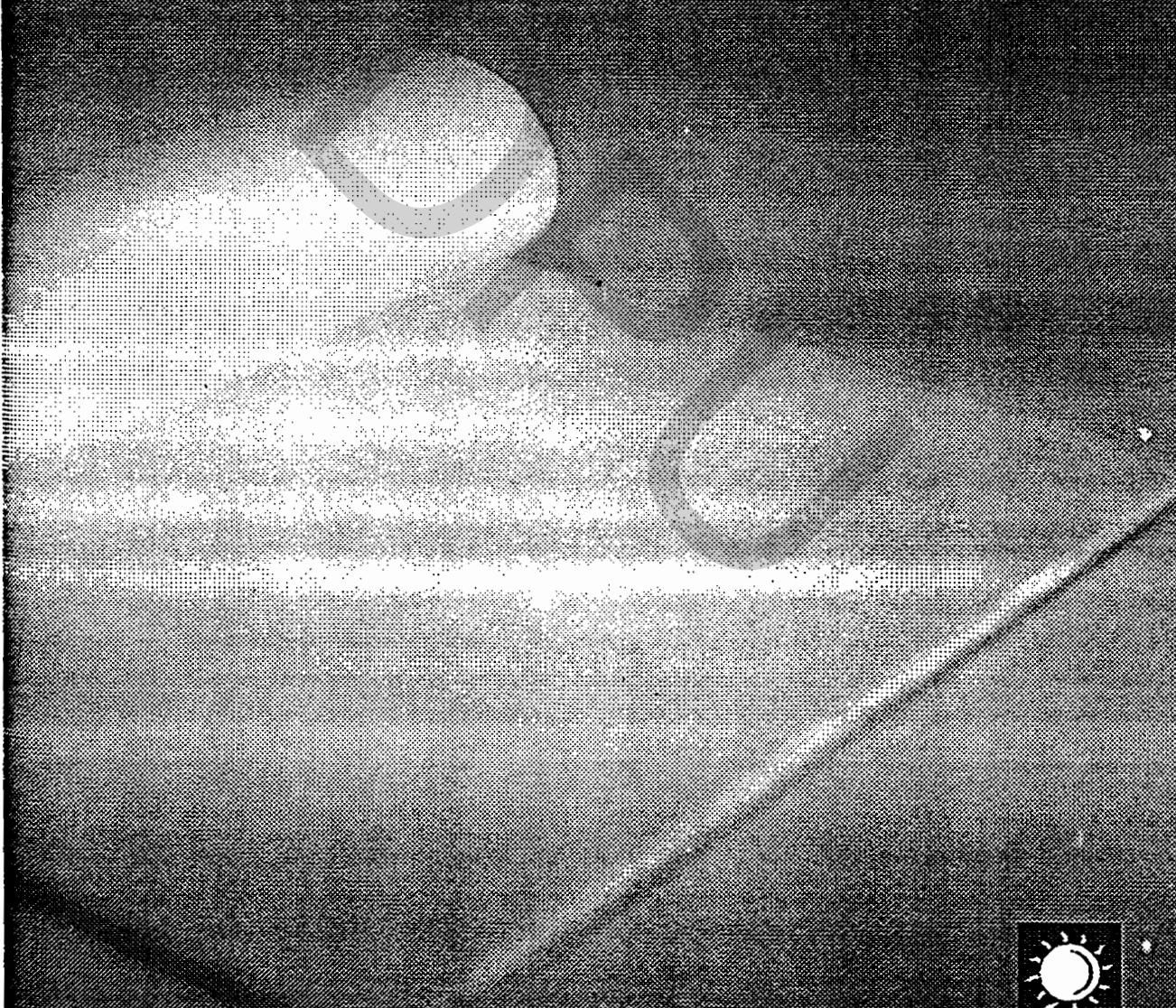
<http://www.legifrance.gouv.fr>.

กรม  
การ  
การ  
การ

ภาคผนวก

CABINET  
OFFICE

# Code of practice on written consultation



September 2000

<http://www.cabinet-office.gov.uk/service/first/index/consultation.htm>





## The consultation criteria

To be reproduced in all consultation documents

- 1 Timing of consultation should be built into the planning process for a policy (including legislation) or service from the start, so that it has the best prospect of improving the proposals concerned, and so that sufficient time is left for it at each stage.
- 2 It should be clear who is being consulted, about what questions, in what timescale and for what purpose.
- 3 A consultation document should be as simple and concise as possible. It should include a summary, in two pages at most, of the main questions it seeks views on. It should make it as easy as possible for readers to respond, make contact or complain.
- 4 Documents should be made widely available, with the fullest use of electronic means (though not to the exclusion of others), and effectively drawn to the attention of all interested groups and individuals.
- 5 Sufficient time should be allowed for considered responses from all groups with an interest. Twelve weeks should be the standard minimum period for a consultation.
- 6 Responses should be carefully and open-mindedly analysed, and the results made widely available, with an account of the views expressed, and reasons for decisions finally taken.
- 7 Departments should monitor and evaluate consultations, designating a consultation co-ordinator who will ensure the lessons are disseminated.



## Introduction by the Prime Minister

We have worked hard since this Government came to power in May 1997 to make the administration of the country more open and responsive: giving more information about the way departments and services are operating, taking more account of people's views of policy, and of what they want from public services. And we have made a special effort to work better with business in developing policy, legislation and services.

But we still have more to do, and this Code is another major step along the road, and a real contribution to modernising the way the country is governed.

We are consulting now more than governments ever have in the past. That is welcome in itself. But it means extra work for the people we consult. Their contributions can improve, sometimes transform, initiatives we embark on. But we need to ensure that we keep the burden on them to a minimum. Many of the people we are consulting, in business, in the voluntary sector or wherever else, have large and increasing demands on their time.

We need to help them however we can to help us. That means presenting proposals simply and clearly. It means joining up within government, so that we ask for views once, not several times.

And, as many people have made very clear to us, it means giving long enough for a response. Occasionally, being a responsive government means acting quickly, because it is clearly in the public interest to do so. But much more often, it means organising our time and efforts so that people outside government have a real opportunity to contribute.

We also need to give people time to act on our decisions. The guidance on implementation periods<sup>1</sup> we are introducing in parallel with this Code is another important step forward.

Real changes in behaviour are needed here. We have seen examples of excellent consultation. But not always, and I believe we must as a government do better overall.

---

<sup>1</sup> [www.businessadviceonline.org/regulationtaxes/implementationguidelines.pdf](http://www.businessadviceonline.org/regulationtaxes/implementationguidelines.pdf)

## Introduction by the Prime Minister

We must also take advantage of new technology – while ensuring no-one is left behind. Our new central Register<sup>2</sup> of current consultations will be an excellent example of information technology being used to make the democratic process more effective.

This Code aims to ensure we consult better on written documents. It has its origins in views expressed by people regularly consulted, and it was itself published as a draft for comment. It has itself improved greatly as a result of consultation.

Written consultation documents are not, of course, the limit of consultation – they are one tool in the participation process. As the Code makes clear, consultation must be built into the development of an initiative from the start.

I believe the message is spreading throughout the administration that better consultation means better results. My Ministerial colleagues and I will continue to work in that spirit.

Tony Blair

## General principles

The criteria in this code apply to all UK national public consultations on the basis of a document in electronic or printed form. They will often be relevant to other sorts of consultation.

Though they have no legal force, and cannot prevail over statutory or other mandatory external requirements (eg under European Community law), they should otherwise generally be regarded as binding on UK departments and their agencies, unless Ministers conclude that exceptional circumstances require a departure.

The criteria should be reproduced in consultation documents, with an explanation of any departure, and confirmation that they have otherwise been followed.

- 1 This code is intended to make written consultations more effective, opening up decision-making to as wide a range of people and organisations as possible.
- 2 All UK government departments and agencies who conduct any public consultation should ensure they have the arrangements in place to operate it in respect of all consultation documents issued from 1 January 2001. This will include designating a consultation co-ordinator to oversee the organisation's consultation activities, as outlined under criterion 7, and ensuring the department's own consultation web page, and the central register of consultations,<sup>3</sup> are absolutely up to date.
- 3 UK non-departmental public bodies<sup>4</sup> (NDPBs) should be encouraged to follow the code, and contribute to the register. References to 'departments' in this document should generally be read to include agencies and complying NDPBs (and appropriate adaptations should be made where a Minister does not head the body concerned).
- 4 Devolved administrations are free to adopt this code, but it does not apply to consultation documents issued by them unless they do.
- 5 The code is not about consultation within government, on which other advice is available.<sup>5</sup> Consultation documents will often require collective consideration within government before issue.

<sup>1</sup> [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)  
<sup>4</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/quango/](http://www.cabinet-office.gov.uk/quango/)  
<sup>5</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/consultation.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/consultation.htm)

## General principles

### Effective consultation

- 6 The emphasis here on written consultation is not to suggest that this is the only or best method of consultation. It is the classic method and has many virtues, but also limitations. **Additional forms of consultation** should always be considered from an early stage. Some possibilities are set out under criteria 1 and 4 below.
- 7 The **purposes of consultation** need to be borne in mind throughout the development of a policy (including legislation) or service.
  - a) The main purpose is to **improve decision-making**, by ensuring that decisions are soundly based on evidence, that they take account of the views and experience of those affected by them, that innovative and creative options are considered and that new arrangements are workable.
  - b) Effective consultation ought also to ensure that so far as possible **everyone concerned feels they have had their say** or at least that their interests have been taken into account.
  - c) The Committee on Standards in Public Life<sup>6</sup> has drawn attention to the importance of consultation with a wide cross-section of the public, without which the **openness and accountability of government could be impaired**, and the dangers of privileged access magnified (Sixth Report, Chapter 7<sup>7</sup>). The House of Lords Select Committee on Science and Technology<sup>8</sup> has emphasised the need for **open dialogue on science** (Third Report, February 2000<sup>9</sup>). Consultation should always be as wide as the circumstances permit. Other things being equal, public consultations are preferable to closed ones.
- 8 Really effective consultation will not be achieved solely by following this Code, however.
  - a) **Departments need to develop expertise** in the best methods, and learn from each other. To help this process, an **Internet-based best practice forum** will be set up by the Cabinet Office (and the Centre for Management and Policy Studies<sup>10</sup> will pursue further work in this field as part of its responsibility for Modernising Policy Making).

<sup>6</sup> [www.public-standards.gov.uk/](http://www.public-standards.gov.uk/)  
<sup>7</sup> [www.official-documents.co.uk/document/cm45/4557/chap7.pdf](http://www.official-documents.co.uk/document/cm45/4557/chap7.pdf)  
<sup>8</sup> [www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3807.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3807.htm)  
<sup>9</sup> [www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3801.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3801.htm)  
<sup>10</sup> [www.cmps.gov.uk/](http://www.cmps.gov.uk/)

- b) A web-based central register of current public written consultations<sup>11</sup> has been introduced, to ensure widest possible awareness of what is being consulted on, with links to comprehensive consultation pages on each department's website. Detailed guidance on this has been issued. Later on the site will offer users the option of being notified by e-mail of consultations in particular areas.
- c) There will also, later, be a register of forthcoming consultations, helping organisations to prepare to respond. It will also encourage 'joining up' of consultation documents between different parts of government: the Performance and Innovation Unit report *Wiring It Up*<sup>12</sup> has emphasised the importance of better consultation, especially on cross-cutting themes.

#### Wider application and evaluation of the Code

- 9 The Code is directed at national consultations – that is, over the whole area of a department's responsibility, which may be England, or may include other parts of the UK – where views are sought from the public. But parts of it may be relevant to more limited consultations – which in any event are often put in the public domain – such as those seeking views from professional bodies or departmental trade unions, regional or local consultations, or consultation with local government (which is covered by the Framework for Partnership between central and local government). Departments should consider applying the Code to regular consultations of this kind, so far as circumstances allow.
- 10 Where there are inconsistent statutory or other requirements, departments should, as legislation comes to be reviewed, assess whether those requirements can be brought into line with it. In the EU and international context, departments should seek to ensure that so far as possible the timetable permits compliance with the Code.
- 11 The Code replaces the guide *How to conduct written consultation exercises*. It may be supplemented by more specific guidance, for example the Code produced under the Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector.<sup>13</sup> Any such guidance must be consistent with it.

<sup>11</sup> [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)

<sup>12</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/wiring/accountability/08.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/wiring/accountability/08.htm)

<sup>13</sup> [www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html](http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html)

## General principles

- 12 The effectiveness of the Code will be evaluated starting two years after it is launched, and the results published.
- 13 Feedback and complaints on individual consultation documents should be sent to the person nominated in them, in accordance with criterion 3. Comments on this guide are welcome to [MPS-ConsultationPolicyTeam@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:MPS-ConsultationPolicyTeam@cabinet-office.x.gsi.gov.uk); tel 020 7276 1730; fax 020 7276 1705; or by post to Consultation Policy Team, Modernising Public Services Group, Cabinet Office, Admiralty Arch, The Mall, London SW1A 2WH.

*We gratefully acknowledge the work in this field of the National Consumer Council,<sup>14</sup> whose paper Government Consultations: not just a paper exercise<sup>15</sup> was heavily drawn on in preparing How to conduct written consultation exercises. The Code is, however, the responsibility of the Government alone.*

---

<sup>14</sup> [cgi.www.ncc.org.uk/cgi-bin/www.ncc.org.uk/ukmdb10.cgi/istcurrent.htm](http://cgi.www.ncc.org.uk/cgi-bin/www.ncc.org.uk/ukmdb10.cgi/istcurrent.htm)

<sup>15</sup> [www.ncc.org.uk/pubs/govt\\_consultations.htm](http://www.ncc.org.uk/pubs/govt_consultations.htm)

## The consultation criteria

To be reproduced in all consultation documents

The criteria in this Code apply to all UK national public consultations on the basis of a document in electronic or printed form. They will often be relevant to other sorts of consultation.

Though they have no legal force, and cannot prevail over statutory or other mandatory external requirements (eg under European Community law), they should otherwise generally be regarded as binding on UK departments and their agencies, unless Ministers conclude that exceptional circumstances require a departure.

The criteria should be reproduced in consultation documents, with an explanation of any departure, and confirmation that they have otherwise been followed.

- 1 Timing of consultation should be built into the planning process for a policy (including legislation) or service from the start, so that it has the best prospect of improving the proposals concerned, and so that sufficient time is left for it at each stage.
- 2 It should be clear who is being consulted, about what questions, in what timescale and for what purpose.
- 3 A consultation document should be as simple and concise as possible. It should include a summary, in two pages at most, of the main questions it seeks views on. It should make it as easy as possible for readers to respond, make contact or complain.
- 4 Documents should be made widely available, with the fullest use of electronic means (though not to the exclusion of others), and effectively drawn to the attention of all interested groups and individuals.
- 5 Sufficient time should be allowed for considered responses from all groups with an interest. Twelve weeks should be the standard minimum period for a consultation.
- 6 Responses should be carefully and open-mindedly analysed, and the results made widely available, with an account of the views expressed, and reasons for decisions finally taken.
- 7 Departments should monitor and evaluate consultations, designating a consultation co-ordinator who will ensure the lessons are disseminated.

# Criterion 1

Timing of consultation should be built into the planning process for a policy (including legislation) or service from the start, so that it has the best prospect of improving the proposals concerned, and so that sufficient time is left for it at each stage.

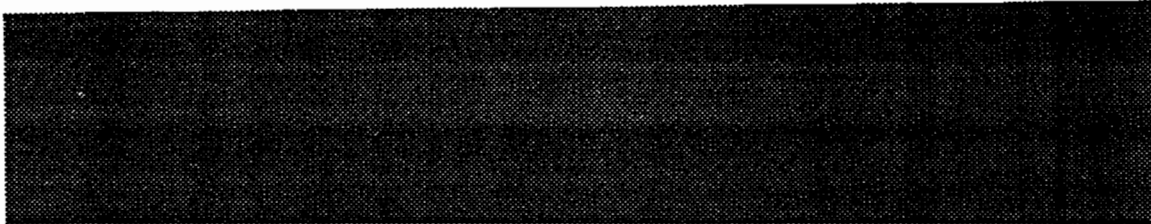
- 1 Time must be set aside so that a written consultation can be properly designed, and reasonable intervals allowed for responses and their analysis. The timetable for implementation should be such that people affected have a reasonable opportunity to prepare: in the context of legislation impacting on business, see *Guidance on Implementation: Timing of the Issue of Guidance to Business on Compliance with New Legislation*.<sup>16</sup>
- 2 But it will often not be adequate to rely on a single written consultation alone. Early consultation is often the key to the success of an initiative, and to securing co-operation in it: omitting it may cause delay and expense later. It is important that the agenda for early consultation is not too circumscribed, so that others can have a part in developing it. A range of options should be canvassed where possible.
- 3 It is helpful to let others interested know the likely timing of different forms of consultation as early as possible (and any later changes to it). Consultation documents should describe any earlier, parallel and planned later consultation.
- 4 The House of Lords Select Committee has commented on some other forms of consultation that may be helpful (Third Report, Chapter 5<sup>17</sup>). They include:
  - a) Listening events.
  - b) Meetings or seminars with, and visits to, representative groups and other interested parties.
  - c) Internet discussions. (UK online<sup>18</sup> offers a forum for these; departments may want to equip their websites.)

<sup>16</sup> [www.businessadviceonline.org/content/pdf/implementationguidelines.pdf](http://www.businessadviceonline.org/content/pdf/implementationguidelines.pdf)

<sup>17</sup> [www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3807.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsctech/38/3807.htm)

<sup>18</sup> [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)





- d) Research, including surveys of consumers and the general public (which may involve the People's Panel<sup>19</sup>), and qualitative research (including in-depth interviews and focus groups).<sup>20, 21</sup>
- 5 The key is to get the best spread of views, including the views of those most likely to be affected, and with most to contribute.
- 6 Resources need to be set aside. Effective consultation may involve significant expenditure of time and money, including outside expertise, and planning in the light of earlier evaluations to ensure value for money (see criterion 7) is important.

---

<sup>19</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/indexpphome.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/indexpphome.htm)  
<sup>20</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/guidance\\_on\\_government\\_research\\_atikudes.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/guidance_on_government_research_atikudes.htm)  
<sup>21</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/index.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/index.htm)

## Criterion 2

It should be clear who is being consulted, about what questions, in what timescale and for what purpose.

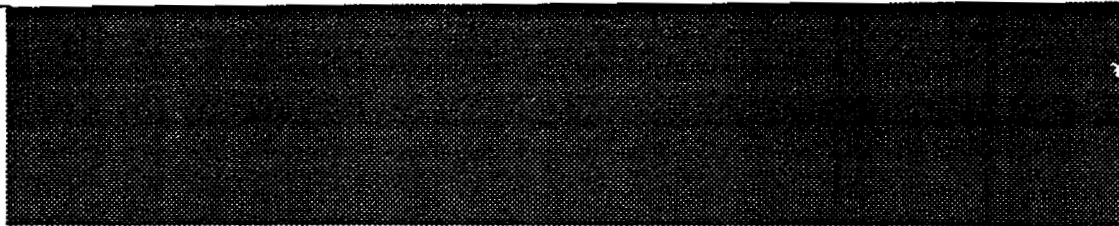
- 1 A document should explain which people and groups the consultation is particularly directed at (and in what capacity, if there is any room for ambiguity). It should generally invite suggestions about others to whose attention the document should be drawn. It may be useful to include a list of those it is being sent to, to help avoid duplication of effort by respondents.
- 2 A document should so far as possible include an assessment of the impact of the proposals on groups likely to be particularly affected, and every effort should be made to ensure that views are received from all such groups. Departments should always consider whether there is a particular impact by gender, age, ethnicity or disability; in particular regions, or types of area; or on the socially excluded. The *Policy Appraisal for Equal Treatment* guidelines<sup>22</sup> are relevant here, as is the *Cabinet Office Departmental Policy Maker's Rapid Checklist*.<sup>23</sup>
- 3 Regulatory proposals (including EU legislation) that may create burdens for business, charities or voluntary organisations should include a draft Regulatory Assessment: see *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*.<sup>24</sup> Where a policy may have significant environmental impacts, proposals should include a draft Environmental Appraisal: see *Policy Appraisal and the Environment*.<sup>25</sup>
- 4 A document should make clear which parts of the United Kingdom it relates to, and whether it contains proposals which are the responsibility of more than one administration.
- 5 The document should also be clear about any aspects of an issue on which decisions have been taken, or are inevitable, so as to avoid wasting the time of respondents. It may also be useful to indicate where the department provisionally favours a particular course. But the agenda should not be so rigidly defined as to deter respondents from offering views on related questions of interest to them.

<sup>22</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/equaltreatment.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/equaltreatment.htm)

<sup>23</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm)

<sup>24</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/2000/riaguide/default.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/2000/riaguide/default.htm)

<sup>25</sup> [www.environment.detr.gov.uk/appraisal/index.htm](http://www.environment.detr.gov.uk/appraisal/index.htm)



- 6 The deadline for responses, and so far as practicable the timetable envisaged after that, including any further opportunity for consultation, should be clearly set out.
- 7 Representative groups should be asked in responding to give a summary of the people and organisations they represent.
- 8 It should be made clear that responses may be made public unless confidentiality is specifically asked for. With some subjects, such as where the responses may concern individuals' private lives, or matters of commercial confidentiality, this may need to be flagged up especially prominently, so that no-one inadvertently fails to register a wish for confidentiality. In some cases, confidentiality cannot be guaranteed, eg where a response includes evidence of serious crime: this may also need to be brought out.

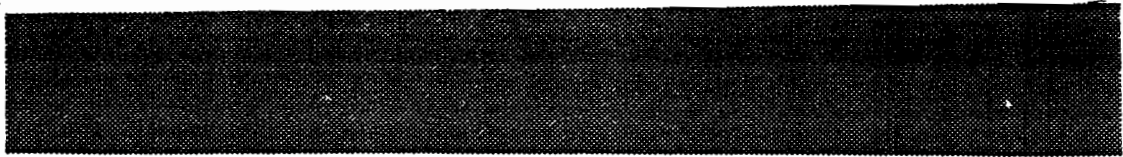
## Criterion 3

A consultation document should be as simple and concise as possible. It should include a summary, in two pages at most, of the main questions it seeks views on. It should make it as easy as possible for readers to respond, make contact or complain.

- 1 Respondents may have a great many documents to deal with, and lack time from their everyday work to study a comprehensive paper. But their views may be of great value, and everyone should be helped to identify quickly if they are affected, and if so to contribute productively. That is why clarity, and a summary, are important.
- 2 A summary need not encapsulate every point in a document. Its purpose is to help potential respondents focus, highlighting difficult and contentious issues. It will rarely be necessary for Ministers to conclude that the two-page limit needs to be exceeded.
- 3 Documents should be clearly focused. They should be set out in plain language, as free as possible of jargon.<sup>26</sup> Technical detail may be unavoidable, indeed central to the issues; but documents should be as widely understandable as possible. Worked examples may help in explaining technical concepts to lay people. A guinea pig audience may be useful in developing or testing a draft document.
- 4 Glossy and elaborate documents are rarely justified. Time spent preparing them would be better spent on a longer consultation period, or on devising supplementary means of consultation.
- 5 Documents should, however, set out the **main information and competing arguments relevant to a decision**, or say where they can be found. Significant sources of information and opinion outside government should be quoted if relevant, whether they support the Government's views or not. Accounts of EU and overseas law and practice, and other background materials such as legal texts proposed for amendment, might be included or put on an associated website, if they help illuminate the questions.

---

<sup>26</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/plainlanguage/guide.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/plainlanguage/guide.htm)

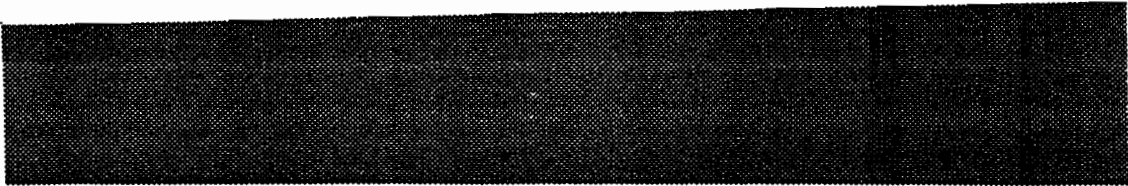


- 6 It will often be helpful to set out key questions in a questionnaire – though questionnaires need careful design, in which expert help may be useful, so as not to encourage a biased response. Responses in other forms, and on different but relevant questions, should always be accepted.
- 7 Any questionnaire should feature on a website, as an electronic form if possible. In any event an e-mail, as well as a postal, address should be given for responses, and preferably a fax number.
- 8 Paragraphs in a consultation document should be identified by numbers or letters (in preference to bullets, which are less easy to refer to in responses). Pages should be numbered.
- 9 Details (address, phone, e-mail and preferably fax) should be given of a contact who can respond to consultees' questions.
- 10 Similar details should be given of someone who will pursue complaints or comments about the consultation process. This should be a person outside the team responsible for the document: it might be the department's consultation co-ordinator.
- 11 Consultations should be joined up within or across departments wherever reasonably possible: some respondents, especially small businesses, may not have time to deal with multiple requests for comment. Consultation co-ordinators should encourage such mergers within departments. Departments should contribute as early as possible to the register of forthcoming consultations when established, and examine it regularly for possible partners.
- 12 To avoid imposing extra burdens on people, and organisations with very limited resources for replying, like smaller firms and some voluntary and community organisations, it may be better to target consultation through umbrella bodies, including trade associations and business organisations. But it is important to speak to those bodies at an early stage, to establish that they can conduct properly representative consultations, and work out timing; for example, they may be able to make use of routine consultation processes among their members.

## Criterion 4

Documents should be made widely available, with the fullest use of electronic means (though not to the exclusion of others), and effectively drawn to the attention of all interested groups and individuals.

- 1 Every effort should be made to ensure **effective communication with all those who are, or potentially are, interested**. This may involve contact with representatives of broad consumer, business, voluntary or other interests; as well as more narrowly defined groups. There may be separate organisations in devolved regions of the UK.
- 2 **The rest of the public sector**, where it is likely to be affected, including local government and front-line staff, should be included too.
- 3 Generally, consultation should be publicised by a **press release or similar announcement**.
- 4 **Documents should always be available free of charge on a website from the moment of publication**, ideally in a range of formats. Internet versions should be quickly downloadable – that is, for example, with the option of avoiding large graphics. It may not be practical to include complex attachments (such as large charts), though early planning will often permit the information in them to be presented satisfactorily on the web.
- 5 **But though effective use of the Internet is increasingly important, people should not be excluded from consultation because they are not Internet users. Paper copies of documents should always be available**, and paper responses accepted.
- 6 **Costs to users should never be such that they are an obstacle to effective consultation**. Every effort should be made to avoid charging for paper copies.
- 7 **But the methods above will often not effectively reach all interested groups. Other methods to be considered include:**
  - a) **targeting relevant newspapers and magazines (eg trade and other specialist journals);**
  - b) **targeted mailings and e-mail notifications;**



- c) reproducing the document in **different languages and formats**: consultation co-ordinators may want to identify providers of translation and other services:
- i) If a consultation applies to Wales, it may need to be published in Welsh. Departments with a Welsh Language scheme should follow it; others should consider any guidance published by the Welsh Language Board<sup>27</sup> or contact Head of Public and Voluntary Sectors, Welsh Language Board, Market Chambers, 5-7 St Mary Street, Cardiff CF10 1AT; tel 029 2087 8000; fax 029 2087 8001; e-mail [rhys.dafis@bwrdd-yr-iaith.org.uk](mailto:rhys.dafis@bwrdd-yr-iaith.org.uk)
  - ii) Where there is a special impact on other linguistic groups, or particular ethnic minority groups, translation into relevant languages may be necessary or desirable.
  - iii) Requests for documents in a format suitable for people with visual disabilities (large print, Braille, tape etc) will need to be responded to quickly, so that the people concerned are not disadvantaged. Where a consultation concerns questions with a particular impact on these groups, other formats should be available from the start, and details should be included in copies of the document. Guidance is available from the Royal National Institute for the Blind.<sup>28</sup> Further guidance on formats will be published by COI Communications<sup>29</sup> later in 2000.
- d) **face-to-face visits**, presentation and discussion of the proposals with interested organisations, stakeholder groups, user panels etc. Such measures may especially need to be considered where there is known to be a low level of literacy in a group affected; and
- e) funding outreach activity by umbrella groups or independent facilitators. This may be particularly appropriate when hard-to-reach groups, with little central organisation, are especially targeted.

<sup>27</sup> [www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/](http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/)

<sup>28</sup> [www.rnib.org.uk/](http://www.rnib.org.uk/)

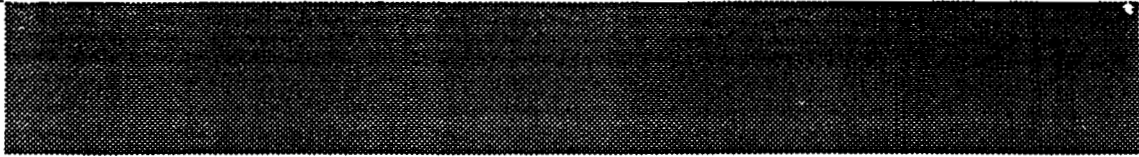
<sup>29</sup> [www.coi.gov.uk/](http://www.coi.gov.uk/)

## Criterion 5

Sufficient time should be allowed for considered responses from all groups with an interest. Twelve weeks should be the standard minimum period for a consultation.

- 1 **Inadequate time for responses is the single greatest cause of complaint over consultation by government.** Proper planning in accordance with this Code should avoid consultation periods being limited in order to meet later deadlines. Consultation should never have to be shortened below an acceptable minimum for reasons of departmental convenience, for example because a department has fallen behind its own implementation schedule.
- 2 There will sometimes be **circumstances which unavoidably require a consultation period of less than 12 weeks.** Among these may be timetables set out in statute; those unavoidably dictated by EU or other international processes; and those tied to the Budget or other annual financial cycles. Where reconsultation takes place on the basis of amendments made in the light of earlier consultation, a shorter period may also be necessary.
- 3 The nature of the problem dealt with may also occasionally mean that urgency is in the public interest, though real urgency of this sort is rare. Except where the circumstances listed in paragraph 2 make shorter consultation unavoidable, if the period is less than 12 weeks, the document should **state Ministers' reasons for departing from the Code,** and what **special measures** – for example advance notice of at least the broad issues covered – have been taken to ensure that consultation is nevertheless as effective as possible.





- 4 **Consultees' circumstances should always be taken into account in fixing a period.**  
Issues consulted on may themselves be complex, requiring a period of weeks to draft responses. Organisations may have many staff or members that need to be consulted, sometimes through a structure of committees with members from all over the country, which will rarely be able to meet simply to fall in with a consultation timetable. An otherwise adequate period may be less so if a **substantial holiday period** falls within it.
  
- 5 **In order to ensure consistency between respondents, a provisional view should be taken before the consultation about dealing with requests for deadlines to be extended.**

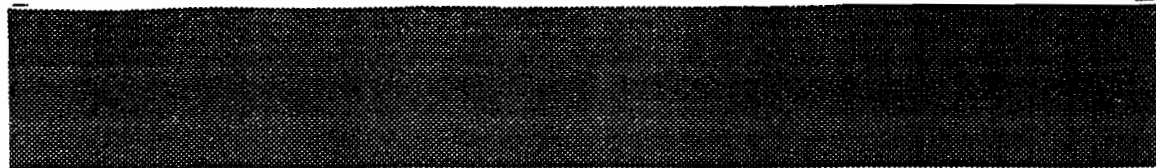
DRAFT

## Criterion 6

Responses should be carefully and open-mindedly analysed, and the results made widely available, with an account of the views expressed, and reasons for decisions finally taken.

- 1 Responses should be **acknowledged** where possible.
- 2 They should be **carefully analysed**, in particular for:
  - a) possible **new approaches** to the question consulted on;
  - b) further **evidence of the impact** of the proposals; and
  - c) **levels of support** among particular groups.
- 3 **Analysing responses** is never simply a matter of counting votes. The House of Lords Science and Technology Select Committee<sup>30</sup> has drawn attention to the risks of single-issue groups monopolising debate. Particular attention may, however, need to be given to the views of representative bodies, such as business associations, trade unions, voluntary and consumer groups, and other organisations representing groups especially affected. Eventually it is for Ministers to assess the argument and evidence and reach decisions in the public interest.
- 4 It is desirable to keep as **full an account as possible of both formal and informal responses** to consultations; both to ensure that everyone's view is fairly considered, but also, in line with the reasoning of the Neill Committee,<sup>31</sup> to help address any allegation of privileged access.
- 5 **Decisions in the light of consultation should be made public promptly** with a summary of views expressed (subject to respondents' requests for confidentiality), and clear reasons for rejecting options that were **not adopted**. As far as reasonably practicable, this material should be accessible to all who responded, including on a departmental website (individual notification may be practicable in the case of those who have replied by e-mail). Respondents who ask why **individual proposals** have been rejected should receive an explanation.

<sup>30</sup> [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/199697/infodiv/ld16scst/ld16scst.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/199697/infodiv/ld16scst/ld16scst.htm)  
<sup>31</sup> [www.official-documents.co.uk/document/cm45/4557/4557.htm](http://www.official-documents.co.uk/document/cm45/4557/4557.htm)



- 6 If significant new options emerge from consultation, it may be right to consult again on them (though a shorter consultation period may be justified: see criterion 5 above).
  
- 7 Individual responses should also generally be made available to anyone else who asks for them. Failure to make material available may be incompatible with Open Government or Freedom of Information<sup>32</sup> provisions. It is legitimate, in accordance with those provisions, to make a reasonable charge for copying and postage. But where respondents have sought confidentiality, it should generally be respected. It may also be necessary to keep confidential responses that may affect third parties' interests or privacy unfairly.

DRAFT

---

<sup>32</sup> [www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm](http://www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm)

## Criterion 7

Departments should monitor and evaluate consultations, designating a consultation co-ordinator who will ensure the lessons are disseminated.

- 1 A single official for each department and agency should be designated as **consultation co-ordinator** – perhaps the department's consumer champion<sup>33</sup> – and contact details should be published.
- 2 He or she should ensure that the **Code is complied with**, that **consultations are joined up** where possible, and that the department contributes to and learns from the central register of consultations<sup>34</sup> and the good practice website (see General Principles, paragraph 8a).
- 3 Departments should **monitor consultations regularly** as they proceed, to ensure that the Code, and good practice generally, are being followed. They should analyse complaints carefully. They should seek to develop internal expertise in effective consultation, and awareness of where support can be found outside.
- 4 Departments should **evaluate consultations** once complete – perhaps with independent involvement. Questions to be addressed include:
  - a) whether they fully complied with the Code;
  - b) which techniques were particularly effective in securing a wide range of useful responses, and which not;
  - c) which represented value for money (taking into account staff time, as well as direct expenditure);
  - d) how far policy and service provision changed as a result. If it did not, the reasons should be explored with Ministers; and
  - e) respondents' feedback. This might emerge from response rates; an analysis of complaints and other comments, or other dealings with regular departmental contacts. It may also be worth surveying users after major consultations.
- 5 In the light of this, departments should **make available annual statistical and qualitative assessments**, including information on departures from the Code and on cost. The Cabinet Office will produce guidance on this, and collate the information.

<sup>33</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/consumerfocus/champions.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/consumerfocus/champions.htm)

<sup>34</sup> [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)

Modernising Public Services Group  
Cabinet Office  
Admiralty Arch  
The Mall  
London SW1A 2WH  
Telephone: 020 7276 1730  
Fax: 020 7276 1705  
Email: [MPS-ConsultationPolicyTeam@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:MPS-ConsultationPolicyTeam@cabinet-office.x.gsi.gov.uk)  
[www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm)  
© Crown Copyright 2000  
Publication date: December 2000  
Edition number: 01

### ประมวลผลสัมภาษณ์

คำถาม	คำตอบ	คำตอบ	คำตอบ
นายโพธิ์เงิน สุวรรณจริ	แพทย์หญิงพรทิพย์ พัฒนกุลเลิศ	ดร.เจริญ คัมพวงษ์	นายอดิศร เพ็ญเกษ
28/3/2546	28/3/2546	24/2/546	27/3/2546

1. ท่านคิดว่ากระบวนการนับัญญัติของไทย มีปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ค.ส.และค.ว.น้อย ฟังกฎหมายของค.ส.ฝ่ายค้านได้รับความสนใจน้อย การร่างกฎหมายจากส่วนราชการ เข้ากับออก ปัญหาความล่าช้า การแก้กฎหมายเพื่อแก้ไขอำนาจในส่วนราชการ ประชาชนมาก ประชาชนควรให้ความไว้วางใจ เพราะ

ควมมีความอิสระสูง จึงมีการพิจารณากฎหมายช้า ค.ส.ขาดความไว้วางใจของร่างกฎหมายและเนื้อหา กฎหมายเพื่อแก้ไขอำนาจในส่วนราชการ ประชาชนมาก ประชาชนควรให้ความไว้วางใจ เพราะ

ข้อบกพร่องเกิดความล่าช้า ของร่างกฎหมายไม่เหมาะสม เช่น กฎหมายออกยากๆ ไม่มีส่วนร่วม ได้คือค.ค.ส.เป็นส่วนใหญ่

แก้ไขโดยให้วุฒิสภาพิจารณาข้อหาว่าเดิม หมดให้แพทย์ออกชั้นวุฒิสภาก็มีการขยายขีดธรรม แก้ไขโดยมอบหมาย ค.ส.ให้มีความรู้และแนะนำประชาชน

และไม่ควรมุ่งไปขายและยึดถือ การความช่วยเหลือหรือจากผู้มีชีวิตมากกว่า ชดเชยไป เช่นประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์จะ

2. การร่างกฎหมาย ส่วนมากจะดำเนินการโดย หน่วยงานราชการ ท่านคิดว่าประชาชนมีโอกาส ประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยตรงไม่ได้ แต่กฎ-ประชาชนเป็นผู้ เช่น พรบ.ศศานา ที่รัฐสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้

เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น เกี่ยวกับ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับประชาชน ดังนั้นหากกฎหมายใดจะ

ต้องการของกรมเฉพาะกลุ่มได้ เมื่อหากกฎหมายจริง เรื่องเกี่ยวกับประชาชน ดังนั้นหากกฎหมายใดจะ

ไม่แน่นอนเฉพาะกลุ่ม แต่เน้นให้ใช้ทั่วประเทศ กระทั่งต่อประชาชนก็ควรให้มีการแสดงความเห็น

ในเรื่องนั้น ในเรื่องนั้น

หน่วยงานราชการ ท่านคิดว่าประชาชนมีโอกาส ประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยตรงไม่ได้ แต่กฎ-ประชาชนเป็นผู้ เช่น พรบ.ศศานา ที่รัฐสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้

เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น เกี่ยวกับ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับประชาชน ดังนั้นหากกฎหมายใดจะ

ต้องการของกรมเฉพาะกลุ่มได้ เมื่อหากกฎหมายจริง เรื่องเกี่ยวกับประชาชน ดังนั้นหากกฎหมายใดจะ

ไม่แน่นอนเฉพาะกลุ่ม แต่เน้นให้ใช้ทั่วประเทศ กระทั่งต่อประชาชนก็ควรให้มีการแสดงความเห็น

ในเรื่องนั้น ในเรื่องนั้น

3. การที่ รมว. ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ประชาชน หลังการตี แต่ไม่ประสงค์แล้ว เพราะภาคส่วน หนึ่งการตี แต่ทางปฏิบัติเป็นไปโดยยาก เช่น พรบ. ไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เช่น พรบ.ป่าชุมชนที่ปี

ผู้มีสิทธิออกเสียง 50,000 คน เสนอร่างกฎหมาย มา 6 ปี ไม่มีกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและ ประชาชนผู้แทนที่ได้รับจากประชาชนแต่เริ่มจาก ฝ่ายรัฐบาลได้เสนอการพิจารณาออกมานาน ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดความเชี่ยวชาญ

ได้เน้น ผลเป็นอย่างไร มีข้อแนะนำอย่างไรบ้าง บังคับเป็นกฎหมาย เช่น พรบ.ป่าชุมชน จนปัจจุบัน ก็ยังไม่ได้พิจารณา และแก้ปัญหาการชี้แจงข้อและรวบรวมเอกสาร

ผู้มีสิทธิออกเสียง 50,000 คน เสนอร่างกฎหมาย มา 6 ปี ไม่มีกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและ ประชาชนผู้แทนที่ได้รับจากประชาชนแต่เริ่มจาก ฝ่ายรัฐบาลได้เสนอการพิจารณาออกมานาน ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดความเชี่ยวชาญ

ได้เน้น ผลเป็นอย่างไร มีข้อแนะนำอย่างไรบ้าง บังคับเป็นกฎหมาย เช่น พรบ.ป่าชุมชน จนปัจจุบัน ก็ยังไม่ได้พิจารณา และแก้ปัญหาการชี้แจงข้อและรวบรวมเอกสาร

แก้ไขโดยขยายกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน

4. การเสนอร่างกฎหมายโดย ค.ส. จะดีกว่าหรือไม่ ประชาชนมีส่วนร่วมโดย 2 วิธี กรณีดังกล่าวควรให้อำนาจแก่องค์กรราชการเพราะว่า ในขั้นตอนนี้ไม่มีกฎหมายรองรับแต่ขึ้นการ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ อย่างไร 1. เข้าร่วมในการที่ประชาพิจารณ์ จะทำให้เกิดความรวดเร็ว หากหน่วยงานราชการฟัง ที่วิจารณ์ของคณะกรรมการที่มีการเชิญ

2. เสนอผ่าน ค.ส. ในเขต กว่าจะยื่นขอแก้ไขประชาชนเข้ามาฟังกฎหมาย ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่แล้ว

ด้วย ก็จะทำให้เกิดความล่าช้า

5. ส. จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายมาใช้ประจำ- ไม่จำเป็น  
จนแสดงความคิดเห็นก่อนหรือไม่

หาก ส. ตรากฎหมายโดยยังไม่พร้อมกระบวนการของ ไม่ถือว่าประชาชนมีส่วนร่วม เพราะส่วนใหญ่ไป ถือว่ามีส่วนร่วม และต้องให้ประชาชนแสดง  
ประชาชน การเลือกตั้งจึงต้องไปเป็นการตัดสินไป ลงมาจากที่อื่น เช่นมติกรรมาธิการจริงๆ เช่น ความคิดเห็นด้วย  
ของประชาชนว่าจะเลือก ส. คนนั้นหรือไม่ การเสนอร่าง พรบ. บัญชีครุฑติดธงการเรียก  
ดอกเบี้ยเกินอัตรา ที่ ส. พิจารณาว่า ได้ร่างขึ้นมาเอง

6. การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทน  
ราษฎรหรือวุฒิสภา นั้น ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมหรือไม่ และควรเป็นอย่างไร

มีจุดหมายเชิงรุกจากคณะกรรมการสิทธิการให้เข้ามาให้  
ข้อมูล

7. บทบาทของคณะกรรมการสภาไทย  
มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

เหมาะสม

เหมาะสมในระดับหนึ่ง แต่ควรมีการยอมรับเพิ่มเติม  
ปัจจุบันก็ทำหลายที่ดีแล้ว เช่น กรณีกฎหมายเกี่ยวกับ  
การคุ้มครองคนต่างด้าว คณะกรรมาธิการได้  
เชิญตัวแทนหอการค้าทั้งไทยและต่างประเทศมา  
ให้ข้อมูลแล้ว

8. ระบบการลงประชามติของประเทศนี้ยังคง  
สามารถนำมาแก้ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติ  
ของไทยได้หรือไม่

ในระดับประชาชนมันไม่ได้ แต่ในระดับบุคคล เป็นไปได้เพราะระบบของไทยถือว่ามีการมอบ  
อำนาจให้ ส. ส. แล้ว  
เทคโนโลยีมันน้อย  
ปัจจุบันก็มีการประชามติอยู่แล้ว หรือจะเสนอ  
ผ่าน ส. ส. ก็ได้

เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายมาก คือทำคำถามซ้ำๆกับ ไม่เห็นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญไทยไม่มีส่วนคน  
ประชาชน และก็ควรทำกฎหมายบางฉบับเท่านั้น ฉะนั้นของต่างประเทศ และนี่มันคนชาติว่า  
มาจัดทำประชามติจริง

9. การทำประชามติของไทยต้องปรับปรุง  
อย่างไรบ้าง

ทำกันในวงแคบ หรือเฉพาะกลุ่ม NGO  
ประชาชนไม่ทราบเรื่อง  
เอกชนสามารถจัดทำเองได้ไม่ต้องรอองค์การของ  
รัฐ และควรใช้สื่อโซเชียล หรือส่ง  
 sms ได้ หากผู้ที่ไม่ไปของข้อความ

ควรใช้กับโครงการใหญ่ๆ มันมีกฎหมายบังคับ  
ควรจัดทำประชามติจริง  
เอกชนสามารถจัดทำประชามติเองได้

ประชาชนที่ไม่ใช้ก็ทำร่างหรือจากกฎหมาย ประชากรที่ถามเป็นเรื่องใหม่ ควรปรับปรุงไป  
เรื่อยๆ

10. การรับฟังความคิดเห็นและสภาพปัญหาหรือ  
สิ่งที่ต่างประเทศใช้กัน เหมาะกับสังคมไทย  
หรือไม่

เฉพาะกฎหมายบังคับบ้าง ถ้ากฎหมายมันกระทบต่อ  
ประชาชน ก็ควรจัดทำใหม่ ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้น

แล้วแต่กรณี

ไม่เห็นด้วย

## ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นายวิวัฒน์ จิระสมบุญโชค
- วัน เดือน ปีเกิด : 17 พฤษภาคม 2504
- สถานที่เกิด : โรงพยาบาลหญิง กรุงเทพฯ
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอน ปลาย จากโรงเรียนศึกษาผู้ใหญ่ธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ปีการศึกษา 2525 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยศรีประทุม ปีการศึกษา 2529
- ตำแหน่งหน้าที่ : ผู้จัดการหน่วยดาวทอง 21 บริษัท เอ. ไอ. เอ. จำกัด และ หัวหน้าสำนักงานทนายความธรรมรพีทนายความ โทร. 0-1928-9030, 0-2631-6676.