

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟัง  
ความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง)

จිරะนันท์ ภูตรี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2561

**Legal Issues Concerning the Establishment of a Process to Conduct  
Opinions of Involved Parties in the Enforcement of State Laws under the  
Thai Constitution of B.E. 2560 (Section 77 Paragraph 2)**

**Jeeranan Phutree**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2018**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง)

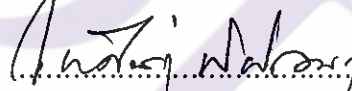
เสนอโดย นางสาวจิระนันท์ ภูตรี


สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

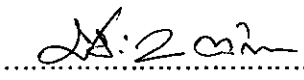
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

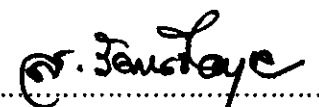
  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒเนกุล)

  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กুমิ โชคเหมาะ)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)  
วันที่ ๒๕ เดือน ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง)
ชื่อผู้เขียน	จิระนนท์ ภูตริ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2561

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย รวมถึงการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง) เพื่อให้สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงปัญหาการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง และยังอาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่รัฐตราขึ้นภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน



Thesis Title	Legal Issues Concerning the Establishment of a Process to Conduct Opinions of Involved Parties in the Enforcement of State Laws under the Thai Constitution of B.E. 2560 (Section 77 Paragraph 2)
Author	Jeeranan Phutree
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2018

### ABSTRACT

This purposes of this thesis is to study fundamental information, concepts, and principles on the determination of the feedback provision process from participants involving in the enactment of the law of the state and to study the legal measures related to the process for providing feedback information of participants involving in the enactment of foreign and Thai laws, as well as to study of legal problems and solutions related to the determination of the process for providing feedback information of participants in the enactment of the law of the state of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (Section 77 Paragraph 2). Its findings will be used to properly and effectively solve the related problems that arise in Thailand.

According to the study, since The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 was enacted, the content of this constitution has stipulated the rights of people to participate in the process of enactment the law of the state. However, it has been found that in practice there are still problems regarding the determination on the feedback provision process from participants involving in the enactment of the law of the state, the determination on the process of the disclosure of the results of people's opinion, and the analysis on the impact from the law enforcement with the public as in Section 77 Paragraph 2 of Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, and the problem of the determination on people's rights to involve in the process of legal achievement after the law enforcement assessment by the state. These problems subsequently affects people to not to be able to truly access the rights as described in the

Constitution of the Kingdom of Thailand in 2560. This would later cause problems to any stakeholders under the enacted state law after its enforcement.

The author, therefore, suggests the following solutions in order to perpetually solve the problems in Thailand. First, Thailand should enact a law establishing the process of organizing the public hearing system from all involved parties before the enactment of the law. Second, the law enactment on the determination on the process of public hearings disclosure results and the analysis on the impact of law enforcement to the public in accordance with Section 77 Paragraph 2 of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 should also be done. Lastly, there should be the determination of the process, the principles and procedures on people's rights to involve in the process of legal achievement after the law enforcement assessment by the state in accordance with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand.

## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและการให้ความอนุเคราะห์จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เตือนฉวี ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าในการเป็นที่ปรึกษาพิเศษ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เตือนฉวี ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน ผลักดันและให้กำลังใจให้ผู้เขียนมีพลังและความมุ่งมั่นในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและแนวคิดทางด้านวิชาการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

ขอขอบคุณ อาจารย์พสธร พันธุ์สุวรรณ ซึ่งได้ให้ความรู้และคำแนะนำวิธีการในการเขียนวิทยานิพนธ์ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้ผู้เขียนอย่างดีเยี่ยมมา ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเป็นแรงผลักดันที่ดีให้ผู้เขียนเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียน ขอ น้อมรำลึกถึง พระคุณ บิดา มารดา และครอบครัว ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ซึ่งเป็นแรงใจอันมีค่าและสำคัญที่สุดต่อชีวิตผู้เขียน ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ ด้านมาโดยตลอด จึงส่งผลทำให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จได้ในที่สุด

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดแก่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำ และอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จิระนันท์ ภูตรี



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ .....	๗
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
2. แนวความคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย .....	11
2.1 แนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน .....	11
2.1.1 แนวความคิดในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน .....	11
2.1.2 ความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย .....	12
2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ .....	23
2.2.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ .....	23
2.2.2 แนวความคิดว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพของประชาชน .....	27
2.2.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ .....	29
2.2.4 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ .....	33
2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	36
2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม .....	37
2.3.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	39
2.3.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	40

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	40
2.3.5 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	40
2.3.6 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	42
2.3.7 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	43
2.3.8 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	44
2.4 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย.....	47
2.4.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค.....	47
2.4.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค.....	48
2.4.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	51
2.4.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค.....	52
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย.....	60
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ.....	60
3.1.1 สาธารณรัฐฮังการี.....	60
3.1.2 สาธารณรัฐโครเอเชีย.....	67
3.1.3 สาธารณรัฐโรมาเนีย.....	77
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของประเทศไทย.....	87
3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	87
3.2.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	88
3.2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.....	97

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรค 2) และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	105
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ.....	105
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ.....	106
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	111
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	113
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	114
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	123
4.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้.....	125
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้.....	125
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	129

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	132
5.1 บทสรุป.....	132
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	138
บรรณานุกรม.....	141
ภาคผนวก.....	146
ประวัติผู้เขียน.....	149



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ โดยการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปร่วมกิจกรรมได้อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นภาระหน้าที่ของตน ร่วมคิด ร่วมกันวางแผนงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมกันติดตามประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ ส่วนการรับฟังความเห็นของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมี เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐในการตัดสินใจดำเนิน โครงการต่าง ๆ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นควรได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้าง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครอง “โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะทำให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูล หรือความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่น่าออกรับฟังเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจว่าสมควรดำเนินการอย่างไรกับเรื่องที่น่าออกรับฟังนั้น และกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น อันเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินโครงการของรัฐประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินโครงการของรัฐนั้นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นประโยชน์กับประชาชนในภาพรวมได้มากที่สุด โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐนั้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเพียงการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐในท้องถิ่นของตน โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆระดับตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ระดับหารือ ระดับเข้ามามีบทบาทระดับสร้างความร่วมมือ และระดับเสริมอำนาจ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้วจะทำให้โครงการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนในการดำเนินโครงการของรัฐจะมีผลให้การดำเนินโครงการของรัฐต่าง ๆ นั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายไว้ ดังนี้

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”<sup>1</sup>

ทั้งนี้ เมื่อศึกษากฎหมายในลำดับรอง อันได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ผู้เขียนพบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงรายละเอียดปัญหา ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77 วรรคสอง.

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน “กระบวนการตรากฎหมาย” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในอดีต ได้รับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 (3) โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย นอกจากนี้ จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่ประเทศของเรามีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยหน้าที่ในลักษณะนี้จะกำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดก่อนมีการตรากฎหมายในทุก ๆ ฉบับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท พบว่า ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐเลยแม้แต่ฉบับเดียวในระดับพระราชบัญญัติ มีเพียงแต่กฎหมายระดับกฎเท่านั้นที่มีการกำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เป็นการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในทุกเรื่องอย่างกว้าง ไม่ได้เฉพาะเจาะจง และเมื่อไม่มีกฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิลักษณะนี้ของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง



และผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนหรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีมากน้อยเพียงใด หน่วยงานบางแห่งอาจใช้เพียงการประกาศทางระบบอินเตอร์เน็ต หรืออาจเป็นเพียงการส่งตัวอย่างของพื้นที่บางแห่งเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนซึ่งมีส่วนได้เสีย ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหาอันจะเกิดจากการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้ในวงกว้าง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีมีการตรากฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนหรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีมากน้อยเพียงใด ส่งผลทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหา นอกจากนี้ จากการไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ นั้น ยังเป็นการละเลยของรัฐที่ทำให้เกิดการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และยังเป็นสิ่งที่ทำให้สิทธิของประชาชนชาวไทยถูกระทบ เนื่องจากในการตรากฎหมายทุกครั้งของหน่วยงานรัฐ หากรัฐไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการตรากฎหมาย ผู้ซึ่งได้รับผลเสียหายมากที่สุด คือ ประชาชนชาวไทย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้ง ยังส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ ส่งผลทำให้อาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไป

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน คือ การที่รัฐเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการดำเนินการของรัฐ รวมถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลนั้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหลักพื้นฐานในการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ



จากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชนนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอตรวจดู ขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบและสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในทุกระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระของรัฐ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารยังได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกด้วย

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามกฎหมายทุกฉบับ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายขึ้น และรัฐจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยนัยสำคัญในเนื้อหาของบทบัญญัติตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นการมีระบบให้รับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้รัฐจะต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องมีหน้าที่เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นต่อประชาชนหรือสาธารณชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย จะพบว่าเกิดปัญหาในการกำหนดหลักการและหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นกรณีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบก่อนมีการตรากฎหมายในหน่วยงานของรัฐ เพราะหากพิจารณาตามกฎหมายในระดับแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เป็นต้น จะเห็นว่าในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายในระดับกฎหมายแม่บท ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการหรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการตรากฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อประชาชน การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ พึงจะตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาต่อประชาชนในหน่วยงานของตน หน่วยงานของรัฐก็จะไม่มีแนวทางในการกำหนดขั้นตอนหรือกำหนดรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน หรือมาตรฐาน

ขั้นต่ำที่จะทำให้ประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพในการนำข้อมูลเพิ่มเติม หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา กฎหมายตามกระบวนการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดกระบวนการ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แสดงผลกระทบของตนจากการตรากฎหมาย และการใช้สิทธิที่จะเข้าถึงผลการรับฟังความคิดเห็นและคำตอบจากผลการวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายที่จะกระทบต่อการดำรงชีวิต และกระทบต่อสิทธิของตนได้อย่างชัดเจน ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนจะต้องได้รับ อาจจะไม่ล่าช้า หรือไม่สามรถแก้ไขได้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนไปแล้ว และยังทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อถือของประชาชน และยังมีผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้ประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ อาจส่งผลทำให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธินอกกฎหมาย เช่น การประท้วง หรือการใช้ความรุนแรงจากการประท้วง เพราะไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน สังคม และประเทศไทย

1.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ เป็นกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ มีปัญหาที่สมควรต้องแก้ไขหรือไม่ ซึ่งกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และเกี่ยวเนื่องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย เพราะหากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายก่อนการใช้บังคับแล้ว ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกระบวนการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้เช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในเรื่องดังกล่าวทั้งในกระบวนการแสดงความคิดเห็นก่อนการบังคับใช้ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังการบังคับใช้ เพื่อป้องกันหรือปกป้องส่วนได้เสียของตนย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นภาระกับประชาชนเกินสมควร รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวไว้ หากมีการนำมาใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ และมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกมารองรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ย่อมส่งผลดีทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังจะต้องใช้การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว พบว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาของการประเมินผลสัมฤทธิ์ และยังไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์หรือมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นทางการเป็นการบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานของตน ผลจากการไม่มีกฎหมายในระดับแม่บทหรือแม่กระทั่งกฎในประเทศไทยตามกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากหน่วยงานของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปรับฟังข้อมูลและผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวกลับไปพัฒนากฎหมายของตนให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงตามบริบทต่าง ๆ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังจะต้องใช้การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย แต่ในกฎหมายลำดับรอง ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณี

ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้การกระทำของรัฐตามกรณีดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของตนยังไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบ หรืออาจจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายว่าแนวทางการปฏิบัติในหน่วยงานของตนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วตามที่หน่วยงานของตนกำหนดขั้นตอน อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และส่งผลกระทบต่อการนำข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในหน่วยงานของรัฐว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมวัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยหรือไม่ เพียงใด

ผู้เขียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้เขียนพบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงปัญหาการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการ ในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนต่อไป



### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อีกทั้ง ศึกษาจากหนังสือ และเอกสารวิชาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## บทที่ 2

### แนวความคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความเห็นของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมี เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริหารภาครัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นควรได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้าง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมาก

##### 2.1.1 แนวความคิดในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีที่มาจากประชาชนในประเทศ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือมติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ ให้ประชาชนในรัฐสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจเช่นนั้นย่อมเป็นไปได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและรับเอาความคิดเห็น

ของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนประชาชนในกิจการต่าง ๆ การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนตนเข้าไปดำเนินการในการปกครองแทนย่อมสอดคล้องกับความหมายของการปกครองระบบประชาธิปไตยมากที่สุด ระบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนที่เรียกกันว่า “รูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม” หรือ “โดยผู้แทน” ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) แทนประชาชน<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนจะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาทางสังคมวิทยาแล้ว จะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้<sup>2</sup> ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจดังกล่าวควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อให้ทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบและมีระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถเรียงลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากน้อยไปหามากได้ดังนี้ คือ การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชน

### 2.1.2 ความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511<sup>3</sup> ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ต่อมาก็ได้บัญญัติถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=840>.

<sup>2</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ,” *วารสารกฎหมาย*, ปีที่ 19, ฉบับที่ 1, (มกราคม 2542) : น. 160.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511, มาตรา 17 และมาตรา 18.



พ.ศ. 2517<sup>4</sup> ที่กำหนดว่า ก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นก็มีได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเริ่มมีแนวโน้มที่ชัดเจนขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>5</sup> ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1.2.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511<sup>6</sup>

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไทย โดยก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศอยู่แล้ว แต่เนื่องจากยังมิได้มีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่แน่นอนและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันกันลดราคา ด้วยการทำคุณภาพสินค้าให้ต่ำลงเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือกำหนดมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ<sup>7</sup>

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, มาตรา 27.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 19 และมาตรา 33.

<sup>6</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85, ตอนที่ 121, (วันที่ 31 ธันวาคม 2511).

<sup>7</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 18 กล่าวคือ ก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นเสียก่อน กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้กล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้โดยสาระสำคัญดังนี้ คือ

1) เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานก็ได้ โดยการกำหนดตามกรณีดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และระบุนับเริ่มใช้บังคับไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>8</sup>

2) ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 17 ให้สำนักงานจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด<sup>9</sup>

3) เมื่อได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 18 แล้ว ให้สำนักงานนำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 17 ต่อไป<sup>10</sup>

#### 2.1.2.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าและส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น โดยกำหนดให้มีการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขภาคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผล

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2548, มาตรา 18.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2548, มาตรา 19.

<sup>11</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ) (วันที่ 18 กันยายน 2517).

ช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น<sup>12</sup> กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 27 คือ หากในจังหวัดใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในมาตรา 27 ว่า ในกรณีที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดใด หากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่ที่ได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว กฎหมายฉบับนี้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่า หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน<sup>13</sup>

#### 2.1.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>14</sup>

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิม คือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบท ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเดิมจึงไม่เหมาะสมกับสภาพในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้เองจึงได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพท้องที่<sup>15</sup> โดยในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกระบวนการรับฟังความ

<sup>12</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, มาตรา 28.

<sup>14</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอนที่ 33 (วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518).

<sup>15</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

คิดเห็นของประชาชนได้อย่างชัดเจนมากกว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่ผ่านมา โดยได้บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ 2 กรณี คือ การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดผังเมืองรวม ตามมาตรา 19 วรรคสอง<sup>16</sup> และการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 33<sup>17</sup>

บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะของท้องที่ใด แล้ว สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้างต้น จึงมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)<sup>18</sup> และมาตรา 33 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)<sup>19</sup>

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535,

“มาตรา 19 บัญญัติว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,

“มาตรา 33 บัญญัติว่า ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”.

<sup>18</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 22 (วันที่ 20 มิถุนายน 2540).

<sup>19</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 104 (วันที่ 24 สิงหาคม 2519).

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง 2 ฉบับข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณากฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะว่า ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) มาใช้ บังคับแก่การโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการจัดการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จึงมีวิธีการดำเนินการเหมือนกัน ซึ่งสามารถสรุปวิธีการในการดำเนินการรับฟังข้อคิดเห็นได้ 2 ขั้นตอน คือ

1) การดำเนินการก่อนการรับฟังข้อคิดเห็น

ก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ใดกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(1) จัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องที่นั้น และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า เจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการที่จะวางและจัดทำผังเมือง โดยการโฆษณาดังกล่าวจะต้องระบุ ชื่อท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศแสดงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้<sup>20</sup>

(2) จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมีข้อมูลประกอบการแสดงความคิดเห็น นอกจากการโฆษณาตามข้อ (ก.1) แล้ว กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องปิดประกาศแสดงรายการดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

ก. วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง

ข. แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง

ค. แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบแผนผังนั้นด้วย ซึ่งแผนผังดังกล่าวอาจทำเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้

ง. รายการประกอบแผนผัง

<sup>20</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 2.



จ. นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการวาง และจัดทำผังเมือง

ฉ. ข้อความเกี่ยวกับ วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ ดังกล่าวมาแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้นด้วย

ช. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน<sup>21</sup>

การประกาศข้างต้น จะต้องปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้า วัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ ส่วนสถานที่ปิดประกาศนั้น ในกรุงเทพมหานคร ให้ปิดประกาศ ณ กรมการผังเมือง ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานผังเมืองจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และสาธารณสถานอื่น ๆ ในท้องที่ ที่จะวางและจัดทำผังเมือง<sup>22</sup>

2) การดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

การจัดการรับฟังข้อคิดเห็นนั้น ผู้ดำเนินการจัดการประชุม คือ กรมการผังเมืองหรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยจะต้องจัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศตามข้อ (ก.2) และจะต้องจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวาง และจัดทำผังเมืองครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หากจะจัดให้มีการประชุมรับฟัง ข้อคิดเห็นของประชาชนในครั้งต่อ ๆ ไป ให้ประธานในที่ประชุมแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าจะมีการ ประชุมครั้งต่อไป และให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการปิด ประกาศแสดงรายการตามข้อ (ก.2) ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรก โดยให้นำวิธีการปิด ประกาศ และการจัดประชุมครั้งแรกมาใช้บังคับกับการประชุมครั้งต่อไปด้วย<sup>23</sup>

(1) ผู้ดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

ในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานในที่ประชุม หากเป็นการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองที่คณะกรรมการผังเมือง แต่งตั้งเป็นประธานที่ประชุม<sup>24</sup>

<sup>21</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 3.

<sup>22</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 4.

<sup>23</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 5.

<sup>24</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 9.

(2) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็น ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

ก. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารดังกล่าว

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น แห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง<sup>25</sup>

ค. คณะที่ปรึกษาผังเมืองแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง<sup>26</sup>

ง. บุคคลซึ่งกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหนังสือเชิญ ซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนสมาคม องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น<sup>27</sup>

(3) วิธีการแสดงข้อคิดเห็น การแสดงข้อคิดเห็นสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

ก. การแสดงข้อคิดเห็นด้วยวาจา การแสดงข้อคิดเห็นวิธีนี้สามารถกระทำได้ในวันประชุมเท่านั้น

ข. การแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ

เป็นการแสดงข้อคิดเห็นอีกวิธีหนึ่งซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และภายหลังการประชุม แต่มีข้อจำกัดว่าหากจะแสดงข้อคิดเห็นภายหลังการประชุม จะต้องกระทำก่อนที่กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอผังเมืองที่จะวางและจัดทำนั้นต่อคณะกรรมการผังเมือง<sup>28</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลตามข้อ (2) ก. ประสงค์จะแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ หนังสือแสดงข้อคิดเห็นดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องแสดงรายการดังต่อไปนี้ คือ

ก) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และลายมือชื่อของผู้แสดงข้อคิดเห็น ในกรณีที่เป็นการแสดงข้อคิดเห็นแทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะที่ให้แสดงข้อคิดเห็นแทนด้วย

ข) ระบุหลักฐานแสดงฐานะการเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง

<sup>25</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 7.

<sup>26</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 9.

<sup>27</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 6.

<sup>28</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 10.

(ค) ระบุเรื่องอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของตนเองหรือประโยชน์ของส่วนรวมที่เกิดหรืออาจจะเกิดจากการจะวางและจัดทำผังเมืองพร้อมทั้งเหตุผล<sup>29</sup>

นอกจากนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง ข้อ 12 ได้กำหนดถึงผลของการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินการจัดประชุม ซึ่งก็คือกรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและของคณะที่ปรึกษาผังเมืองไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองหรือทบทวนผังเมืองที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

แม้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวมาข้างต้น คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะนำเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาบัญญัติไว้ และก่อให้เกิดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยมากกว่า 30 ปีแล้วก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสามฉบับก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่าใดนัก ประกอบกับในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ฝ่ายปกครองดำเนินการจัดให้มีโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก จึงมีเสียงเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการสำคัญเหล่านั้น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อกำหนดรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในเวลาต่อมาระเบียบฉบับนี้จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์เรื่อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 ก็ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับแทนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดิม จึงอาจกล่าวได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็น “หลักเกณฑ์” แรกของประเทศไทยที่กำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ๆ มา โดยมีการ

<sup>29</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ข้อ 11.



รับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมาก และนอกจากนี้ ได้มีการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น<sup>30</sup> และกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้สำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น<sup>31</sup>

2) การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น<sup>32</sup> และกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด<sup>33</sup>

3) การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน<sup>34</sup> และมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น<sup>35</sup>

4) การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติ<sup>36</sup> มีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>37</sup> และมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>38</sup>

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 58.

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 39.

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170.

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 287.

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 104 และ 105.

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 123 และ 124.

### 5) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>39</sup> และกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>40</sup>

### 6) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร<sup>41</sup> มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ<sup>42</sup> มีสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น<sup>43</sup> และสิทธิในการเสนอให้วุฒิสภากลั่นแกล้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน<sup>44</sup>

เมื่อพิจารณาถึงประเภทต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่งและได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็คือ การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐบาลได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2540” เพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เนื่องจากเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวและเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .... ขึ้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 46.

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 56.

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 61.

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 62.

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 286.

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 304.

ดังกล่าวเกิดปัญหาขึ้นหลายประการและเป็นข้อโต้แย้งที่ยังหาข้อสรุปมิได้ รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์กลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดิม โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงรายละเอียดสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ในบทที่ 3 ต่อไป

## 2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งของอังกฤษที่ชื่อ “Bill of Rights” ค.ศ. 1688 กล่าวในภาพรวม Bill of Rights จะประกอบด้วยข้อกำหนดเพื่อประกันสิทธิตามธรรมชาติพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการรวมตัวกัน และสิทธิที่จะมีทรัพย์สิน รวมทั้งทางด้านสิทธิของพลเมือง ตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับการพิพากษาอย่างเป็นธรรม ข้อกำหนดห้ามการลงโทษที่เกินเหตุหรือโหดร้ายเกินไป เป็นต้น ในขณะที่ Bill of Rights ที่สมัยใหม่กว่า ก็พยายามที่จะประกันสิทธิเชิงบวกต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและการรักษาพยาบาล โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ซึ่งกำหนดให้รัฐมีพันธะที่จะจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้ ยังคงมีประเด็นในการเรียกร้องสิทธิใหม่ ๆ ในเรื่องอื่นตามมาอีก เช่น สิทธิที่จะสามารถทำแท้งได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย สิทธิของผู้ป่วยหนักในการขอจบชีวิตตัวเอง สิทธิการแต่งงานระหว่างเพศเดียวกัน ฯลฯ และจนถึงวันนี้ Bill of Rights ได้กลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่จะขาดเสียมิได้ไปแล้ว ในฐานะกลุ่มบทมาตราซึ่งมุ่งปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Human Rights) ของราษฎรในมิติต่าง ๆ ไม่ให้รัฐเข้ามาก้าวล่วงชนิควไร้ขอบเขต<sup>45</sup>

### 2.2.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” นั้น ประกอบด้วยคำสองคำ คือ คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ซึ่งแต่ละคำก็จะมี ความหมายเฉพาะของตัวเอง กล่าวคือ

<sup>45</sup> ฉัตรกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 62 - 63.

“สิทธิ” หรือ “สิทธิ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย<sup>46</sup>

ส่วน สิทธิ (Right) ในความหมายที่เข้าใจกันในระบบกฎหมายทั่วไป หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้ หรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย ทั้งนี้ มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย<sup>47</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ว่ามีสองความหมายได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) กุลพล พลวัน<sup>48</sup> อธิบายความหมายของสิทธิทางกฎหมายไว้ว่า ตามหลักทั่ว ๆ ไป การมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็คือการมีบางสิ่งบางอย่างที่กฎหมายบ้านเมืองยอมรับและบังคับให้ เป็นไปตามสิทธินั้น ๆ ดังเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ของประเทศไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งสิทธินี้สามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงได้คือ ถ้าหากบุคคลอื่นซึ่งไม่มีสิทธิคิดว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ยื้อแย่งทรัพย์สินนั้น เจ้าของทรัพย์สินก็ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลและศาลก็ย่อมจะพิจารณาไปในทางรับรองและคุ้มครองสิทธินั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิเช่นนี้เราเรียกว่า “Positive Rights” คือ เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเรียกว่าเป็น “Positive Law”

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>49</sup> ได้อธิบายว่า คำว่า “สิทธิ (Right)” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิ หมายความว่า เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธินั้นแก่ประชาชน

<sup>46</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556, (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์, 2556).

<sup>47</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 225 - 226.

<sup>48</sup> กุลพล พลวัน, “กฎหมายระหว่างประเทศกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน,” บทบัญญัติ, 2541, 28(4), น. 777 - 799.

<sup>49</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), น. 22.

โดยรัฐมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหรือต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>50</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ หมายถึง “ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต<sup>51</sup> มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่นหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่น หรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>52</sup> ได้ให้คำจำกัดความ ดังนี้

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามี สิทธิอันเป็นการบังคับกับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะกระทำ อะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤติกหรือไม่ประพฤติใดๆอย่างหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>53</sup> ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจาก ความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง “อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิ เรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้อง ต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน”

<sup>50</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2543), น. 7 - 8.

<sup>51</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), น. 86.

<sup>52</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 348.

<sup>53</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 47.



ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพ ในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น<sup>54</sup>

ทั้งนี้ มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย<sup>55</sup> ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ว่า หมายถึง อิสระที่จะกระทำหรืองดเว้น ไม่กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์<sup>56</sup> ได้ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>57</sup> ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง “ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>58</sup> ได้ให้ความเห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล”

ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” นั้นมีความแตกต่างกัน ดังนี้<sup>59</sup>

1) “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ บุคคลจึงจะเกิดมีสิทธิเช่นนั้นได้ แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้การรับรองหรือคุ้มครองไว้ ประชาชนก็จะไม่มีสิทธิเช่นนั้น ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นภาวะโดยอิสระของมนุษย์ แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ บุคคลก็ยังคงมีเสรีภาพนั้น

<sup>54</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 46*, น. 1217.

<sup>55</sup> หยุต แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511*, (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2512), น. 41.

<sup>56</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 49*, น. 22.

<sup>57</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 50*, น. 7 - 8.

<sup>58</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 53*, น. 47.

<sup>59</sup> กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์, “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ” ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ”* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), น. 1 - 2.

2) “สิทธิ” ที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองแล้วนั้น รัฐมีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น ในขณะที่ “เสรีภาพ” นั้น รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาให้แต่อย่างใด

### 2.2.2 แนวความคิดว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์นี้<sup>60</sup> มีกำเนิดหรือที่มาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ซึ่งเป็นแนวความคิดในทางการเมืองหรือปรัชญาทางการเมืองของชาวตะวันตก สาระสำคัญโดยย่อของแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” มีว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้

ความมุ่งหมายที่แท้จริงของนักปรัชญาหรือนักคิดในทางการเมืองที่เสนอความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” ขึ้นมาก็เพื่อจำกัดอำนาจของ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” กล่าวคือ นักคิดในทางการเมืองเห็นว่า มีการขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างผู้ผู้ได้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งได้แก่ประชาชนพลเมืองทั้งหลายกับ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” ผู้ผู้ได้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐพยายามค้นหาวิธีที่จะมีสิทธิเสรีภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะมีได้ แต่ในขณะเดียวกัน “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่เสมอ

มีผู้กล่าวว่า “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” นั้น เปรียบเทียบเสมือนหนึ่งเป็นสิ่งชั่วช้า เลวทรามที่มนุษย์จำเป็นต้องมีไว้ เพื่อการที่มนุษย์จะได้มีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสันติสุข ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของรัฐบาล หรือของ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะอำนาจรัฐนั้นเป็นสิ่งที่น่าสพึงกลัว และเป็นปกติวิสัยที่ผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่เสมอ<sup>61</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น นักคิดในทางการเมืองจึงคิดค้นหาวิธีการที่จะจำกัดอำนาจของ “รัฐ” หรือของ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” โดยการอ้างถึง “สิทธิตามธรรมชาติ” ว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิด “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” จะล่วงละเมิดมิได้ ซึ่งต่อมาแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” ดังกล่าว ได้มีการอธิบายขยายความจนกลายเป็น “สิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ” อาศัยแนวความคิดที่ว่าด้วย “สิทธิตามธรรมชาติ” ซึ่งมีสาระสำคัญว่ามนุษย์

<sup>60</sup> วีระ โฉจายะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชานิติศาสตร์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534), น. 465 – 466.

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง, น. 465 - 466.

เราเกิดมาต่างก็มีสิทธิติดตัวบางประการที่ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” ไม่อาจล่วงละเมิดได้ ดังนั้น จึงเปรียบเทียบว่าระหว่าง “ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ” กับ “ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองรัฐ” ซึ่งได้แก่ ประชาชนพลเมือง มีอาณาเขตอยู่อาณาเขตหนึ่งที่ห้ามมิให้ “ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ” ล่วงล้ำเข้าไปใช้อำนาจรัฐได้ เมื่อ “ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ” มีพันธะกรรมที่จะต้องควั่นไม่ใช้อำนาจรัฐ จึงเท่ากับประชาชนพลเมืองของรัฐมีสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ

สิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐนี้ เดิมก็ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินและความเสมอภาค ซึ่งต่อมามีการขยายความหมายครอบคลุมไปถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ถูกจับกุมคุมขังโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดในเคหสถาน สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้ได้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ซึ่งชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ ดังจะเห็นได้ในปี ค.ศ. 1188 บรรดานักบวชและประชาชนชาวสเปนได้มีการร่วมประชุมกัน เพื่อให้มีการรับรองสิทธิของประชาชนโดยรับรองสิทธิในการฟ้อง สิทธิในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่สำคัญ เช่น เกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับรองการล่วงละเมิดไม่ได้ ในชีวิต เกียรติยศ และสิทธิในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์ แต่การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มักจะได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดก็คือ การต่อสู้เรียกร้องของชนชั้นกลางในประเทศอังกฤษ จนนำไปสู่การจัดทำหากฎบัตรที่ยิ่งใหญ่ หรือที่เรียกว่า “Magna Carta” ในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นข้อเรียกร้องที่เกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า อีสระชนไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง ถูกประหาร หรือถูกเนรเทศหรือถูกกระทำด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่จะอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>62</sup>

<sup>62</sup> ชลธิชา สมตัว, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557), น. 10.



### 2.2.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น มีวิธีการแบ่งได้หลายวิธี ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### 2.2.3.1 การแบ่งโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น เป็นการแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน<sup>63</sup> โดยแบ่งเป็น สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (Status Negativus) สิทธิเสรีภาพที่เรียกร้องเอาจากรัฐ (Status Positivus) และสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Status Activus)

1) สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (Status Negativus) หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยการดำเนินการใด ๆ จากรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้จะปรากฏออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน จากสิทธิในการป้องกันของบุคคลดังกล่าวทำให้บุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำความผิดได้ สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540 ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

2) สิทธิเสรีภาพที่เรียกร้องเอาจากรัฐ (Status Positivus) หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ จึงจะสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ปรากฏออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญของไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

3) สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Status Activus) หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” ซึ่งได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

#### 2.2.3.2 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิหรือกำเนิดแห่งสิทธิ

การแบ่งแยกสิทธิ เสรีภาพประเภทนี้ แบ่งสิทธิและเสรีภาพ 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) ซึ่งมีข้อพิจารณาพื้นฐานจากหลัก

<sup>63</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ่างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 53, น. 48.

ทั่วไปที่ว่า “สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่อยู่ในปัจเจกบุคคลทุกคน แต่สิทธิพลเมืองนั้นพึงจะจำกัดให้ได้รับเพียงแก่ประชาชนพลเมืองในรัฐนั้น ๆ เท่านั้น”

1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ<sup>64</sup> บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและไม่อาจถูกพรากไปจากรายกรได้ โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของรายกร สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่คนทุกคน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นชนชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผล แต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” เกิดขึ้น<sup>65</sup> ตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายและสิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

(2) เสรีภาพในการแสดงความคิดและความคิดเห็น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิยายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เป็นต้น

(3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลเพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้ว ตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน” คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้

<sup>64</sup> Maurice Cranston, Human Rights To-day, London, Ampersand book, 1962

(อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 40.

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง, น. 44.

ได้เช่นกัน รัฐมิได้มีคุณค่าในตัวเองแต่จะมีคุณค่าขึ้นมาก็ต่อเมื่อได้ปกป้องรักษาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านี้เท่านั้น

2) สิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และสิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นแล้วเท่านั้น<sup>66</sup> สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น<sup>67</sup> ถือเป็นสิทธิของคนในชาตินั้น ๆ ที่จะได้รับประโยชน์จากสิทธิที่รัฐดังกล่าวรับรองไว้ ซึ่งจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้น ๆ จะกำหนดกรอบที่จะให้ความคุ้มครองหรือมอบสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวแก่พลเมืองในรัฐเท่าใด

พิจารณาได้ว่า สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นมาเท่านั้นก่อนหน้านี้ความคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้เลย กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ถือกันว่าสิทธิของพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง<sup>68</sup> ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองที่มั่นใจได้วิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธีนั่นเอง “ผู้ปกครอง” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลาย่อมไม่อาจกดขี่ข่มเหงราษฎรได้ง่าย ๆ เหมือนกับ “ผู้ปกครอง” ที่สถาปนาตนเองโดยพลการ

#### 2.2.3.3 การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ เป็นการพิจารณาจากเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้วอยู่ในเงื่อนไขประเภทใด ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบของเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่<sup>69</sup>

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>67</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครنگการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2543), น. 50.

<sup>68</sup> Jean Rivero. Les libertés publiques, Tome I : Les droits de l'homme, 1991, pp. 62 - 63.

<sup>69</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 36.

### 1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้อาจเรียกเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ตามมาตรา 33 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข” และวรรคสามบัญญัติว่า “การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า “เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การจำกัดเสรีภาพยังอยู่ภายใต้ของอำนาจทั่วไป

### 2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การวางผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

### 3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามมาตรา 37 สิทธิของ

ผู้มีสัญชาติไทยที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 34 วรรคสาม เป็นต้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้สามารถทำให้เข้าใจถึงประเภทของเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษในกรณีจะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

#### 2.2.4 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละบุคคล (สิทธิมนุษยชน) หรือบรรดาสิทธิเสรีภาพที่ได้มาภายหลัง (สิทธิพลเมือง) เป็นหลักที่บรรดา รัฐในระบบเสรีประชาธิปไตยต้องธำรงไว้เป็นอุดมการณ์ในการปกครองประเทศ อุดมการณ์ที่ยึดมั่นในหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ในแดนแห่งเสรีภาพของตน (Sphere of Individual Liberty) กล่าวคือ ภายในเขตแดนแห่งเสรีภาพของตนนั้นจะมีความเป็นอิสระ อิสระจากการแทรกแซงใด ๆ จากบุคคลอื่นแม้กระทั่งรัฐเองก็ตาม<sup>70</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในอดีต ได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ นั่น หากแยกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ จะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

<sup>70</sup> เกียรติศักดิ์ บัวมาศ, “การได้รับการปฏิบัติในเชิงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดเลย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันราชภัฏเลย, 2547), น. 55 – 56.



และ (3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ถ้าแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ ตามสาระของ สิทธิและเสรีภาพ อาจแบ่งออกได้เป็น 13 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>71</sup>

1) ความมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ เพื่อไม่ให้กระทบกับสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2) ความเสมอภาค กำหนดหลักเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้ทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

3) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกายในเคหสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว การสื่อสาร การนับถือศาสนา และการป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน

4) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่ไม่ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะ ที่กระทำความผิด ความเสมอภาคและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย และการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

5) สิทธิในทรัพย์สิน รับรองความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน และคุ้มครองสิทธิของ ผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องได้รับการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม

6) สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบ อาชีพการแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของการทำงาน

7) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น คุ้มครองป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย และป้องกันมิให้มีการยึดครองหรือ แทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

8) สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา รับรองและคุ้มครองให้มีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเหมาะสม คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9) สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ รับรองและคุ้มครอง ให้ประชาชนได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค

<sup>71</sup> กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 59*, น. 2 - 4.



10) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รับรองและคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง และสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

11) เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ และคุ้มครองการรวมกันเป็นกลุ่ม รวมทั้งการตั้งพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา

12) สิทธิชุมชน รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และคุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

13) สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ สำหรับสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้แล้ว อาทิเช่น

(1) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย<sup>72</sup>

(2) เสรีภาพในการถือศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>73</sup>

(3) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว<sup>74</sup>

(4) เสรีภาพในเคหสถาน<sup>75</sup>

(5) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น<sup>76</sup>

(6) เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน<sup>77</sup>

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 28.

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 31.

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 32.

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 33.

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 34.

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 35.

- (7) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ<sup>78</sup>
- (8) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก<sup>79</sup>
- (9) เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่<sup>80</sup>
- (10) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ<sup>81</sup>
- (11) สิทธิในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (12) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว
- (13) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ<sup>82</sup>
- (14) สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
- (15) สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
- (16) สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใด อันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว
- (17) สิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน<sup>83</sup>

### 2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบ

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 36.

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 37.

<sup>80</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 38.

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 40.

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41.

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43.

ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนได้รับการรับฟังและจะได้รับการตอบสนอง<sup>84</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความหมาย เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

### 2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า “การมีส่วนร่วม” ตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ไปปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนซึ่งกระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน<sup>85</sup>

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่าน ซึ่งต่างได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เกรย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้

<sup>84</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 26.

<sup>85</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1.

อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน<sup>86</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วม ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม<sup>87</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นภาระหน้าที่ของตน ร่วมคิด ร่วมกันวางแผนงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมกันติดตามประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์<sup>88</sup>

อาจารย์คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน<sup>89</sup>

อาจารย์ปัทมา สุบกำปิง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้ และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการ

<sup>86</sup> เจมส์ แอล. เกรย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัมภ์ ออฟเซ็ท, 2551), น. 3.

<sup>87</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 84, น. 26 - 27.

<sup>88</sup> อรทัย ก๊กผล ใน ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552), น. 38.

<sup>89</sup> คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 3.

ริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น<sup>90</sup>

Frankly Lisk ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผน ที่มีกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวาง ในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น<sup>91</sup>

Erwin ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>92</sup>

### 2.3.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 1) เพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกของเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง
- 2) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ บริหารงานด้วยความโปร่งใส ตรงกับความต้องการของประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชนมากที่สุด
- 3) เพื่อให้มีการตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐทุกชั้นตอน

<sup>90</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และคณะ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 18.

<sup>91</sup> อภิรดี ตะเคียนนุช, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557).

<sup>92</sup> สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (รายงานผลการวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 2 - 1.



### 2.3.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ<sup>93</sup> คือ

2.3.3.1 ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม (Freedom to Participate) กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2.3.3.2 ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (Ability to Participate) กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

2.3.3.3 ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

### 2.3.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้<sup>94</sup>

2.3.4.1 การมีส่วนร่วมแบบเป็นกันเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก

2.3.4.2 การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วม โดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

2.3.4.3 การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว หรืออาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

### 2.3.5 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่<sup>95</sup>

<sup>93</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552), น. 16.

<sup>94</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 89, น. 5.

<sup>95</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 84, น. 29 - 30.



1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2) ระดับการหารือ หรือระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น<sup>96</sup>

3) ระดับการเข้ามามีบทบาท หรือระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมกันกับประชาชน เพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อनुญาโตตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้<sup>97</sup>

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการ

<sup>96</sup> เฟ็งฮ้าง, น. 30.

<sup>97</sup> เฟ็งฮ้าง, น. 30.

ประชามติที่มีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด<sup>98</sup>

### 2.3.6 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับ ดังต่อไปนี้

#### 2.3.6.1 การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์และวางแผนการอย่างรอบคอบ เพื่อที่ประชาชนนั้นจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม และรับเอาข้อเสนอแนะ คัดค้านนั้น มาปรับปรุงแผนการได้ต่อไป

1) ขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบ การเตรียมแผนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบว่าประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจอย่างไร สาธารณชนส่วนไหนที่น่าจะมีความห่วงกังวล และข้อเสนอแนะของเขาเหล่านั้นควรจะทำเนิกรื่องเรียนอย่างไรเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการวิเคราะห์เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเชื่อมโยงแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมสาธารณะ ได้แก่ การสร้างความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างกิจกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การเตรียมแผนงานของประชาชน จะได้รับการวางแผนเพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าการผสมผสานดังกล่าวจะเกิดขึ้น<sup>99</sup>

2) ขั้นตอนการทบทวนการบริหารจัดการ แผนการที่จัดเตรียมจะช่วยให้เกิดโอกาสในการทบทวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำเสนอแผนการที่สร้างขึ้น เพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดการมีข้อมูลที่ต้องการเพื่อที่จะได้เข้าใจความสำคัญของประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหาของการเมือง และเพื่อที่จะได้มองให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะมีตั้งแต่เริ่มแรก ช่วยลดโอกาสของฝ่ายบริหารที่จะต้องเผชิญกับเรื่องประหลาดใจต่าง ๆ และช่วยให้เจ้าหน้าที่มีมาตรการสำหรับเตือนฝ่ายบริหารจัดการถึงปัญหาทางการเมืองซึ่งฝ่ายบริหารจัดการอาจจะไม่ได้ตระหนักถึงหากไม่มีการจัดเตรียมดังกล่าว<sup>100</sup>

3) ขั้นตอนการทบทวนโดยสาธารณชน ทางหนึ่งที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งก็คือ การสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วนได้เสียต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน การยอมรับต่อกระบวนการของ

<sup>98</sup> เพิ่งอ้าง, น. 30.

<sup>99</sup> เจมส์ แอล เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน, (ขอนแก่น : ศิริภักษ์ ออฟเซ็ท, 2545, น. 161 - 187.

<sup>100</sup> เพิ่งอ้าง, น. 161 - 187.

ประชาชนจะช่วยเพิ่มความเต็มใจในการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น หรือแม้แต่สนับสนุน การตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการ การให้กลุ่มมีโอกาสทบทวนแผนการ ยังสร้างความรู้สึกว่า ผู้บริหารมีความเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับประชาชน และให้หลักประกันกับประชาชนถึงโอกาสที่จะมีส่วนร่วม ถ้าหากประชาชนไม่เชื่อว่าโครงการที่นำเสนอมีความเหมาะสม ก็อาจจะช่วยให้ผู้บริหารมีเวลาที่จะปรับไปตามสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมได้<sup>101</sup>

4) การจัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าหากมีการทักท้วงว่าโครงการนั้น ไม่เหมาะสม การมีแผนเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยแสดงถึงเหตุผลในการที่จะเลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ

### 2.3.7 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

2.3.7.1 คุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะช่วยให้เกิดการกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต<sup>102</sup>

2.3.7.2 การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

2.3.7.3 การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว รวมทั้งเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่มขึ้น<sup>103</sup>

2.3.7.4 การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

2.3.7.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ร้ายแรงที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวล

<sup>101</sup> เห่งอึ้ง, น. 161 - 187.

<sup>102</sup> ภัทรารุช มกรเวส, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), น. 10 - 11.

<sup>103</sup> เห่งอึ้ง, น. 10 - 11.

ที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้<sup>104</sup>

2.3.7.6 การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ควรใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและประชาชนมีส่วนร่วม

2.3.7.7 การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาว่าควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

2.3.8 ทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อาทิเช่น สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

2.3.8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในอดีตจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติในหมวด 5 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้<sup>105</sup>

1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

<sup>104</sup> เพิ่งอ้าง, น. 10 - 11.

<sup>105</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 87.

4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน “กระบวนการตรากฎหมาย” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 (3) โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ดังนี้

(1) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>106</sup>

(2) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ<sup>107</sup>

<sup>106</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 56.

<sup>107</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 57.



(3) บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน<sup>108</sup>

#### 2.3.8.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยกำหนดว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>109</sup> และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก<sup>110</sup> นอกจากนี้ ในส่วนของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกครั้ง รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>111</sup>

<sup>108</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 58.

<sup>109</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41.

<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 59.

<sup>111</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77.



## 2.4 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักความเสมอภาค คือ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหากเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องสามารถให้คำอธิบายอันสมเหตุสมผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการเช่นนั้น หากเหตุผลที่ให้ไม่สามารถรับฟังได้ อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐกำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า มีเสรีภาพแต่ประการใด<sup>112</sup> ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

### 2.4.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

คำว่า “เสมอภาค” หากกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป จะหมายถึงการที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ในสถานะเดียวกัน ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใด คนหนึ่งได้

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของหลักความเสมอภาคไว้ว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อ

<sup>112</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” 2543 มิถุนายน, *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), น. 165.

สิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”<sup>113</sup> หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย (Equality Before the Law) เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน สำหรับความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น พบหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ตลอดจนความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เป็นต้น

#### 2.4.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้<sup>114</sup>

##### 2.4.2.1 รากฐานแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the Law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์

<sup>113</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค, (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำของคุรุสภา, 2544), น. 3.

<sup>114</sup> สิทธิพร เสภาเกษ, “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ,” ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556), น. 335.

โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดค้นมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>115</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วยโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชน คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทนโดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคมตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคมนั้นหรือสังคมนั้นไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>116</sup> อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมนั้นมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน”

ต่อมา ความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาเสมอภาคกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ไว้ด้วย

#### 2.4.2.2 วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามสภาพที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้

<sup>115</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 138.

<sup>116</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 70.

เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาค ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง<sup>117</sup> ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุด คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

สำหรับประเทศไทยนั้น ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใดซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>118</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการ ซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ดังเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 นี้ ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้...” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติ

<sup>117</sup> ธีรกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 65.

<sup>118</sup> ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน” ใน แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, 2535, หน้า 41 - 43 (อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์. (มิถุนายน 2543). “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, 30(2): 174.

หลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้งโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน<sup>119</sup> แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด<sup>120</sup>

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วยเพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาค

#### 2.4.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน ปี พ.ศ. 2475 แนวความคิดในเรื่องหลักความเสมอภาคแบบตะวันตกนั้นไม่ปรากฏอย่างชัดเจน แต่หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร จากนั้นก็มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>121</sup>

2.4.3.1 หลักความเสมอภาคทั่วไปหรือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น ถ้าหากตำรวจทำสิ่งผิดกฎหมาย

<sup>119</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” มิถุนายน 2543, *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), น. 175.

<sup>120</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค*, (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคสุสภา, 2544), น. 1 - 2.

<sup>121</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 193.



ตำรวจคนนั้นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่ถูกคลุมนครมาทั่วไปกระทำคามผิด การเป็นตำรวจไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย จึงเป็นหลักการความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

หลักการความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

#### 2.4.3.2 หลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักการความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการความเสมอภาคทั่วไปกับหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นถือได้ว่าหลักการความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักการความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุก ๆ คน ย่อมอ้างหลักการความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักการความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักการความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักการความเสมอภาคทั่วไปอีก<sup>122</sup>

#### 2.4.4 หลักเกณฑ์ของหลักการความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคนั้นถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักการความเสมอภาคที่มีความหลากหลายอย่างมากในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักการความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ ความแตกต่างที่ได้รับจากการปฏิบัติจะต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อหลักการความเสมอภาค มีหลักเกณฑ์การพิจารณาได้ 3 ประการ<sup>123</sup> ดังนี้

<sup>122</sup> เพิ่งอ้าง, น. 193.

<sup>123</sup> สิทธิพร เสภาขณ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 107, น. 340 - 349.



2.4.4.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง และชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม<sup>124</sup>

<sup>124</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้าวแล้ว เจริญรอนที่ 108*, น. 139.

### 3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ทางกรจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ซึ่งเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ และศาสนา เป็นต้น

### 5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่<sup>125</sup> ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964<sup>126</sup> และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่า การที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง ร้อยละ 16 ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับการรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำ

<sup>125</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112*, น. 170.

<sup>126</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 170.

หลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี *Affaire Linguistique Belge* ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>127</sup>

#### 6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันอาจมีผลสืบเนื่องมาจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วงการนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้าง ในกรณีนี้มิอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปฏิบัติที่แตกต่างกันได้<sup>128</sup>

#### 7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลานานมากซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมา เมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสมควรจะมีการรับบุคคลทั่วไปให้เข้าศึกษาได้ด้วย แต่สถาบันดังกล่าวยังกำหนดไว้เฉพาะผู้ซึ่งเป็นบุตรหลานข้าราชการของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้น ไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

<sup>127</sup> เพิ่งอ้าง, น. 170.

<sup>128</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*, น. 21.

2.4.4.2 หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนี้<sup>129</sup>

#### 1) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในบางกรณีผสมผสานกันจนกล่าวได้ว่าความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมเป็นกรณีเฉพาะของการนำหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายมาใช้ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้พิพากษาศาลอาญานายเดียวสามารถพิจารณาตัดสินโทษทั้งหลายได้ โดยมีข้อยกเว้นให้เป็นอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้กำหนดให้คดีนั้นอาจพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดกับหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนจะตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่เหมือนกันหรือรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างเดียวกัน

#### 2) ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยถึงหลักความเสมอภาคในเรื่องภาษี อันเป็นภาระของสาธารณชนไว้ในหลายกรณี โดยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดฐานภาษีได้เอง โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของกิจกรรมที่หลากหลายของผู้ใช้แรงงานอิสระได้ เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ การกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันหรือการให้ประโยชน์ทางภาษีด้วยมาตรการกระตุ้นให้มีการจัดตั้งและพัฒนา มูลนิธิหรือสมาคมทางวัฒนธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค เป็นต้น

#### 3) ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ

โดยหลักทั่วไปถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐที่เหมาะสมและเสมอภาคที่สุด อย่างไรก็ตามตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐได้เท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี ผู้บริหารสหภาพแรงงาน ผู้บริหารสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการทำประโยชน์ร่วมกันหรือผู้บริหารองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิก เป็นผู้มีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนการบริหารแห่งชาติ จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคหรือการรับบุคลากรด้านการตรวจสอบและควบคุมจากบุคคลภายนอกหน่วยงานเท่านั้นก็ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคเช่นกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การกำหนดให้รับ

<sup>129</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 112*, น. 171 - 174.

บุคลากรด้านการต่างประเทศในอัตราส่วน ร้อยละ 5 จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการแต่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการทูตที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งระหว่างบุคคลใดระดับหรือประเภทเดียวกันแตกต่างกันออกไป ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าขัดกับหลักความเสมอภาค<sup>130</sup>

#### 4) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้โดยเห็นว่าในการเลือกตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลแรงงานหากกฎหมายกำหนดให้นายจ้างแต่ละคนสามารถออกเสียงได้เท่ากับจำนวนลูกจ้างที่ตนเองมีอยู่แต่ไม่เกิน 50 เสียง นั้น เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากในการเลือกตั้งผู้พิพากษาในศาลหนึ่งนั้นการที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลูกจ้างมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นไม่ถือว่าเป็นเหตุที่จะมีสิทธิออกเสียงมากกว่าคนอื่นได้ นอกจากนี้การกำหนดโควตาของผู้ได้รับเลือกตั้งตามเพศถือขัดกับหลักความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นเดิมที่ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องทางการเมืองจึงไม่รับพิจารณา อย่างไรก็ตามต่อมาศาลได้เปลี่ยนแนวคำพิพากษาดังกล่าวโดยพิพากษาในคดี Baker c/Carr วันที่ 26 มีนาคม 1962 ว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตแตกต่างกันหรือไม่ และคำพิพากษาในคดี David c/Bandemer วันที่ 30 มิถุนายน 1986 ที่ศาลยืนยันอำนาจตรวจสอบว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งมีลักษณะไม่เป็นกลางหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 1963 ยืนยันถึงความเท่าเทียมกันของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ไม่เสมอภาคอย่างชัดเจน หรือการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นต้น<sup>131</sup>

#### 5) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคนั้นไม่ใช่หลักความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ไม่ใช่การปฏิบัติที่เหมือนกันทุกกรณีแต่เป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วน เป็นการปฏิบัติที่เหมือนกันในสถานการณ์เช่นเดียวกัน ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการสาธารณะอย่างแตกต่างกันตามหลักความเสมอภาคแบบสัดส่วนต้องสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์อันแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างแตกต่างกันได้ด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของเรือข้ามฟากระหว่างจังหวัด La Rochelle กับเกาะ Re แตกต่างกันระหว่างคนอาศัยอยู่บนแผ่นดินใหญ่กับคนอาศัยอยู่บนเกาะ โดยคนที่อาศัยอยู่บนเกาะได้รับส่วนลดนั้น ถือว่าเป็น

<sup>130</sup> สิทธิพร เสถायน, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 107*, น. 340 - 349.

<sup>131</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 340 - 349.



การเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของผู้ใช้บริการที่อาศัยหรือมีที่ทำงานในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดทำบริการสาธารณะแตกต่างไปจากอัตราของบุคคลอื่น ย่อมไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ในกรณีที่เทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเชื้อชาติของบุคคลที่จะได้รับสวัสดิการสังคมแตกต่างกันถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค<sup>132</sup>

#### 2.4.4.3 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองหลักความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในเรื่องของหลักความเสมอภาคไว้ว่า สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>133</sup> โดยเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคลในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”<sup>134</sup>

<sup>132</sup> เพิ่งอ้าง, น. 340 - 349.

<sup>133</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 4.

<sup>134</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27.



กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงรายละเอียดของข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการตรากฎหมายของรัฐ ซึ่งมีการศึกษาเรื่องของแนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยจากการศึกษาในบทนี้ จะได้นำข้อมูลที่ศึกษาเพื่อไปวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์ ต่อไป



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐฮังการี สาธารณรัฐโครเอเชีย และสาธารณรัฐโรมาเนีย รวมถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของประเทศไทย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ดังนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ ผู้เขียน พบว่า ในสาธารณรัฐฮังการี สาธารณรัฐโครเอเชีย และสาธารณรัฐโรมาเนีย ที่ผู้เขียนได้ศึกษา ต่างได้ให้ความสำคัญกับการให้สิทธิประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของประเทศ โดยการตรากฎหมายในระดับรัฐบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

#### 3.1.1 สาธารณรัฐฮังการี

ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย (Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation) ของสาธารณรัฐฮังการี ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 3.1.1.1 หลักการและเหตุผลในการตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ถูกตราขึ้น โดยมีหลักการและเหตุผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฮังการี ได้กำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติตามและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายขึ้น เพื่อวางรากฐานของกระบวนการตรากฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชน

### 3.1.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย

ขอบเขตของรัฐธรรมนูญนี้จะครอบคลุมไปถึงการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลธรรมดา องค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่องค์กรของรัฐ และรวมไปถึงองค์กรซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตบังคับใช้ของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งถูกจัดทำขึ้น โดยรัฐมนตรี นอกจากนี้ ขอบเขตของรัฐธรรมนูญนี้ ยังครอบคลุมไปถึงแนวคิดด้านการกำกับดูแล อันเป็นพื้นฐานของร่างกฎหมาย ซึ่งจัดทำโดยรัฐมนตรี บทบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และให้คำปรึกษาตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นหรือในเครื่องมืออื่น ๆ ทางกฎหมายมหาชนที่ใช้บังคับกับองค์กรต่าง ๆ ขอบเขตของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ครอบคลุมถึงการร่างกฎหมายกรณีมีสถานการณ์ฉุกเฉิน ภัยพิบัติ และการออกมาตรการป้องกันล่วงหน้า รวมไปถึงการร่างกฎหมายในกรณีตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 19/E<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 1

(1) The scope hereof shall extend to the commenting by natural persons and non-governmental and non-municipal organisations of legislative drafts prepared by the ministers (hereinafter: public consultation). The scope hereof shall also extend to regulatory concepts serving as the basis of legislative drafts prepared by the ministers (hereinafter: concept).

(2) The provisions hereof shall not affect the rights to comment and to consultation specified in other legislation or in other public law instruments governing organisations.

(3) The scope hereof shall not extend to the drafting of legislation on states of emergency, hazard situations and pre-emptive protection measures or to the drafting of legislation in the case as specified in Article 19/E of the Constitution.

3.1.1.3 หลักการพื้นฐานของรัฐบัญญัติฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย

ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า ในระหว่างการปรึกษาหารือสาธารณะ ทุกความคิดเห็นจะต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์ ในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยจะต้องกระทำด้วยความโปร่งใสและจัดให้มีการเผยแพร่การปรึกษาหารือต่อสาธารณะ<sup>2</sup>

ทั้งนี้ ในการที่จะจัดให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะและดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการที่จะจัดให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะและดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และในกรณีที่น่าที่ร่างที่เผยแพร่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเกินกว่าหนึ่งในห้า ให้นำบทบัญญัติที่มีการแก้ไขและบทบัญญัติฉบับเต็มของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราเผยแพร่ลงในเว็บไซต์<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 2

- (1) In the course of public consultation, it shall be ensured that the widest possible range of comments – in particular those of socio-economically marginalised and disadvantaged groups – shall be made public.
- (2) In drafting legislation the transparency and maximum publicity of consultations shall be ensured.
- (3) In the course of public consultation, the participants shall be obliged to act in cooperation.

<sup>3</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 6

(1) It shall be the responsibility of the minister competent to draft the legislation to open and conduct public consultation and to process comments received.

(2) In the event that the published legislative draft is aimed to amend more than one fifth of the provisions of other laws, the amended and consolidated text of the effective legislation together with the proposed amendments separately marked shall be published on the website.

### 3.1.1.4 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการปรึกษาหารือสาธารณะ

ร่างรัฐบัญญัติ กฎหมาย รัฐกฤษฎีกา รัฐกำหนด ก่อนที่จะมีการนำร่างผ่านการปรึกษาหารือสาธารณะ รัฐมนตรีต้องจัดให้มีการนำแนวความคิดพื้นฐานของร่างนั้นผ่านการปรึกษาหารือสาธารณะ แต่หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับหนี้หรือภาระผูกพันทางการเงิน เงินอุดหนุนจากรัฐ งบประมาณและการดำเนินการทางงบประมาณ เงินทุนที่ได้รับจากสหภาพยุโรป และแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ การประกาศใช้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และการจัดตั้งองค์กรและสถาบัน จะต้องไม่ผ่านการปรึกษาหารือสาธารณะ ทั้งนี้ ร่างหรือแนวคิดดังกล่าว อาจไม่มีการยื่นเพื่อผ่านปรึกษาหารือสาธารณะได้ ในกรณีที่การปรึกษาหารือสาธารณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อในการป้องกันด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความมั่นคงแห่งชาติ การเงิน การต่างประเทศ การอนุรักษ์ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของสาธารณรัฐฮังการี และร่างดังกล่าวไม่จำเป็นต้องผ่านการปรึกษาหารือสาธารณะในกรณีที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 5

(1) Draft

- a) laws,
- b) government decrees,
- c) ministerial decrees (hereinafter jointly: draft) shall be submitted for public consultation.

(2) Prior to submitting a draft for public consultation, the concept of the draft may also be submitted for public consultation subject to the competent minister's decision.

(3) Legislative drafts on

- a) payment obligations,
- b) state subsidies,
- c) the Budget and its execution,
- d) funding received from the European Union and international sources,
- e) the promulgation of international treaties, and
- f) the establishment of organisations and institutions,

shall not have to be submitted for public consultation.

(4) A draft or concept may not be submitted for public consultation in the event that such consultation compromised the protection of particularly important defence, national security, financial, foreign, nature conservation, environmental, or heritage protection interests of the Republic of Hungary.

(5) A legislative draft shall not have to be submitted for public consultation in the event that a prevailing public interest warrants its rapid passage.

### 3.1.1.5 แบบของการปรึกษาหารือสาธารณะ

แบบของการปรึกษาหารือสาธารณะ สามารถแบ่งได้เป็นกรณีการแสดงความคิดเห็นผ่านทางลิงก์ที่มีอยู่ในเว็บไซต์ และการแสดงความคิดเห็นจากบุคคล สถาบัน และองค์กรซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจในการร่างกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการร่างกฎหมาย อาจกำหนดแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ตามกรณีนี้ก็ได้<sup>5</sup>

### 3.1.1.6 การปรึกษาหารือทั่วไป

การปรึกษาหารือทั่วไปมีผลเป็นการดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะในทุกกรณี ร่างหรือแนวคิดที่จัดให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะจะต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะลงบนเว็บไซต์ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 นอกเหนือจากร่างแล้ว สรุปผลการศึกษาผลกระทบเบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติจะต้องเผยแพร่สู่สาธารณะลงบนเว็บไซต์ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 5 (5) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ร่างที่ไม่ได้นำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเองก็ต้องการเผยแพร่สู่สาธารณะลงบนเว็บไซต์ด้วยเช่นกัน<sup>6</sup>

ทั้งนี้ บุคคลอาจแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างหรือแนวคิดที่นำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านทางที่อยู่อีเมลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ ในการนี้ ต้องจัดให้มีการส่งใบรับสำหรับทุกความคิดเห็นที่ได้รับ ห้ามรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ระบุตัวตน และต้องลบความคิดเห็นนั้นทิ้ง ชื่อและที่อยู่ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้แสดงความคิดเห็นไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งใบรับความคิดเห็น เผยแพร่สรุปและรายชื่อผู้แสดงความคิดเห็นภายใต้บทบัญญัติมาตรา 11 และการจัดทำความคิดเห็นต่อไปภายใต้บทบัญญัติมาตรา 12 ให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการจัดทำร่าง จัดทำร่างดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีครั้งนับแต่วันที่เปิดรับฟังความคิดเห็น ในกรณีที่กฎหมายที่แสดงความคิดเห็นไม่ได้มีผลบังคับ ใช้ชื่อและที่อยู่ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้แสดงความคิดเห็นจะถูกกลบภายในไม่เกินหนึ่งปีนับจากวันที่ได้รับความความคิดเห็น ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการ

<sup>5</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 7

(1) The forms of public consultation shall be as follows:

a) making comments via the link available on the website (hereinafter: general consultation), and  
b) comments made by persons, institutions and organisations engaged by the minister competent to draft the legislation (hereinafter: direct consultation).

(2) The minister competent to draft the legislation may use other forms of consultation in addition to those specified in Paragraph (1).

<sup>6</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 8



ข้อมูลตามที่ระบุไว้ในวรรค (2) ของมาตรานี้ ความยินยอมในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แสดงความคิดเห็นจะได้รับการพิจารณาเป็นไปตามข้อสันนิษฐานที่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ในการนี้ จะต้องมีการแจ้งให้ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นทราบถึงระเบียบและวิธีการในการจัดการข้อมูลที่จะใช้บังคับกับข้อมูลของผู้แสดงความคิดเห็นก่อนที่จะจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ ร่างฉบับเผยแพร่อาจไม่ถูกลบออกจากเว็บไซต์ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันตีพิมพ์<sup>7</sup> โดยร่างดังกล่าวซึ่งต้องยื่นปรึกษาหารือจากหน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการเผยแพร่สู่สาธารณะในวิถีทางเพื่อให้มีเวลาเพียงพอสำหรับการประเมินสาระสำคัญของร่าง รวมทั้งเพื่อแสดงความคิดเห็นและพิจารณาความดีของข้อคิดเห็นที่ได้รับ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และการมีผลใช้บังคับของร่าง กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสำหรับการแสดงความคิดเห็นจะต้องสอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นร่างเพื่อปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐ ในกรณีพิเศษรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการร่างกฎหมายอาจกำหนดให้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกันได้<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 9

(1) Anyone may make comments on the draft or concept submitted for public consultation via the electronic mail address provided on the website. Return receipts shall be sent on the comments received.

(2) Comments received anonymously shall be ignored and deleted.

(3) The names and electronic addresses of commenters shall – for purposes of sending return receipts, publishing a summary and the list of commenters pursuant to Article 11, and making subsequent comments pursuant to Article 12 – be handled by the minister competent to draft the legislation for no longer than one and a half years from the entry into force of the commented legislation. In the event that the commented legislation does not enter into force the name and electronic address of the commenter shall be deleted within no longer than one year of the receipt of the comment.

(4) In respect of data handling as set forth in Paragraph (2) of this Article, consent to handling the personal data of the commenter shall be considered to be granted pursuant to the presumption contained in the Act on the Protection of Personal Data and the Disclosure of Information of Public Interest. The commenter's attention shall be drawn to this fact and to the rules of data handling with regard to the commenter's data before the comment is made.

(5) The published drafts may not be removed from the website for one year from publication.

<sup>8</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 10

(1) The draft, which shall be submitted for concurrent consultation with government agencies, shall – in line with the objective and entry into force of the draft – be published in a way to allow sufficient time

ในการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการร่างกฎหมายต้องพิจารณาความคิดเห็นที่ได้รับ และจัดทำสรุปโดยละเอียดเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้น และในกรณีที่ปฏิเสธไม่รับฟังความคิดเห็นใด ๆ จะต้องให้เหตุผลเกี่ยวกับสาเหตุของการปฏิเสธไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ๆ โดยจะต้องดำเนินการเผยแพร่ความคิดเห็นพร้อมกับรายชื่อผู้แสดงความคิดเห็นลงบนเว็บไซต์ ในการนี้ รัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการร่างกฎหมายไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว บทสรุปที่ต้องจัดทำขึ้น จะต้องทำการเผยแพร่ภายหลังจากเสนอต่อสภานิติบัญญัติ หรือภายหลังจากมีการประกาศใช้ในกรณี รัฐกฤษฎีกาหรือรัฐกำหนด สมาชิกสภานิติบัญญัติอาจร้องขอความคิดเห็นที่ได้รับจากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสำหรับร่างที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะนั้น<sup>9</sup> และเว็บไซต์ที่เผยแพร่ดังกล่าว จะต้องแสดงถึงช่องทางการติดต่อที่เปิดรับไว้เป็นเวลาอย่างน้อยหกสิบวันเพื่อให้พร้อมรับกับการศึกษาผลกระทบที่ตามมาตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อติดตามผลการบังคับใช้ในกรณีของรัฐธรรมนูญให้เปิดช่องทางติดต่อไว้ได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ในกรณีของรฎกฤษฎีกาหรือรัฐกำหนด ให้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการจัดทำร่างกฎหมาย บุคคลใดที่ต้องการจะแสดงความเห็น ให้แจ้งปัญหาและเสนอความเห็น ต่อผู้จัดทำร่าง บุคคลที่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการปรึกษาหารือเบื้องต้น

---

for the substantive appraisal of the draft, as well as for expounding opinions and considering the merits of the received comments.

(2) The deadline for making comments shall be the same as that set in the course of submitting the draft for consultation with government agencies; in an exceptional case, the minister competent to draft the legislation may determine a different deadline.

<sup>9</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 11

(1) The minister competent to draft the legislation shall consider the received comments and prepare a typified summary on them, and, in the case of rejected comments, on the reasons for rejection, which shall be published together with the list of commenters on the website. The minister competent to draft the legislation shall be under no obligation to respond individually.

(2) The summary to be prepared pursuant to Paragraph (1) shall, in the case of a law, be published after submission to the National Assembly, and, in the case of a government or ministerial decree, after promulgation.

(3) At the request of the parliamentary committee discussing the proposed legislation, comments received on the published legislative draft shall be made available to the committee.

เกี่ยวกับร่างกฎหมายจะต้องได้รับแจ้งด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ถึงผลการรับฟังความคิดเห็นนั้น ๆ เว้นแต่กรณีการแสดงความคิดเห็นที่ตามมาภายหลังพร้อมกันกับการศึกษาผลกระทบที่ตามมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกาศให้มีการใช้บังคับร่างกฎหมายนั้น ในกรณีที่ความคิดเห็นเสนอเข้ามามีการนำไปบังคับใช้เป็นกฎหมายให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 9 และมาตรา 11 มาบังคับใช้ตามความเหมาะสม<sup>10</sup>

### 3.1.2 สาธารณรัฐโครเอเชีย

ตามข้อบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of Practice on Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting Laws, other Regulations and Acts) ของสาธารณรัฐโครเอเชีย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

<sup>10</sup> Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation Article 12

(1) On the website, contacts shall be made available for at least sixty days to allow

a) concurrently with the subsequent impact study pursuant to the Act on Legislation, subject to the decision of the minister competent to draft the legislation; and

b) following entry into force;

ba) in the case of a law, as necessary but after at least one year has passed;

bb) in the case of a government decree and ministerial decree, subject to the decision of the minister competent to draft the legislation

any person to make comments, raise problems and make recommendations to the drafters of the legislation.

(2) All persons who have made comments in the course of preliminary consultation of the draft legislation shall be notified by electronic means of the possibility of making comments – except for subsequent comments made concurrently with the subsequent impact study – related to its entry into force.

(3) In the case of comments on the entry into force of legislation, the provisions of Article 9 and 11 shall be applied as appropriate.

3.1.2.1 หลักการและเหตุผลในการตราข้อบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of Practice on Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting Laws, other Regulations and Acts)<sup>11</sup>

เนื่องด้วยลักษณะพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือ สังคมที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากการเจรจาให้ความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างประชาชนกับองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งได้แก่ ประชาชนทั่วไปผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรภาครัฐ การยอมรับบทบาทดังกล่าวของประชาชน การเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน เป็นค่านิยมพื้นฐาน ซึ่งแสดงออกถึงความพร้อมของรัฐในการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในกระบวนการตรากฎหมายและการตรากฎระเบียบและอื่น ๆ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตรากฎหมาย กฎระเบียบและอื่น ๆ เป็นการรวมข้อสรุปที่เกิดขึ้นจากการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางโดยสำนักงานประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน ในความร่วมมือกับสภาเพื่อการพัฒนาสังคมประชาสังคม กับองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับเป้าหมายและเนื้อหาของรัฐบัญญัติที่จะเสนอแนวทางสำหรับการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐ

---

<sup>11</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Introduction

I. One of the fundamental characteristics of contemporary democracies is a developed civil society, which, inter alia, is realized in open dialogue, cooperation and partnership between citizens, civil society organizations, that is, the interested public in general, and public and state institutions. The acceptance of this active role by citizens, openness and public involvement as fundamental values also means the readiness of state and public institutions to undertake effective measures to consult with the interested public in the procedures of enactment of laws and adoption of other regulations and acts.

The adoption of the Code of Practice on Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting and Implementing Laws, Other Regulations and Acts (hereinafter: The Code) unifies the conclusions stemming from broad consultations conducted by the Office for Cooperation with NGOs, in cooperation with the Council for Civil Society Development, with civil society organizations about the goals and the content of acts which will offer guidelines for efficient consultations between state bodies and the interested public in the process of enactment of laws and adoption of other acts, as well as the existing good practice of consultations already conducted by individual bodies of state administration.

และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในกระบวนการตรากฎหมาย ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดีในการปรึกษาหารือที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงาน

3.1.2.2 วัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of Practice on Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting Laws, other Regulations and Acts)<sup>12</sup>

ข้อบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปและมาตรฐาน รวมถึงมาตรการในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนของการตรากฎหมายและการตรากฎระเบียบอื่น ๆ และรัฐบัญญัติที่ควบคุมเรื่องต่าง ๆ ในการที่จะปกป้องประโยชน์สาธารณะ (การคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน บริการสาธารณะ ระบบยุติธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ) โดยวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัตินี้ คือ การให้หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายและระเบียบทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐโครเอเชีย

<sup>12</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. The objectives and status of the code

II. The Code establishes general principles, standards and measures for conducting consultations with the interested public, in the procedures of enacting laws and adopting other regulations and acts of state bodies which regulate matters and take positions of interest for public benefit (protection and promotion of human rights, public services, the justice system, environmental protection, etc.).

The purpose of the Code is to offer all bodies involved in the process of enacting laws and adopting regulations guidelines stemming from the concrete practical experience to date of dialogue and cooperation between the public authorities in the Republic of Croatia and the interested public. The ultimate goal of the Code is to facilitate interaction with citizens and representatives of the interested public in the democratic process, and encourage more active participation by citizens in public life.

The Code does not question the implementation of more advanced and already precisely regulated standards and measures for the protection of the right to public access and the interested public in connection with the right to participate in procedures for the enactment of laws and adoption of other regulations and acts (for example, international agreements and laws in the field of environmental protection). The general principles and minimum standards and measures set in this Code do not apply to forms already institutionalized and structured of conducting consultations with representatives of the interested public, within the framework of standing advisory bodies, nor to the already precisely set scope of work and procedure for conducting consultations with representatives of trade unions and the Croatian Association of Employers, within the national tripartite body and the Economic-Social Council, or on a local level, as part of the activities of county economic-social councils.

และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เป้าหมายสูงสุดของข้อบัญญัตินี้ คือ การอำนวยความสะดวกในการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนและตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในกระบวนการประชาธิปไตย และกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยรวมมากขึ้น ข้อบัญญัติฉบับนี้ไม่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับอื่นซึ่งว่าด้วยกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายซึ่งได้มีอยู่ก่อนแล้ว (เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม) หลักการทั่วไปและมาตรฐานขั้นต่ำ และมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้กับกระบวนการซึ่งมีอยู่แล้วและมีลักษณะในการดำเนินการปรึกษาหารือกับตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย กิจกรรมภายในหน่วยงาน การกำหนดขอบเขตของกระบวนการและขั้นตอนสำหรับการปรึกษาหารือกับตัวแทนของสหภาพการค้าและสมาคมนายจ้าง โครเอเชีย กิจกรรมภายในสถานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาเศรษฐกิจและสังคม หรือกิจการในระดับท้องถิ่น

### 3.1.2.3 นิยามศัพท์

การปรึกษาหารือ ตามความในข้อบัญญัติ มีความหมายที่กว้างกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ตามความในข้อบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยสี่ระดับ ได้แก่

“การแจ้งให้ทราบ” เป็นระดับแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการทางเดียว โดยที่หน่วยงานของรัฐจะแจ้งให้ประชาชนทราบตามที่เห็นสมควรหรือประชาชนได้รับข้อมูลด้วยตนเอง ตัวอย่างได้แก่ การเข้าถึงรัฐบัญญัติราชกิจจานุเบกษา และเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Definitions

III. Consultation, within the meaning of this Code, comes within the broader concept of participation by the interested public in the decision making processes. Participation of the interested public, within the meaning of this Code, comprises four levels:

– Informing is the first level of participation by the interested public, which assumes a one-way process, whereby state bodies inform citizens on their own discretion or citizens obtain information on their own initiative. Access to public acts, official gazettes (Narodne novine) and the web sites of state bodies is given as an example of this.



“การปรึกษาหารือ” ตามความในประมวลกฎหมายนี้ เป็นกระบวนการสองทาง ในการที่หน่วยงานของรัฐร้องขอและได้รับข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากประชาชนทั่วไป และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนการตรากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ

“การมีส่วนร่วม” เป็นกระบวนการสองทางซึ่งมีระดับที่สูงขึ้นอีกระดับ โดยตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในการตรานโยบายสาธารณะ เช่น ผ่านการเป็นสมาชิกในคณะทำงานเพื่อร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ

“หุ้นส่วน” แสดงถึงความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันสูงสุดระหว่างรัฐ และตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตรากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ

“ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย” ตามความในประมวลกฎหมายนี้ คือ ประชาชนทั่วไป องค์กร (กลุ่มประชาสังคม หรือสมาคม กองทุน องค์กรเอกชน สถาบันเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง) ตัวแทนจากแวดวงวิชาการ หอการค้า หน่วยงานสาธารณะ และนิติบุคคลอื่น ซึ่งจัดทำบริการสาธารณะ หรือบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับอื่น ๆ ที่อยู่ในระหว่างกระบวนการตรากฎหมาย<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Definitions

– Consultation, within the meaning of this Code, is a two-way process during which state bodies solicit and receive feedback information from citizens and the interested public in the procedure for enactment of laws and adoption of other regulations and acts.

– Involvement assumes a higher level in the two-way process through which representatives of the interested public are actively involved in the creation of public policies, for example through membership in working groups for drafting laws, other regulations or acts.

– Partnership implies the highest level of cooperation and mutual responsibility of the Government and representatives of the interested public in the process of adoption and implementation of programmes, laws, other regulations and acts.

The Interested public, within the meaning of this Code are: citizens, civil society organizations (informal civic groups or initiatives, associations, foundations, funds, private institutions, trade unions, associations of employers), representatives of the academic community, chambers, public institutions and other legal entities performing a public service or who might be affected by the law, other regulation or act which is being adopted, or who are to be included in its implementation

3.1.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามข้อบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of Practice on Consultation with the Interested Public in Procedures of Adopting Laws, other Regulations and Acts)<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. General Principles of consultation

IV.

*Participation*

Participation by citizens, or the interested public, is one of the fundamental principles of European management of public affairs. In contemporary democracies citizens, or the interested public, play an active role and, by their participation, bring about and impact the improvement of the quality of programmes, laws and other regulations and acts, and the quality of public administration services in general.

*Trust*

An open and democratic society is founded on constant dialogue between citizens, various social groups, stakeholders and sectors. Although state bodies and the broad circle of representatives of the interested public frequently play different roles, the common goal to improve the quality of lives of citizens can only be realized on the basis of mutual trust and respect.

*Openness and Responsibility*

Consultation in the process of enactment of laws and adoption of other regulations and acts which regulate the issues and declare positions of interest for public benefit, calls for openness and responsibility, both on the part of the state bodies and also on the part of representatives of the interested public. State bodies conduct consultations with clear explanations of the issues regarding which feedback information is requested from the interested public, the measures used in the consultation process, and the reasons for the enactment of the particular law. In their contribution to the process of consultation about drafts of laws, other regulations and acts, representatives of the interested public, or organizations and groups openly and responsibly declare the interests, categories and number of the beneficiaries they represent.

*Effectiveness*

In order to be effective, consultation with the interested public is initiated at a time when it is still possible to influence the drafting of laws, other regulations and acts, that is at the early stage of their drafting, when all options for their improvement and amendment are still open. The procedure for conducting consultations should maintain an acceptable balance between the need for effective enactment of laws and adoption of other regulations and acts, and the need for an appropriate contribution by the representatives of the interested public.

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของการจัดการกิจการสาธารณะในยุโรป โดยประชาชนในระบบประชาธิปไตยหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ โดยการมีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับและคุณภาพของการบริการสาธารณะ รวมไปถึงการบริหารราชการโดยทั่วไป

### 3.1.2.5 มาตรฐานและมาตรการในกระบวนการปรึกษาหารือ

ในกระบวนการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับอื่น ๆ (นโยบาย ประกาศ แผนงาน ฯลฯ) ตามนโยบายของรัฐสภาโครเอเชียหรือรัฐบาลของสาธารณรัฐโครเอเชีย และการร่างรัฐธรรมนูญกลาง ซึ่งรัฐบาลสาธารณรัฐโครเอเชียเป็นผู้ที่มีอำนาจ มาตรฐานและมาตรการขั้นต่ำสำหรับการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Standards and measures in the consultation procedures

V. While drafting a proposal of a law, other regulation or act (resolution, declaration, strategy, programme, etc.) through which the policy of the Croatian Parliament or the Government of the Republic of Croatia is expressed, and for whose drafting the central state administration bodies and offices of the Government of the Republic of Croatia are competent authorities, the minimum standards and measures for conducting consultations with the interested public are the following:

#### 1. Timely information about the plan for enactment of laws and adoption of other regulations and act

The interested public should be informed in good time about the plan to enact laws and adopt other regulations and acts through the publication of a single list of laws and other regulations which are being drafted and proposed for enactment and adoption in the calendar year, with a statement of the authorities competent for the drafting and the tentative time limit for the drafting and enactment of the law or adoption of other regulation or act.

#### 2. Access to and clarity of the content of the consultation process

Bodies responsible for drafting laws, other regulations and acts make a public announcement of drafts on web sites or in another appropriate manner. Notifications of and invitations to consultations about publicized drafts must be clear and concise and contain all information necessary to facilitate collection of observations from the interested public.

#### 3. The time limit for the implementation of Internet and other forms of consultations

Public announcements of invitations to conduct consultations about draft laws and other regulations and acts must contain a clearly designated time limit for observations from the interested public. It is desirable for this time limit to be not less than 15 days from the public announcement of the draft on the web site of the body

1) กำหนดระยะเวลาในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการแจ้งให้ทราบในเวลาอันเหมาะสมเกี่ยวกับกำหนดการในการตรา กฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ โดยการประกาศรายชื่อกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ ที่กำลังร่างและเสนอพิจารณาในปีปฏิทินนั้น ๆ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดทำร่างจัดทำ กำหนดระยะเวลาเบื้องต้นสำหรับการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ

2) การเข้าถึงและความชัดเจนของเนื้อหาในกระบวนการปรึกษาหารือ ให้หน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ประกาศต่อสาธารณะ ผ่านทางเว็บไซต์หรือในลักษณะอื่นที่เหมาะสม การแจ้งเตือนและการเชิญชวนเข้าร่วมการ ปรึกษาหารือและการเผยแพร่ร่างต้องชัดเจนและรัดกุมและมีข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

3) ระยะเวลาในการดำเนินการปรึกษาหารือทางอินเทอร์เน็ตและทางอื่น ๆ

การประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย โดยระยะเวลา ที่เหมาะสมนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นับจากเผยแพร่ร่างต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์ของ หน่วยงานผู้มีอำนาจ เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเพียงพอสำหรับศึกษาร่างและรวบรวม ข้อสงสัยและให้ความคิดเห็น

---

competent for the drafting, so that the interested public has sufficient time to study the draft in question and to form its opinion.

4. Feedback information about the effects of the consultations conducted

The observations by the interested public, as well as a summarized, unified explanation of the rejection of comments on certain provisions of the draft, shall be announced publicly on the web site of the body competent for its drafting, or in another appropriate manner, so that the effect of conducting consultations in the procedure for the enactment of laws and adoption of other regulations and acts is visible.

5. Harmonization of the application of standards and measures of conducting consultations in state bodies

In order to ensure the harmonized application of the above mentioned standards and measures by state bodies, coordinators for conducting consultations shall be appointed as contact persons in all central bodies of state administration, or in the Government offices responsible for drafting laws, other regulations and acts, in order to consistently monitor and coordinate the procedures for conducting consultations with the interested public.

#### 4) การตอบรับและผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือ

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์จากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงเหตุผลในการไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในบางประการจะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้มีส่วนจําในการจัดทําร่าง เพื่อให้สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ถึงผลการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารืออื่น

5) การประสานกันของมาตรฐานในการดำเนินการและมาตรการที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามาตรการและมาตรฐานในการดำเนินงานของหน่วยงานสอดคล้องกัน ให้มีการแต่งตั้งผู้ประสานงานขึ้นเพื่อเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่าง ๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้มีการติดตามและประสานงานอย่างสม่ำเสมอในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

ในระหว่างกระบวนการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ตลอดจนระหว่างขั้นตอนการติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าว หากมีความจำเป็นอาจจัดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียไปพร้อมกันด้วย โดยรวมไปถึง:<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Standards and measures in the consultation procedures

VI. During the process of creating a draft proposal of a law, other regulation or act, as well as during the monitoring of their implementation, the process of consultation with the interested public may, according to the needs and means available, also include:

1. involving experts from the ranks of the representatives of the interested public in the procedure of drafting laws, other regulations or acts by state administration bodies, or the Government of the Republic of Croatia. During the procedure for drafting laws, experts, as representatives of the interested public, may be appointed members of expert working groups in conformity with the regulations in force, or on the basis of a public invitation, in an attempt to ensure the representation of interest groups and natural and legal persons who may be directly affected by the law or other regulation to be adopted, or who are to be included in its implementation. When members of expert working groups are appointed from the ranks of the representatives of the interested public, account should be taken of criteria such as: expertise, previous public contributions to the subject-matter in question, and other qualifications relevant to the matters regulated by the law or other regulation, or established by the act of the state administration body.

2. organizing public consultations on the financial, economic, social, environmental and human rights impact of adopting and implementing particular laws, other regulations and acts.

(1) มีความเกี่ยวข้องกับผู้เชี่ยวชาญจากกลุ่มตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น โดยหน่วยงานบริหารรัฐหรือรัฐบาล แห่งสาธารณรัฐโครเอเชีย ในระหว่างขั้นตอนการร่าง ผู้เชี่ยวชาญในฐานะที่เป็นตัวแทนของ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญตามระเบียบ ที่บังคับใช้หรือตามคำเชิญของสาธารณชน เพื่อเป็นการรับประกันการรักษาผลประโยชน์ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบหากร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ เมื่อสมาชิก ของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ ได้รับการแต่งตั้งจากตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ควรจะพิจารณาในคุณสมบัติ: ความรู้ความเข้าใจ ผลงานก่อนหน้าที่เกี่ยวข้อง และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่น ๆ

(2) จัดให้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลกระทบด้านการเงิน ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการร่างกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่น ๆ

หน่วยงานที่มีอำนาจในการร่างกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่น ๆ ของรัฐบาล สาธารณรัฐโครเอเชีย จะต้องแจ้งให้รัฐบาลทราบเกี่ยวกับขั้นตอนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ เสียและเกี่ยวกับผลของการปรึกษาหารือ<sup>18</sup>

ในกรณีเร่งด่วน กำหนดระยะเวลาและรูปแบบของการปรึกษาหารืออาจต้องปรับตาม ความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกิดขึ้น จากกระบวนการภาคยานุวัติของสาธารณรัฐโครเอเชียกับสหภาพยุโรป<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Standards and measures in the consultation procedures

VII. Bodies competent for drafting laws, other regulations and acts from the competence of the Government of the Republic of Croatia shall inform the Government about the consultations procedure conducted with interested public, and about the results of conducted consultations.

<sup>19</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Standards and measures in the consultation procedures

VIII. In urgent circumstances, the time period and the manner of conducting consultations shall be adapted as appropriate. This relates in particular to circumstances related to the pace of fulfilling the obligations stemming from the process of accession by the Republic of Croatia to the European Union.



การประยุกต์ใช้ประมวลกฎหมายในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค<sup>20</sup>

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายนี้บังคับใช้กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับภูมิภาคและนิติบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือส่งผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนหรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในพื้นที่ (การพัฒนาที่อยู่อาศัย การวางแผนกิจกรรมในชุมชนและบริการสาธารณะอื่น ๆ รวมไปถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น)

### 3.1.3 สาธารณรัฐโรมาเนีย

ตามกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration) ของสาธารณรัฐโรมาเนีย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.3.1 ข้อกำหนดทั่วไปตามกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ในการดำเนินงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการเพิ่มระดับความรับผิดชอบของภาครัฐต่อพลเมืองในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในการบริหาร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหาร และในการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ รวมถึงการเพิ่มระดับความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts. Application of the code at local and regional levels

IX. The provisions of this Code shall be appropriately applied by the bodies of local and regional self-government units and legal entities vested with public authority in the procedures of adoption of general acts regulating matters within their scope of work which directly meet the needs of citizens, or other matters of interest for the public benefit of citizens and legal entities within their territory or within the field of their activity (development of a settlement and housing, physical planning, communal activities and other public services, environmental protection, etc.).

<sup>21</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration,

3.1.3.2 หลักการพื้นฐานของกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration)

หลักการพื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่<sup>22</sup>

1) เพื่อให้หน่วยงานบริหารส่วนกลางและท้องถิ่นทราบถึงประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ

2) เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือกับประชาชนและสมาคมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในการที่หน่วยงานของรัฐตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ

---

#### Article 1

(1) This law establishes the minimum procedural rules applicable to ensuring decision-making transparency within the elected or appointed central and local public administration authorities, as well as other public institutions using public financial resources, in the relations established between them and citizens and their legally constituted associations.

(2) The law aims at:

a) increasing the level of responsibility of the public administration towards the citizen as a beneficiary of the administrative decision;

b) involving the active participation of citizens in the administrative decision-making process and in the drafting of normative acts;

c) increasing the level of transparency in the entire public administration.

<sup>22</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration,

#### Article 2

The principles underlying this law are as follows:

a) to inform persons, ex officio, on matters of public interest to be debated by the central and local public administration authorities, as well as draft normative acts;

b) consultation of citizens and associations legally established, at the initiative of public authorities, in the drafting of normative acts;

c) active participation of citizens in administrative decision making and drafting of normative acts, in compliance with the following rules:

1. the sessions and debates of the public authorities and institutions that are the subject of this law are public, according to the law;

2. the debates will be recorded and made public;

3. the minutes of these meetings shall be recorded, archived and made public, in accordance with the law.

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ได้กำหนดให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ วาระการประชุมและการอภิปรายของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชน การอภิปรายจะถูกบันทึกและเผยแพร่ต่อสาธารณชน และบันทึกรายงานการประชุม ต้องจัดทำไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามกฎหมาย

### 3.1.3.3 คำนิยามศัพท์

ตามความในกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration) ฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการนิยามศัพท์ไว้ ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 3 For the purposes of this law, the terms below are defined as follows:

- a) normative act - the act issued or adopted by a public authority, with general applicability;
- b) decision-making - deliberative process conducted by public authorities;
- c) laboration of normative acts - the procedure of drafting a normative act before submitting it for adoption;
- d) recommendation - any point of view, suggestion or opinion, expressed verbally or in writing, received by the public authorities from any interested person in the decision-making process and in the drafting of the normative acts;
- e) the obligation of transparency - the obligation of the public administration authorities to inform and submit to the public the draft normative acts, to allow access to the administrative decisions and to the minutes of the public meetings;
- f) legally constituted association - any civic, trade union, employers' organization or any other associative group of civic representation;
- g) minutes - the written document summarizing the views expressed by the participants at a public hearing or a public debate;
- h) order of precedence - the order which determines the priority of the participation in the public meetings, in relation to the interest shown in the subject of the meeting;
- i) public hearing - a meeting held within the public administration authorities and accessible to any interested person;

กฎหมายแม่บท หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นหรือรับรองโดยหน่วยงานของรัฐ โดยมีการบังคับใช้โดยทั่วไป

การตัดสินใจ หมายถึง กระบวนการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การพิจารณากฎหมายแม่บท หมายถึง ขั้นตอนของการร่างรัฐบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์ก่อนที่จะเสนอขึ้นเพื่อให้มีผลบังคับใช้

ข้อเสนอแนะ หมายถึง มุมมองข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นใด ๆ ที่แสดงออกด้วย วาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการตัดสินใจ และในการร่างกฎหมาย

หน้าที่ของความโปร่งใส หมายถึง ภาระหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการเผยแพร่ ร่างกฎหมายต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจในการประชุมสาธารณะ

สมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หมายถึง กลุ่มบุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นพลเมือง สหภาพ แรงงาน องค์กรนายจ้าง หรือกลุ่มตัวแทนอื่น ๆ

เอกสารการประชุม หมายถึง เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรสรุปความคิดเห็น ที่แสดงโดยผู้เข้าร่วมประชุมในที่สาธารณะหรือการอภิปรายสาธารณะ

ลำดับความสำคัญ หมายถึง คำสั่งที่กำหนดลำดับความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการประชุมสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียที่แสดงในเรื่องของการประชุม

การปรึกษาหารือ หมายถึง การประชุมที่จัดขึ้นภายในหน่วยงานรัฐและสามารถเข้าถึง บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

เอกสารนโยบายสาธารณะ หมายถึง เครื่องมือการตัดสินใจซึ่งจะมีการระบุแนวทาง แก้ปัญหาที่เป็นไปได้สำหรับการแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะตามที่กำหนดและมีโครงสร้าง ตามข้อบังคับของรัฐบาลที่ 870/2006 เกี่ยวกับการอนุมัติยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบการพิจารณา การประสานงานและการวางแผนนโยบายสาธารณะในระดับของการบริหารภาครัฐส่วนกลาง และตามข้อบังคับของรัฐบาลที่ 775/2005 สำหรับการอนุมัติกฎระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณา

---

j) public policy documents - the decision-making instruments through which are identified the possible solutions for solving the public policy issues, as they are defined and structured in the Government Decision no. 870/2006 regarding the approval of the Strategy for the improvement of the system of elaboration, coordination and planning of public policies at the level of the central public administration and in the Government Decision no. 775/2005 for the approval of the Regulation regarding the procedures for elaboration, monitoring and evaluation of public policies at central level, as subsequently amended;

k) public debate - the public meeting, organized according to art. 7.

การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะในระดับส่วนกลาง ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง

3.1.3.4 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration)

หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ได้แก่<sup>24</sup>

1) หน่วยงานด้านการบริหารราชการส่วนกลาง: กระทรวง หน่วยงานรัฐบาลกลางอื่น ๆ ที่สังกัดรัฐบาล หรือหน่วยงานบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจ และหน่วยงานปกครองตนเอง

2) หน่วยงานด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: สภามณฑล เทศบาลท้องถิ่น นายกเทศมนตรี หน่วยงานซึ่งจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นหรือมณฑล

นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration) ยังใช้บังคับกับเอกสารนโยบายสาธารณะ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้บริหารส่วนกลางตามมาตรา 4a<sup>25</sup> แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามกฎหมายนี้จะไม่ใช้บังคับกับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายแม่บทซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของชาติ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผลประโยชน์เชิงกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ เช่นเดียวกับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หากเห็นว่าเป็นข้อมูลลับ

<sup>24</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 4 The public administration authorities bound to comply with the provisions of this law are:

a) central public administration authorities: ministries, other central government bodies subordinated to the Government or ministries, their decentralized public services and autonomous administrative authorities;

b) local public administration authorities: county councils, local councils, mayors, institutions and public services of local or county interest.

<sup>25</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 5 The provisions of this law also apply to public policy documents elaborated by the central public administration authorities, as provided by art. 4 a).

มูลค่า กำหนดเวลา และข้อมูลทางเทคนิคและเศรษฐกิจของกิจกรรมทางการค้าหรือทางการเงิน หากว่าการเผยแพร่ นั้นจะฝ่าฝืนหลักการแข่งขันที่เป็นธรรม และข้อมูลส่วนตัวของบุคคล<sup>26</sup>

### 3.1.3.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมาย บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายแม่บท<sup>27</sup>

1) ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหน่วยงานบริหารราชการ มีหน้าที่เผยแพร่เกี่ยวกับการดำเนินการนี้ในเว็บไซต์ของตนเอง โดยสามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทั่วไป และให้มีการส่งต่อไปยังสื่อมวลชนหรือท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่บริหารจะส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้กับบุคคลใด ๆ ซึ่งยื่นคำขอเพื่อรับข้อมูลนี้

2) การเผยแพร่ร่างกฎหมายแม่บทดังกล่าวจะต้องมีการรับทราบจากประชาชนทั่วไป ตามวรรค (1) อย่างน้อย 30 วันทำการก่อนที่จะยื่นต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อรับรอง การเผยแพร่จะประกอบด้วย วันที่ทำการเผยแพร่ บันทึกการยืนยัน คำแถลงเหตุผล รายงานการ อนุมัติเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมาย ผลกระทบและ/หรือการศึกษาความเป็นไปได้ แล้วแต่กรณี ข้อความฉบับเต็มของร่างกฎหมาย ระยะเวลาและวิธีการที่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถ ยื่นข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นให้คำแนะนำเกี่ยวกับร่างกฎหมาย แม่บท

3) การเผยแพร่ร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับธุรกิจจะต้องถูกส่งต่อไปยังสมาคมธุรกิจและ สมาคมอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายตามลักษณะเฉพาะของกิจกรรมภายในระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในวรรค (2)

<sup>26</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 6 The provisions of this law do not apply to the process of drafting normative acts and meetings in which information is presented on:

a) national defense, national security and public order, the country's economic and political strategic interests, as well as the deliberations of the authorities, if they are labelled as classified information, according to the law;

b) the values, deadlines and technical and economic data of commercial or financial activities, if their publication violates the principle of fair competition, according to the law;

c) personal data, according to the law.

<sup>27</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 7.



4) เมื่อเผยแพร่แล้ว หน่วยงานบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 10 วันตามปฏิทิน สำหรับการเปิดรับความคิดเห็นในร่างกฎหมายนั้น ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นที่ได้รับจะถูกนำไปสู่กระบวนการอภิปรายสาธารณะ

5) ข้อเสนอ ข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการอภิปรายสาธารณะ จะได้รับการบันทึกไว้ โดยจะกล่าวถึงวันที่ได้รับ บุคคลผู้แสดงความคิดเห็น และรายละเอียดการติดต่อ ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับ

6) ข้อเสนอ ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะที่ผู้มีส่วนได้เสียเสนอเข้ามาต้องระบุชัดเจน ว่ากล่าวถึงบทบัญญัติตามร่างกฎหมายนั้นมาตราใด และจะต้องระบุรายละเอียดการติดต่อกลับ รวมถึงลงวันที่ส่ง

7) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะแต่งตั้งบุคคลภายในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานกับสาธารณชน ในการรับข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

8) ร่างกฎหมายจะต้องนำเสนอเพื่อการวิเคราะห์และการอนุมัติต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องภายหลังการสรุปผลการดำเนินการ บนพื้นฐานของกระบวนการอภิปรายสาธารณะ ตามวรรค (4)

9) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับร่างกฎหมายหากได้รับการร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรจากสมาคมที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายหรือโดยหน่วยงานรัฐอื่น

10) การอภิปรายสาธารณะจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ ผู้มีอำนาจผ่านทางผู้รับผิดชอบประสานงานตามวรรค (7) จะเป็นผู้จัดประชุม โดยเผยแพร่บนเว็บไซต์ของตนเอง พร้อมกับเอกสารที่กล่าวถึงในวรรค (2) ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการรวบรวมข้อเสนอแนะ วิธีการลงทะเบียน ระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็น และรายละเอียดอื่น ๆ ของการอภิปรายสาธารณะที่ให้สิทธิในการแสดงออกอย่างอิสระของผู้มีส่วนได้เสียทุกคน การอภิปรายสาธารณะจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้เข้าร่วมที่ลงทะเบียนทุกคนได้แสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และในการอภิปรายสาธารณะจะต้องปรากฏผู้ริเริ่มการอภิปรายหรือผู้ริเริ่มการกระทำเชิงบรรทัดฐานภายในสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญและ/หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนร่วม

ในการอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติม คำชี้แจง รายงานการอนุมัติเกี่ยวกับความจำเป็นของการตรา  
กฎหมาย ผลกระทบและ/หรือการศึกษาความเป็นไปได้ แล้วแต่กรณี และร่างกฎหมาย<sup>28</sup>

บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดประชุมสาธารณะ ต้องดำเนินการภายใต้  
เงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

(1) การประกาศการจัดประชุมสาธารณะจะปรากฏที่สำนักงานใหญ่ของหน่วยงานของ  
รัฐและประกาศบนเว็บไซต์ และประกาศทางสื่ออย่างน้อย 3 วันก่อนการจัดการประชุม

(2) ต้องมีการแจ้งให้ทราบถึงประชาชนและสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายซึ่งได้ยื่น  
ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่น่าสนใจ  
ซึ่งต้องได้รับการอภิปรายสาธารณะ

(3) การประกาศจะต้องแสดงวันที่ เวลา และสถานที่ในการรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชนรวมทั้งวาระการประชุม

<sup>28</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 7.

<sup>29</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 8

(1) Participation of the interested persons in the works of the public meetings shall be carried out under the following conditions:

a) the announcement of the public meeting is displayed at the headquarters of the public authority, inserted on its website and forwarded to the media at least 3 days before the meeting;

b) this notice must be brought to the attention of citizens and legally constituted associations which have submitted suggestions and proposals in writing of recommendation value relating to one of the areas of public interest to be addressed in a public hearing;

c) the announcement will contain the date, time and venue of the public hearing as well as the agenda.

(2) The forwarding of the announcement and of the special invitation of persons to the public hearing shall be the responsibility of the person designated for the relationship with civil society.

(3) Participation of the interested persons at the public meetings shall be made within the limits of the seats available in the meeting room, in the order of precedence given by the interest of the associations legally constituted in relation to the subject of the public meeting, determined by the person who presides the public meeting.

(4) The order of precedence can not limit the access of mass media to public meetings.

บุคคลที่เป็นประธานในที่ประชุมสาธารณะมีโอกาสให้แขกผู้มีเกียรติและบุคคลที่มีส่วนร่วมในการริเริ่มของตนเองในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ในวาระการประชุม<sup>30</sup> การยอมรับการตัดสินใจทางการบริหารเป็นอำนาจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ความเห็นที่แสดงออกในระหว่างการประชุมสาธารณะโดยบุคคลที่กล่าวถึงในมาตรา 9 มีคุณค่าให้รับฟัง<sup>31</sup> รายงานการประชุม รวมทั้งการลงคะแนนเสียงของผู้เข้าร่วมแต่ละคน ยกเว้นกรณีที่มีการลงคะแนนลับ จะเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน<sup>32</sup>

เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่เตรียมและเก็บบันทึกรายงานการประชุมสาธารณะ ในกรณีที่จะต้องมีการบันทึกการประชุมสาธารณะ การบันทึกการประชุมสาธารณะ ยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อมีการร้องขอ ภายใต้ข้อกำหนดตามกฎหมายฉบับที่ 544/2001 ว่าด้วยอิสระในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ เจ้าหน้าที่บริหารราชการ มีหน้าที่ให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในการที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำที่จัดทำขึ้นและเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยประชาชนและสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย<sup>33</sup> เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องจัดทำและเผยแพร่รายงาน

<sup>30</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 9

The person who presides over the public meeting offers the opportunity to the guests and persons who participate on their own initiative to express themselves on the issues on the agenda.

<sup>31</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 10

- (1) The adoption of administrative decisions is the exclusive competence of public authorities.
- (2) The views expressed during public sessions by the persons mentioned in art. 9 have recommendation value

<sup>32</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 11

The minutes of the public hearing, including the vote of each member, except where a secret vote has been taken, shall be displayed at the seat of the public authority concerned and published on its website.

<sup>33</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 12

(1) The public authorities referred to in art. 4 are obliged to prepare and archive the minutes of the public meetings. Where necessary, public meetings may be recorded.

(2) The recordings of the public meetings, except those stipulated in art. 7, shall be made public, upon request, under the conditions of Law no. 544/2001 regarding the free access to public information, with subsequent amendments and supplements.

ประจำปีเกี่ยวกับความโปร่งใสในการตัดสินใจ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบอย่างน้อยดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

- 1) จำนวนคำแนะนำทั้งหมดที่ได้รับ
  - 2) จำนวนคำแนะนำทั้งหมดที่ได้รับพิจารณาให้รวมอยู่ในร่างกฎหมาย
  - 3) จำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมสาธารณะ
  - 4) จำนวนครั้งในการจัดอภิปรายสาธารณะ
  - 5) สถานการณ์ในปัจจุบันในกรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้องร้องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบัน
  - 6) การประเมินความร่วมมือกับประชาชนและสมาคมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย
  - 7) จำนวนการประชุมที่ไม่เปิดเป็นสาธารณะและเหตุผลในการจำกัดการเข้าถึง
- ทั้งนี้ รายงานประจำปีเกี่ยวกับการพิจารณาความโปร่งใส ต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ของหน่วยงาน โดยสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะ

---

(3) The public administration authorities referred to in art. 4 are obliged to justify in writing the non-observance of the recommendations formulated and submitted in writing by the citizens and their legally constituted associations.

<sup>34</sup> Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on Decisional Transparency in Public Administration, Article 13

(1) The public authorities referred to in art. 4 are required to draw up and make public an annual report on decisional transparency, which shall include at least the following elements:

- a) the total number of recommendations received;
- b) the total number of recommendations included in the draft normative acts and the content of the decisions taken;
- c) the number of participants in public meetings;
- d) number of public debates organized on draft normative acts;
- e) the situation of cases in which the public authority has been sued for failure to comply with the provisions of the present law;
- f) own evaluation of the partnership with the citizens and their legally constituted associations;
- g) the number of meetings that were not public and the reason for restricting access.

(2) The Annual Report on Decision-Making Transparency shall be made public on its website by displaying it at its premises in a publicly accessible place or by a public hearing

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของประเทศไทยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

#### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยกำหนดว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>35</sup> และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก<sup>36</sup> นอกจากนี้ ในส่วนของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>37</sup>

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 41.

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 59.

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77.

### 3.2.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในระบบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้น เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 3.2.2.1 คำนิยามศัพท์

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

#### 3.2.2.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา<sup>38</sup>

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 7.



- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด  
นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ ใ้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด<sup>39</sup>

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น และบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 9.

ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับคนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น<sup>40</sup>

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้ หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ โดยข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพ หรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จะต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติในกรณีนี้ ไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นมาใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว<sup>41</sup>

ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำ

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 10.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 11.

โดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป<sup>42</sup> ทั้งนี้ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน<sup>43</sup>

### 3.2.2.3 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้<sup>44</sup> สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกัน<sup>45</sup>

1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 12.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 13.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 14.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 15.

4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยผู้ที่ได้รับแจ้ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี<sup>46</sup>

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ<sup>47</sup> การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือ

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 17.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 18.

ศาลก็ตาม จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณาและในกรณีที่ทำเป็นจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้<sup>48</sup>

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริตในกรณีดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

(1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16

(2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กล่าวมาข้างต้น ไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

#### 3.2.2.4 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

“บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย<sup>50</sup>

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดว่า สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่มีให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง (3) ของมาตรา 23 มาใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่จะกำหนดในกฎกระทรวงนั้น ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเปิดเผยประเภทข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว<sup>51</sup>

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 19.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 20.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 21.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 22.



นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้<sup>52</sup>

1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสาร โดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งดังต่อไปนี้ คือ ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้ ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล และแหล่งที่มาของข้อมูล

4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่สามารถให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจ หรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการจัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตน ต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

(1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(2) เป็นการใช้อ้างอิงข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 23.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 24.



(3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามข้อ (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) ดังที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น สำหรับการเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้ และถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่า

กรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุค่าของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้<sup>54</sup>

### 3.2.2.5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>55</sup> โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>56</sup>

- 1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- 2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ
- 3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้
- 4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13
- 5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- 7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 27.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 28.

### 3.2.2.6 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกรณีดังกล่าว ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย<sup>57</sup>

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้ และกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการไม่ได้<sup>58</sup> ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>59</sup>

### 3.2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

รัฐบาลได้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นของประชาชน สะดวกและหลากหลายวิธีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐได้อย่างกว้างขวาง จึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 35.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 36.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 38.

ของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชน มีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินโครงการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับชุมชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และโครงการของรัฐสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เกิดผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมีผลบังคับให้ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติอยู่หลายประการ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการของรัฐก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก่อนเริ่มดำเนินการ<sup>60</sup> โดยในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

3.2.3.1 ความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 รับรองว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องนั้น ซึ่งต่อมา ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา ระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในขณะนั้น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 245/2546 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น

<sup>60</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 5.

สาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิพากษา พ.ศ. 2539 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้บังคับในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ผ่านรัฐสภา<sup>61</sup>

ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2548 ทั้งนี้ มีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2548 เป็นต้นไป

3.2.3.2 สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 คือ ระดับหารือ ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ เกิดการสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ทำให้หน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกิดความเข้าใจตรงกัน ทำให้การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ดังนี้

1) ขอบเขตของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

(1) โครงการของรัฐ

กรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะต้องเป็นการดำเนินการ “โครงการของรัฐ” ดังนี้<sup>62</sup>

ก. เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล

ข. เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม เช่น การสร้างเขื่อน, การสร้างถนน เป็นต้น

ค. หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง/ให้สัมปทาน/อนุญาต ให้บุคคลอื่นทำ

<sup>61</sup> ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552), น. 9.

<sup>62</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 4.



ง. เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

(2) หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 คือ<sup>63</sup>

ก. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม

ข. ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

ค. ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

ง. หน่วยงานอื่นใดของรัฐ คือ หน่วยงานในฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน และไม่รวมถึงองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จ. รัฐวิสาหกิจ

(3) ผู้มีส่วนได้เสีย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ<sup>64</sup>

(4) รัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับคำว่า “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และให้หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง<sup>65</sup>

2) หน้าที่และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(1) ก่อนเริ่มโครงการของรัฐ

ก่อนเริ่มโครงการของรัฐ หมายถึง กระบวนการตั้งแต่คดีริเริ่มที่จะดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐ จะต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้กับประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของ

<sup>63</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 4.

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 4.

<sup>65</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 4.



ประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุมปรึกษาหารือกับคนในชุมชน เป็นต้น<sup>66</sup>

(2) ข้อมูลโครงการของรัฐที่จะต้องเผยแพร่แก่ประชาชน

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่ประชาชนจะได้รับรู้ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้ คือ เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา และประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของเงิน<sup>67</sup>

(3) โครงการของรัฐที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูล

โครงการของรัฐที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบนั้น จะต้องเป็นโครงการที่เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง/ให้สัมปทาน/อนุญาตให้บุคคลอื่นทำ เช่น การสร้างถนน, การสร้างสะพานลอย, การสร้างเขื่อน เป็นต้น และโครงการนั้นจะต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่น

(4) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชน

ก. หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการของรัฐแก่ประชาชนในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น<sup>68</sup> โดยหน่วยงานของรัฐสามารถนำเข้าสู่ข้อมูลในระบบดังกล่าวได้ด้วยตนเอง โดยใช้ชื่อผู้ใช้งาน (User Name) และรหัสผ่าน (Password) ของหน่วยงาน ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ออกให้

ข. การเผยแพร่ทางอื่น ๆ ภายใต้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการเผยแพร่ ซึ่งจะต้องเพียงพอที่คนในชุมชนหรือประชาชนจะเข้าใจและทราบข้อมูลโครงการได้ เช่น ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน สถานที่ที่จะก่อสร้างหรือดำเนินการโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 5 วรรคแรก.

<sup>67</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 7.

<sup>68</sup> ระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น คือ <http://www.publicnonsultation.opm.go.th>.

(5) กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังนี้<sup>69</sup>

ก. กรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

ก) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการพิจารณาแล้ว เห็นควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข) ผู้มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการตามที่มีส่วนได้เสียร้องขอ

ข. กรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการเสมอ<sup>70</sup> เช่น การสร้างทางรถไฟฟ้า, การสร้างทางด่วน เป็นต้น

(6) วิธีการที่รัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น สามารถดำเนินการวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

ก. การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยการสัมภาษณ์รายบุคคล หรือการเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่น ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย

ข. การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยการประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย

(7) การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องประกาศให้ประชาชนทราบ ดังนี้ คือ วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้<sup>72</sup> โดยประกาศดังกล่าวจะต้องปิดไว้อย่างเปิดเผย

<sup>69</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 5 วรรคแรก.

<sup>70</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 5 วรรคสอง.

<sup>71</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 9.

<sup>72</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 11 วรรคหนึ่ง.

ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>73</sup> อีกทั้ง จะต้องประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นที่ <http://www.publicconsultation.opm.go.th><sup>74</sup> โดยหน่วยงานของรัฐสามารถนำเข้าสู่ข้อมูลในระบบดังกล่าวได้ด้วยตนเอง โดยใช้ชื่อผู้ใช้งาน (User Name) และรหัสผ่าน (Password) ของหน่วยงาน

(8) การดำเนินการหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จะต้องดำเนินการ ดังนี้<sup>75</sup>

ก. หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข. ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินการโครงการ

ค. ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นที่ (<http://www.publicconsultation.opm.go.th>) ให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(9) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ถ้าผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏว่า กรณีที่โครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน และยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ ดังนี้<sup>76</sup>

ก. กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

ข. ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการ

ค. ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นที่ <http://www.publicconsultation.opm.go.th>

<sup>73</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 11 วรรคสอง.

<sup>74</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 11 วรรคสอง.

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 12.

<sup>76</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, ข้อ 13.

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศ มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารและในการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม อาทิเช่น ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts) ของสาธารณรัฐโครเอเชีย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในส่วนของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกครั้ง รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจากการศึกษาในบทนี้ จะได้นำข้อมูลที่ศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรค 2)

## และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในบทนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรค 2) โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ โดยผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ โดยการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นภาระหน้าที่ของตน ร่วมคิด



ร่วมกันวางแผนงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมกันติดตามประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมี เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐในการตัดสินใจดำเนิน โครงการต่าง ๆ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นควรได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้าง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสาระสำคัญของการทำงานของระบบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครอง “โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะทำให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูล หรือความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่น่าอกรับฟังเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจว่าสมควรดำเนินการอย่างไรกับเรื่องที่น่าอกรับฟังนั้น และกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น อันเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินโครงการของรัฐประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินโครงการของรัฐนั้นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นประโยชน์กับประชาชนในภาพรวมได้มากที่สุด โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐนั้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเพียงการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐในท้องถิ่นของตน โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ระดับหารือ ระดับเข้ามามีบทบาทระดับสร้างความร่วมมือ และระดับเสริมอำนาจ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้วจะทำให้โครงการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนในการดำเนินโครงการของรัฐจะมีผลให้การดำเนินโครงการของรัฐต่าง ๆ นั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย



จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายไว้ ดังนี้

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ ดังนี้

ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก่อนเริ่มดำเนินการ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่ศึกษาและกล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ที่กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งหากสิทธิใดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้ ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิดังกล่าวด้วย

ส่วน “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่ประเทศของเรามีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยหน้าที่ในลักษณะนี้จะกำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดก่อนมีการตรากฎหมายในทุก ๆ ฉบับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท พบว่า ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐเลยแม้แต่ฉบับเดียว ในระดับพระราชบัญญัติ มีเพียงแต่กฎหมายระดับกฎเท่านั้นที่มีการกำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เป็นการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในทุกเรื่องอย่างกว้าง ไม่ได้เฉพาะเจาะจง และเมื่อไม่มีกฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิลักษณะนี้ของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนหรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีอย่างน้อยเพียงใด หน่วยงานบางแห่งอาจใช้เพียงการประกาศทางระบบอินเตอร์เน็ต หรืออาจเป็นเพียงการสุ่มตัวอย่างของพื้นที่บางแห่งเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหาอันจะเกิดจากการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้ในวงกว้าง นอกจากนี้จากการไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ นั้น ยังเป็นการละเลยของรัฐที่ทำให้เกิดการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และยังเป็นสิ่งที่จะทำให้สิทธิของประชาชนชาวไทยถูกรบกวน เนื่องจากในการตรากฎหมายทุกครั้งของหน่วยงานรัฐ หากรัฐไม่มีข้อมูล

ที่เพียงพอในการตรากฎหมาย ผู้ที่ได้รับผลเสียหายมากที่สุด คือ ประชาชนชาวไทย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

อนึ่ง หากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งอาจนำมาบังคับใช้ชั่วคราวแทนกรณีในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนมีการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับนั้น จะพบว่า เนื้อหาของระเบียบที่มีสถานะเป็นกฎฉบับนี้ มีเนื้อหาของข้อบัญญัติที่ล้าสมัย เนื่องจากหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ที่ถูกกำหนดในกฎฉบับนี้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มุ่งเน้นการจัดทำประชาวิจารณ์และการรับฟังความคิดเห็น เพื่อใช้ในการทำกระบวนการจัดทำ EIA ของภาคเอกชนและภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เนื้อหาที่จะนำมาใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในการตรากฎหมายของหน่วยงานรัฐได้เพียงบางส่วนหรือบางกระบวนการเท่านั้น จึงเกิดความไม่เหมาะสมเท่าที่ควร อีกทั้งเนื้อหาของกฎฉบับนี้ยังถูกตราขึ้นก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มานานกว่า 10 ปี ทำให้เนื้อหาของกฎฉบับนี้ยังไม่รองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งเมื่อพิจารณามาตรฐานและหลักเกณฑ์ ตลอดจนกระบวนการที่ถูกกำหนดในระเบียบดังกล่าว ก็พบว่ายังเกิดปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้ ทั้งในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่มีส่วนได้เสีย การกำหนดวิธีการประชาสัมพันธ์ที่มีความไม่ทันสมัย รวมถึงการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามเนื้อหาและบทบัญญัติของมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งยังไม่มีกำหนดไว้ในเนื้อหาของกฎฉบับดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐจะนำกฎฉบับนี้ไปใช้บังคับ เพื่อจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ก่อนมีการตรากฎหมายในทุก ๆ ฉบับในหน่วยงานของรัฐย่อมทำให้เกิดอุปสรรคมากกว่าที่จะนำมาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก่อนมีกฎหมายในระดับแม่บทมากำหนดหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกันทั้งประเทศ อีกทั้งหากนำกฎฉบับนี้มาใช้กับกระบวนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย ก็จะทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ ส่งผลทำให้อาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ภายหลังจากมีการบังคับใช้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายก่อนการบังคับใช้ โดยกำหนดไว้ว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน อีกทั้งเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ยังกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมาย ทุกลบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เมื่อพิจารณากฎหมายใน ลำดับรอง กลับไม่มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ ที่มีหลักการพื้นฐานว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือไว้ว่า เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าการกระทำของรัฐ ทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครอง แก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน ไว้ ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้กำหนดก่อนมีการตรากฎหมายในทุก ๆ ฉบับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท กลับพบว่า ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐเลยแม้แต่ฉบับเดียวในระดับพระราชบัญญัติ มีเพียงแต่กฎหมายระดับกฎเท่านั้นที่มีการกำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิด ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับ ฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐหรือหน่วยงาน

ของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอน หรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีอย่างน้อยเพียงใด ส่งผลทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหา นอกจากนี้ จากการไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้นั้น ยังเป็นการละเลยของรัฐที่ทำให้เกิดการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และยังเป็นสิ่งที่จะทำให้สิทธิของประชาชนชาวไทยถูกระทบ เนื่องจากในการตรากฎหมายทุกครั้งของหน่วยงานรัฐ หากรัฐไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการตรากฎหมาย ผู้ที่ได้รับผลเสียหายมากที่สุด คือ ประชาชนชาวไทย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้ง ยังส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ ส่งผลทำให้อาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไป

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ผู้เขียนพบว่า ในต่างประเทศ มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม อาทิเช่น ตามข้อบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือรัฐบัญญัติ (Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts) ของสาธารณรัฐ โครเอเชีย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ โดยข้อบัญญัตินี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปและมาตรฐาน รวมถึงมาตรการในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนของการตรากฎหมายและการตรากฎระเบียบอื่น ๆ และรัฐบัญญัติที่ควบคุมเรื่องต่าง ๆ ในการที่จะปกป้องประโยชน์สาธารณะ (การคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน บริการสาธารณะ ระบบยุติธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ) โดยวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัตินี้ คือ การให้หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายและระเบียบทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสาธารณรัฐ โครเอเชียและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เป้าหมายสูงสุดของข้อบัญญัตินี้ คือ การอำนวยความสะดวกในการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนและตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประชาธิปไตย และกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยรวม



มากขึ้น ข้อบัญญัติฉบับนี้ไม่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับอื่นซึ่งว่าด้วยกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายซึ่งได้มีอยู่ก่อนแล้ว (เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม) หลักการทั่วไปและมาตรฐานขั้นต่ำและมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้กับกระบวนการซึ่งมีอยู่แล้วและมีลักษณะที่ในการดำเนินการปรึกษาหารือกับตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกิจการภายในหน่วยงาน การกำหนดขอบเขตของกระบวนการและขั้นตอนสำหรับการปรึกษาหารือกับตัวแทนของสหภาพการค้าและสมาคมายจ้าง โครเอเชีย กิจการภายในสถานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาเศรษฐกิจและสังคม หรือกิจการในระดับท้องถิ่น

มาตรฐานและมาตรการขั้นต่ำสำหรับการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

1) กำหนดระยะเวลาในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการแจ้งให้ทราบในเวลาอันเหมาะสมเกี่ยวกับกำหนดการในการตรากฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ โดยการประกาศรายชื่อกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ ที่กำลังร่างและเสนอพิจารณาในปีปฏิทินนั้น ๆ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดทำร่างจัดทำกำหนดระยะเวลาเบื้องต้นสำหรับการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ

2) การเข้าถึงและความชัดเจนของเนื้อหาในกระบวนการปรึกษาหารือ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ประกาศต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หรือในลักษณะอื่นที่เหมาะสม การแจ้งเตือนและการเชิญชวนเข้าร่วมการปรึกษาหารือและการเผยแพร่ร่างต้องชัดเจนและรัดกุมและมีข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

3) ระยะเวลาในการดำเนินการปรึกษาหารือทางอินเทอร์เน็ตและทางอื่น ๆ การประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย โดยระยะเวลาที่เหมาะสมนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นับจากเผยแพร่ร่างต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้มีอำนาจ เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเพียงพอสำหรับศึกษาร่างและรวบรวมข้อสงสัยและให้ความคิดเห็น

4) การตอบรับและผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือ เป็นการกำหนดข้อสังเกตและการวิเคราะห์จากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงเหตุผลในการไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในบางประการจะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานผู้มีอำนาจในการจัดทำร่าง เพื่อให้สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ถึงผลการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือ



5) การประสานกันของมาตรฐานในการดำเนินการและมาตรการที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามาตรการและฐานในการดำเนินงานของหน่วยงานสอดคล้องกัน ให้มีการแต่งตั้งผู้ประสานงานขึ้นเพื่อเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่าง ๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้มีการติดตามและประสานงานอย่างสม่ำเสมอในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกฎหมายดังกล่าว ต้องมีเนื้อหาที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ โดยการนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชียมาบังคับใช้ เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชีย มีการกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปและมาตรฐานขั้นต่ำ รวมถึงมาตรการในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนของการตรากฎหมายและการตรากฎระเบียบอื่น ๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายและระเบียบ ต้องทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐโครเอเชียและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐ

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน คือ การที่รัฐเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการดำเนินการของรัฐ รวมถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลนั้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหลักพื้นฐานในการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีโอกาอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ

การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอตรวจดู ขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบ และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในทุกระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระของรัฐ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารยังได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณี ที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกด้วย

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณชน มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณชนอันเกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา กฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว ส่งผลดีทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐอย่างกว้างขวาง รวมถึงทำให้ประชาชนสามารถทราบข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการตรากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ว่ามีผลดีผลเสีย มีผลกระทบหรือก่อให้เกิด ภาระแก่ตนเกินสมควรหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทาง การเมืองได้โดยถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริง ส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นไปโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและบริบทของสังคม นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและกระบวนการ ตรากฎหมายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งยังเป็นการ พิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน และเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ เป็นไป ตามหลักการปกครอง “โดยประชาชน เพื่อประชาชน” อย่างแท้จริง

จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในการตรากฎหมายไว้ ดังนี้

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับ ฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

กฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา  
กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>1</sup>

นอกจากนี้ จากการศึกษา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า  
มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ  
ในการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการไว้ ดังนี้

หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราช  
กิจจานุเบกษา<sup>2</sup>

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน

ของรัฐ

4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย  
หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชน  
ที่เกี่ยวข้อง

- 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้  
ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด<sup>3</sup>

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้ง  
และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา  
ตามมาตรา 7 (4)

- (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ  
หน้าที่ของเอกชน

- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับ  
เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77 วรรคสอง.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 7.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 9.

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น และบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับคนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา 11 เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผย ด้วยวิธีการอย่างอื่น<sup>4</sup>

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้อีก โดยข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ยกข้อยกเว้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่ยำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติในกรณีนี้ ไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 10.

ที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นมาใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว<sup>5</sup>

ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้นำหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป<sup>6</sup> ทั้งนี้ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่ศึกษาและกล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ที่กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งหากสิทธิใดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้ ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิดังกล่าวด้วย

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 11.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 12.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 13.



“เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

ความเสมอภาค หมายถึง การที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ในสถานะเดียวกัน มีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใดคนหนึ่งได้ หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในการที่จะได้รับผลปฏิบัติอย่างเสมอภาคจากรัฐ โดยองค์กรของรัฐเป็นผู้ถูกผูกพันที่จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่หากมีการกระทำอันส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคแล้วผู้ได้รับการกระทบสิทธิย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อเยียวยาสิทธิได้ หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) โดยปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค สามารถแบ่งออกได้ 3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่าต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป และในกรณีที่มีการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกัน



แล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญ และอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนี้ การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือ ประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามการอ้างประโยชน์ สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยก อย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

**ประการที่สอง** หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลาย แตกต่างกันไป ได้แก่ ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระ สาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และความเสมอภาค ในการรับบริการสาธารณะ

**ประการที่สาม** บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองหลักความเสมอภาค จากสาระสำคัญอันเป็นข้อห้ามในการเลือกปฏิบัตินำไปสู่หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น รัฐทั้งหลายที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักพื้นฐาน โดยระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น จากผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้หลักแห่งความเสมอภาคผูกพันองค์กร ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และปัจจุบันรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้รับรองหลักการ ของหลักความเสมอภาคไว้อย่างแข็งขัน

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องับกฎหมายทุกฉบับ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายขึ้น และรัฐจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดจาก กฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยนัยสำคัญในเนื้อหาของบทบัญญัติตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้น การมีระบบให้รับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้รัฐจะต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการ พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องมีหน้าที่เปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นต่อประชาชน หรือสาธารณชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย จะพบว่าเกิดปัญหาในการกำหนดหลักการ และหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นกรณีการรับฟัง ความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบก่อนมีการตรากฎหมายในหน่วยงานของรัฐ เพราะหาก พิจารณากฎหมายในระดับแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เป็นต้น จะเห็นว่า

ในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายในระดับกฎหมายแม่บท ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการ ที่เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการตรา กฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อประชาชน การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ พึงจะตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาต่อประชาชนในหน่วยงานของตน หน่วยงานของรัฐก็จะไม่มี แนวทางในการกำหนดขั้นตอนหรือกำหนดรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน หรือมาตรฐานขั้นต่ำ ที่จะทำให้ประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพในการนำข้อมูลเพิ่มเติม หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา กฎหมายตามกระบวนการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน

อีกทั้ง เมื่อ ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง ออกมา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หน่วยงานของรัฐก็อาจจะปฏิเสธ ที่จะให้ข้อมูลซึ่งเป็นผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้ กฎหมาย เมื่อประชาชนใช้สิทธิร้องขอ โดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการ เปิดเผย หรือไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจหน่วยงานในการเปิดเผยผล การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งแม้ว่า ในปัจจุบันจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว จะกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการขอทราบข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการได้ แต่หากพิจารณาเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในเนื้อหาของบทบัญญัติ ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่า เนื้อหา ของบทบัญญัติมุ่งเน้นให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดทำระบบการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องกำหนดกฎหมายหรือตรากฎหมาย เพื่อกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะหากไม่มีการกำหนดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับ รอง และปล่อยให้ประชาชนต้องใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยทั่ว ๆ ไปของทางราชการ ก็จะเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะเป็นการที่ประชาชนต้องใช้สิทธิของตนตามกฎหมายแม่บทมาขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ตนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการหรือเข้าถึงข้อมูลที่มีผลกระทบต่อตน หากรัฐปล่อยให้ประชาชนใช้สิทธิในกระบวนการดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำของรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน อีกทั้ง หากนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้ประชาชนที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการหรือขั้นตอนตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องมีระยะเวลาพอสมควร และยังคงต้องรอระยะเวลาการพิจารณา รวมถึงต้องรอระยะเวลาการพิจารณาผลการอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งจะทำให้ข้อมูลที่ประชาชนจะต้องได้รับ อาจจะล่าช้า หรือไม่สามรถแก้ไขได้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ที่มีผลกระทบต่อตรงต่อประชาชนไปแล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมาย หรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อถือของประชาชน และยังมีผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประการสุดท้าย คือ หากยังไม่มีการกำหนดกฎหมายดังกล่าว ย่อมอาจจะทำให้ประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิ ย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประเทศ เนื่องจากประชาชนอาจรวมตัวกันเรียกร้องสิทธินอกกฎหมาย เช่น การประท้วง หรือการใช้ความรุนแรงจากการประท้วง เพราะไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน สังคม และประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทย ไม่มีการตรากฎหมายในระดับกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง ที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีหลักการพื้นฐานว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าการกระทำของรัฐ

ทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจะต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้ที่มีหลักการพื้นฐานว่าจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง กับกฎหมายทุกฉบับก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายขึ้น และรัฐจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยนัยสำคัญในเนื้อหาของบทบัญญัติตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะมุ่งเน้นการมีระบบให้รับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว ยังมุ่งเน้นให้รัฐจะต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และรัฐจะต้องมีหน้าที่เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นต่อประชาชนหรือสาธารณชน แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด กลับพบว่า ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายในระดับกฎหมายแม่บท ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง กำหนดกระบวนการ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์

ผลกระทบของกฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงผลการรับฟังความคิดเห็นและคำตอบจากผลการวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายที่จะกระทบต่อการดำรงชีวิต และกระทบต่อสิทธิของตนได้อย่างชัดเจน ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนจะต้องได้รับ อาจจะไม่ล่าช้า หรือไม่สามรถแก้ไขได้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนไปแล้ว และยังทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อถือของประชาชน และยังมีผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้ประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ อาจส่งผลทำให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธินอกกฎหมาย เช่น การประท้วง หรือการใช้ความรุนแรงจากการประท้วง เพราะไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน สังคม และประเทศไทย

#### 4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ผู้เขียนพบว่า ในต่างประเทศ มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม อาทิเช่น ตามกฎหมายฉบับที่ 52/2003 ลงวันที่ 21/01/2003 ว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ (Law no. 52/ 2003 (republished\*) of 01/ 21/ 2003 on Decisional Transparency in Public Administration) ของสาธารณรัฐโรมานี ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ โดยกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ที่ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน ในการดำเนินงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการเพิ่มระดับความรับผิดชอบของภาครัฐต่อพลเมือง ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในการบริหาร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหาร และการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ รวมถึงการเพิ่มระดับความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด และกำหนดหลักการพื้นฐานของกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานบริหารส่วนกลางและท้องถิ่นทราบถึงประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการ



ปรึกษาหารือกับประชาชนและสมาคมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในการที่หน่วยงานของรัฐ ตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ โดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ได้กำหนดให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ วาระการประชุมและการอภิปรายของ หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชน การอภิปรายจะถูกบันทึก และเผยแพร่ต่อสาธารณชน และบันทึกรายงานการประชุม ต้องจัดทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามกฎหมาย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ รวมถึงการ วิเคราะห์ผลกระทบอันอาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าว ต้องมีเนื้อหา ที่กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการ บังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโรมานีมาบังคับใช้ เนื่องจาก ตามกฎหมายของสาธารณรัฐโรมานี ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ยังกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อสาธารณชน โดยการ บันทึกผลการอภิปรายในการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน และเผยแพร่ ต่อสาธารณชน ทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบันทึกรายงานการประชุมไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามกฎหมาย รวมถึงหลักการทางกฎหมายของ สาธารณรัฐโครเอเชียที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับแม่บทให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการ จัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ต้องประกาศต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์ หรือในลักษณะอื่นที่เหมาะสม รวมถึงการแจ้งเตือนและการเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมการ ปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดว่าต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็น เพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ เป็นกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ มีปัญหาที่สมควรต้องแก้ไขหรือไม่ ซึ่งกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และเกี่ยวเนื่องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย เพราะหากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายก่อนการใช้บังคับแล้ว ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกระบวนการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้เช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวทั้งในกระบวนการแสดงความคิดเห็นก่อนการบังคับใช้ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังการบังคับใช้ เพื่อป้องกันหรือปกป้องส่วนได้เสียของตน ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นภาระกับประชาชนเกินสมควร รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวไว้ หากมีการนำมาใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ และมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกมารองรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ย่อมส่งผลดีทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเสมอภาคเท่าเทียมกัน

##### 4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

การมีกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ มีผลดีทำให้กลไกในการจัดทำกฎหมายมีความโปร่งใสและมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่อย่างเป็นระบบ ทำให้มีกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของสังคม และการดำรงอยู่ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ หรือไม่ นอกจากนี้ หากปรากฏว่ากฎหมายที่ใช้บังคับไปแล้ว เกิดความไม่จำเป็นหรือด้อยประสิทธิภาพลง ซึ่งอาจจะเกิดจากสาเหตุหรือปัจจัยต่าง ๆ อาทิ เทคโนโลยี

ที่เปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ที่จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายหมดไป หรือไม่ตอบสนองต่อสภาวการณ์แห่งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น ก็จะทำให้มีกระบวนการในการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวนั้นเสีย ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบริบทของสังคม และส่งผลดีต่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อันจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธา และเคารพกฎหมายที่รัฐตราขึ้น

จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายไว้ ดังนี้

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”<sup>8</sup>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่ศึกษาและกล่าวมาแล้วไว้ในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนได้รับการรับฟังและจะได้รับการตอบสนอง ซึ่งเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ คือ

1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77 วรรคสอง.

3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังจะต้องใช้การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว พบว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาของการประเมินผลสัมฤทธิ์ และยังไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์หรือมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานของตน ผลจากการไม่มีกฎหมายในระดับแม่บทหรือแม่กระทั่งกฎหมายในประเทศไทยตามกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากหน่วยงานของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปรับฟังข้อมูลและผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวกลับไปพัฒนากฎหมายของตนให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงตามบริบทต่าง ๆ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ยังส่งผลโดยตรงที่จะทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาอย่างเป็นระบบ เนื่องจากในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ แต่ไม่มีกฎหมายในระดับแม่บทที่เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของตนยังไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบ หรืออาจจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายว่าแนวทางการปฏิบัติในหน่วยงานของตนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วตามที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้นตอน ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ เหมาะสมกับบริบท

ของประเทศไทยมากนักน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทย ไม่กำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำข้อมูล ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในหน่วยงานของรัฐว่า กฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมหรือสอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม วัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทย ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบ ระยะเวลาอย่างเป็นระบบ แต่ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ กลับไม่มีการตรากฎหมายในระดับแม่บทที่เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ ที่มีหลักการพื้นฐานว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็น หลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าการกระทำของรัฐ ทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุด ของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีหลักการพื้นฐานว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร ของชุมชน และของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วม ในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทย ไม่มีการตรากฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติ ออกมารองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรูปแบบ กระบวนการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึง สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรืออาจเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ในระดับมาตรฐานที่แตกต่างกัน เพราะหน่วยงานของรัฐก็ยังคงสับสนกับรูปแบบในการจัดให้มีกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับ



การกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวจะต้องใช้การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย แต่ในกฎหมายลำดับรอง ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้การกระทำของรัฐตามกรณีดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของตนยังไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบ หรืออาจจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายว่าแนวทางการปฏิบัติในหน่วยงานของตนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วตามที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้นตอน อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และส่งผลกระทบต่อการนำข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในหน่วยงานของรัฐว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมวัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยหรือไม่ เพียงใด

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ผู้เขียนพบว่า ในต่างประเทศ มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ivo อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม อาทิเช่น ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ CXXXI ฉบับปี ค.ศ. 2010 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย (Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation) ของสาธารณรัฐฮังการี ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ โดยในส่วนของกรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้นั้น ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฮังการี ได้กำหนดไว้ว่า ภายหลังจากเสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติ หรือภายหลังจากที่มีการ

ประกาศใช้กฎหมายแล้ว จะต้องมีการศึกษาผลกระทบที่ตามมาจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายได้ทางเว็บไซต์ที่รัฐบาลได้จัดไว้ให้ ซึ่งในเว็บไซต์ที่เผยแพร่ร่างกฎหมายของทางรัฐบาล จะแสดงถึงช่องทางการติดต่อที่เปิดรับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบังคับใช้ร่างกฎหมายไว้เป็นเวลาอย่างน้อยหกสิบวันเพื่อให้พร้อมรับกับการศึกษาผลกระทบที่ตามมาตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อรองรับบทบัญญัติตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว ต้องกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการ ในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ รวมถึงการกำหนดให้รัฐเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน และการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง กลับพบว่า ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายระดับรองออกมารองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง) โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายสามประการ ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ทั้งนี้ ในประเด็นปัญหาทั้งสามปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบอันอาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังมีการบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าว ต้องมีเนื้อหาที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ โดยการนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชียมาบังคับใช้ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโรมาเนียมาบังคับใช้ และการกำหนดกระบวนการหลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินโครงการของรัฐประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินโครงการของรัฐนั้นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นประโยชน์กับประชาชนในภาพรวมได้มากที่สุด โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐนั้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเพียงการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐในท้องถิ่นของตน โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ระดับหารือ ระดับเข้ามามีบทบาทระดับสร้างความร่วมมือ และระดับเสริมอำนาจ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้วจะทำให้โครงการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนในการดำเนินโครงการของรัฐจะมีผลให้การดำเนินโครงการของรัฐต่าง ๆ นั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรค 2) ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน “กระบวนการตรากฎหมาย” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในอดีต ได้รับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 (3) โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบด้วย นอกจากนี้ จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่ประเทศของเรามีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยหน้าที่ในลักษณะนี้จะกำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดก่อนมีการตรากฎหมายในทุก ๆ ฉบับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท พบว่า ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐเลยแม้แต่ฉบับเดียวในระดับพระราชบัญญัติ มีเพียงแต่กฎหมายระดับกฎหมายเท่านั้นที่มีการกำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็เป็นกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในทุกเรื่องอย่างกว้าง ไม่ได้เฉพาะเจาะจง และเมื่อไม่มีกฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการกำหนด



หลักเกณฑ์การใช้สิทธิลักษณะนี้ของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนหรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีอย่างน้อยเพียงใด หน่วยงานบางแห่งอาจใช้เพียงการประกาศทางระบบอินเทอร์เน็ต หรืออาจเป็นเพียงการสุ่มตัวอย่างของพื้นที่บางแห่งเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนซึ่งมีส่วนได้เสีย ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหาอันจะเกิดจากการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้ในวงกว้าง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายที่เป็นการเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกระบวนการอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในขั้นตอนหรือในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากการตีความว่า ขั้นตอนควรมีอย่างน้อยเพียงใด ส่งผลทำให้ประชาชนซึ่งมีส่วนได้เสีย ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการให้ข้อมูลของปัญหา นอกจากนี้ จากการไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้นั้น ยังเป็นการละเลยของรัฐที่ทำให้เกิดการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และยังเป็นสิ่งที่จะทำให้สิทธิของประชาชนชาวไทยถูกระทบ เนื่องจากการตรากฎหมายทุกครั้งของหน่วยงานรัฐ หากรัฐไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการตรากฎหมาย ผู้ซึ่งได้รับผลเสียหายมากที่สุด คือ ประชาชนชาวไทย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้ง ยังส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ ส่งผลทำให้อาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนซึ่งมีส่วนได้เสียในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไป

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน คือ การที่รัฐเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการดำเนินการ

ของรัฐ รวมถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลนั้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหลักพื้นฐานในการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชนนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีโอกาอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอตรวจดู ข้อมูลเพื่อตรวจสอบ และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในทุกระดับทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระของรัฐ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารยังได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกด้วย

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามกฎหมายทุกฉบับ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายขึ้น และรัฐจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยนัยสำคัญในเนื้อหาของบทบัญญัติตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นการมีระบบให้รับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้รัฐจะต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องมีหน้าที่เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นต่อประชาชนหรือสาธารณชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย จะพบว่าเกิดปัญหาในการกำหนดหลักการและหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นกรณีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบก่อนมีการตรากฎหมายในหน่วยงานของรัฐ เพราะหากพิจารณากฎหมายในระดับแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เป็นต้น จะเห็นว่าในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายในระดับกฎหมายแม่บท ทั้งในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการหรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการตรากฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อประชาชน การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ พึงจะตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

อำนาจหน้าที่ หรือที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคือประชาชนในหน่วยงานของตน หน่วยงานของรัฐก็จะไม่มีแนวทางในการกำหนดขั้นตอนหรือกำหนดรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน หรือมาตรฐานขั้นต่ำที่จะทำให้ประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพในการนำข้อมูลเพิ่มเติม หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา กฎหมายตามกระบวนการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดกระบวนการ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แสดงผลกระทบของตนจากการตรากฎหมาย และการใช้สิทธิที่จะเข้าถึงผลการรับฟังความคิดเห็น และคำตอบจากผลการวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายที่จะกระทบต่อการดำรงชีวิต และกระทบต่อสิทธิของตนได้อย่างชัดเจน ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนจะต้องได้รับ อาจจะไม่ชัดเจน หรือไม่สามารถแก้ไขได้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนไปแล้ว และยังทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อถือของประชาชน และยังมีผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้ประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อประชาชนขาดการคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ อาจส่งผลทำให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธินอกกฎหมาย เช่น การประท้วง หรือการใช้ความรุนแรงจากการประท้วง เพราะไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน สังคม และประเทศไทย

5.1.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ เป็นกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ มีปัญหาที่สมควรต้องแก้ไขหรือไม่ ซึ่งกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และเกี่ยวเนื่องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย เพราะหากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายก่อนการใช้บังคับแล้ว ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกระบวนการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

กฎหมายภายหลังการบังคับใช้เช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในเรื่องดังกล่าวทั้งในกระบวนการแสดงความคิดเห็นก่อนการบังคับใช้ และการมีส่วนร่วมในการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังการบังคับใช้ เพื่อป้องกันหรือปกป้องส่วนได้เสียของตน ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นภาระกับประชาชน เกินสมควร รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวไว้ หากมีการนำมาใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ และมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกมารองรับ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ย่อมส่งผลดีทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในการแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้ บังคับมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังจะต้องใช้การรับ ฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย โดยเมื่อ พิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว พบว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย ส่งผลทำให้ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาของการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ และยังไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ หรือมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงาน ของตน ผลจากการไม่มีกฎหมายในระดับแม่บทหรือแม่กระทั่งกฎในประเทศไทยตามกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากหน่วยงานของรัฐตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่จะกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปรับฟังข้อมูลและผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวกลับไป พัฒนากฎหมายของตนให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงตามบริบทต่าง ๆ การที่ประเทศไทยไม่มี กฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการ กำหนดหน้าที่ให้รัฐจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลา โดยผลสัมฤทธิ์ ดังกล่าวยังจะต้องใช้การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

กฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย แต่ในกฎหมายลำดับรอง ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้การกระทำของรัฐตามกรณีดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของตนยังไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบ หรืออาจจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายว่าแนวทางการปฏิบัติในหน่วยงานของตนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วตามที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้นตอน อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และส่งผลกระทบต่อการนำข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในหน่วยงานของรัฐว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมวัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยหรือไม่ เพียงใด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรค 2) ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบอันอาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังมีการบังคับใช้เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าว ต้องมีเนื้อหาที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

5.2.1 หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ โดยการนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชียมา

<sup>1</sup> ผู้เขียนได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ พ.ศ. .... เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายตามข้อเสนอแนะดังกล่าว รายละเอียดตามภาคผนวก



บังคับใช้ เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยการปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชีย มีการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ กำหนดหลักการทั่วไปและมาตรฐาน รวมถึงมาตรการในการดำเนินการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนของการตรากฎหมายและการตรากฎระเบียบอื่น ๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายและระเบียบ ต้องทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐโครเอเชียและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐ

5.5.2 กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโรมานีมาบังคับใช้ เนื่องจากตามกฎหมายของสาธารณรัฐโรมานี ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้ และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการบริหารและการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อสาธารณชน โดยการบันทึกผลการอภิปรายในการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน และเผยแพร่ต่อสาธารณชน ทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบันทึกการรายงานการประชุม ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามกฎหมาย รวมถึงหลักการทางกฎหมายของสาธารณรัฐโครเอเชียที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับแม่บทให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ต้องประกาศต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หรือในลักษณะอื่นที่เหมาะสม รวมถึงการแจ้งเตือนและการเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมการปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดว่าต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

5.2.3 กำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการ ในการเข้าถึงสิทธิการ

มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายก่อนมีการบังคับใช้ได้ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และย่อมส่งผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการดำรงชีวิตอยู่ตามการเปลี่ยนแปลง สภาพสังคม เศรษฐกิจ การดำรงชีวิต และความเชื่อมั่นระหว่างประชาชนกับรัฐอย่างแท้จริง





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ” ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ.” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส.” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.
- เกียรติศักดิ์ บัวมาศ. “การได้รับการปฏิบัติในเชิงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดเลย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันราชภัฏเลย, 2547.
- กุลพล พลวัน. “กฎหมายระหว่างประเทศกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.” บทบัณฑิตย. 2541. 28(4).
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.” รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- เจมส์ แอล เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน. ขอนแก่น : ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, 2545.
- เจมส์ แอล เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี. พิมพ์ครั้งที่ 1. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, 2551.
- ชลธิชา สมตัว. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย, 2557.

- ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2557.
- ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1. (มกราคม 2542) : น. 160.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 1).”  
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=840>, 10 มิถุนายน 2561.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำชูสภา, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำชูสภา. 2544.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.” รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำชูสภา, 2543.



ภัทรวรรณ อุซุงศ์อมร. “การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ภัทราวุธ มกรเวส. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์ จำกัด, 2546.

วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.

วีระ โลจายะ. “เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์.” นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

สิทธิพร เสาภายน. “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.” กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556.

สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.” รายงานผลการวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” 2543 มิถุนายน, วารสารนิติศาสตร์. 30(2).

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. พระนคร: โอเดียน สโตร์, 2512.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

อรทัย ก๊กผล. ใน ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ.2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

อภิรดี ตะเคียนนุช. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.

### ภาษาต่างประเทศ

Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation of Hungary

Code of practice on consultation with the interested Public in procedures of adopting Laws, other Regulations and Acts of Croatia

Jean Rivero. Les libertés publiques. Tome I: Les droits de l’homme, 1991.

Law no. 52/2003 (republished\*) of 01/21/2003 on decisional transparency in public administration of Romania

Maurice Cranston. Human Rights To-day. London. Ampersand book, 1962.



ภาคผนวก

**ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ  
กระบวนการตรากฎหมายของรัฐ พ.ศ. ....**

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายของภาครัฐได้อย่างทั่วถึง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงตราพระราชบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ พ.ศ. ....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

**มาตรา 3** ก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ก่อนการตรากฎหมาย หมายถึง กระบวนการตั้งแต่คิดริเริ่มที่จะมีการตรากฎหมาย จะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวให้กับประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุมปรึกษาหารือกับคนในชุมชน เป็นต้น

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้ คือ เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายสาระสำคัญของร่างกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน

(3) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายแก่ประชาชน

ก. รัฐจะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายแก่ประชาชนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสภานิติบัญญัติ

ข. การเผยแพร่ทางอื่น ๆ ภายใต้อุปนิสัยของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการเผยแพร่ ซึ่งจะต้องเพียงพอต่อคนในชุมชนหรือประชาชนจะเข้าใจและทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ เช่น ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด ฯลฯ

(4) กรณีที่จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ก. กรณีกฎหมายที่ตราขึ้นอาจมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่าเห็นควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนหรือไม่ เว้นแต่ในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมาย

ข. กรณีกฎหมายที่ตราขึ้นจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตรากฎหมายเสมอ

(5) วิธีการที่รัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐสามารถดำเนินการวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้

ก. การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยการสัมภาษณ์รายบุคคล หรือการเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่น ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย หรือการสนทนากลุ่มย่อย

ข. การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยการประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย

**มาตรา 4** รัฐจะต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องประกาศให้ประชาชนทราบ ดังนี้ คือ วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยประกาศดังกล่าวจะต้องปิดไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้ง จะต้องประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สถานีวิทยุจัดให้มีขึ้น

**มาตรา 5** เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน โดยประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และการประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สถานีวิทยุจัดให้มีขึ้น ให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

**มาตรา 6** รัฐจะต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้ โดยต้องให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติมาตรานี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 มาบังคับใช้โดยอนุโลม



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

จิระนันท์ ภูตรี

พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

