



## สรุปโครงการสัมมนาระดมความคิดเห็น<sup>1</sup>

### เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ :  
เครื่องมือภาครัฐ – กลไก ภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและความหมาย

วันที่ 18 เมษายน 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ณ ห้องประชุมสาม สถาบันพระปกเกล้าและออนไลน์ผ่านระบบ ZOOM และ Facebook Live

.....

การสัมมนาระดมความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ : เครื่องมือภาครัฐ – กลไกภาคประชาชน จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและความหมาย ในรูปแบบเวทีสาธารณะเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมระดมความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์ หลักการสำคัญ กรอบหลักเกณฑ์ รูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วม สถานะกฎหมายกลางและผลบังคับใช้ ระบบและวิธีการจัดรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง กลไกหลักที่มีบทบาทกำหนดแนวนโยบายและหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการติดตามตรวจสอบ รวมทั้งกลไกการจัดการข้อร้องเรียนของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวิทยากรร่วมแลกเปลี่ยน ได้แก่

- ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาและผลักดันกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
- นายอิทธิพล ช่างกลิ้งดี ผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ทั้งนี้ สามารถสรุปรายละเอียดทางวิชาการจากเวทีสัมมนาสาธารณะได้ ดังต่อไปนี้



ดร. ถวิลวดี บุรีกุล



ศ.ธงทอง จันทรางศุ



นายอิทธิพล ช่างกลิ้งดี



อ.ไพสิฐ พาณิชย์กุล

<sup>1</sup> ผู้สรุป นางสาวนิตยา โพธิ์นอก นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า และนางสาวอัจฉิมา แสงรัตน์ นักวิชาการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

การสัมมนาเริ่มต้นจากการกล่าวเปิดโดยศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า โดยศาสตราจารย์วุฒิสาร กล่าวว่ปัจจุบันนี้กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Public Policy Process) มีความสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 77 กำหนดหลักการตรากฎหมายรวมทั้งนโยบายที่เกิดขึ้นซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นกฎหมาย แต่เป็นทิศทางและแนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการ ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากนโยบายและกฎหมายนั้น ๆ ย่อมมีสิทธิในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงประเด็นที่ประชาชนเห็นว่าเรื่องนี้ควร กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาในระดับประเทศหรือแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ ควรมีพื้นที่ให้ประชาชน ในการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปด้านการเมืองได้เสนอร่างกฎหมายเร่งรัด ในเรื่องนี้ที่ถือว่าเป็น Big Rock เพื่อให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีรูปธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้าในฐานะที่เป็นสถาบันวิชาการภายใต้กำกับของประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐผู้ใช้อำนาจกับประชาชนผู้รับผลของอำนาจนั้น เกิดความเข้าใจและมีความเห็นพ้องต้องกันถึงทิศทางที่จะเกิดขึ้นในอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้ กล่าวว่ผลจากการระดมความคิดเห็นครั้งนี้ จะได้นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงที่ร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณา จากนั้น เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวถึงความมุ่งหวังในช่วงท้ายก่อนเปิดการสัมมนา ว่า “หวังว่าการสัมมนาครั้งนี้จะบรรลุเป้าหมายตามชื่อคือ **การมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและมีความหมาย** บรรลุผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”



# ความเป็นมาของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

พ.ศ. ....

โดย ดร. ถวิลวดี บุรีกุล

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

## ประวัติการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ...



สาธารณะ มีการริเริ่มดำเนินการมาแล้วกว่า 2 ทศวรรษ เพื่อเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้แข็งแกร่งในสังคมไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการศึกษาการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ จนปี 2550 คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีสถาบันพระปกเกล้าซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเอเซีย ได้ทำการศึกษาและได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จนนำไปสู่การรณรงค์ให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ทั้งหมด 13,167 ชื่อ แต่ทว่ากลับเกิดสถานการณ์ทางการเมือง จึงเป็นผลให้การเสนอร่าง พ.ร.บ. ต้องชะงักลง

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ประชาชนหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติอีกครั้ง แต่สุดท้ายแล้วนั้นกลับไม่มีการรับรองร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว เพราะถูกตีความว่าส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญ จึงยังมีการขับเคลื่อนเพื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ. นี้ต่อไป ปัจจุบันมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ นายวรภพ วิริยะโรจน์ และคณะได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยใช้ร่างภาคประชาชนเป็นฐานในการจัดทำร่างปัจจุบัน

ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ได้นำเสนอความเป็นมาของกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

## ประวัติการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ...



13,167 ชื่อ แต่ทว่ากลับเกิดสถานการณ์ทางการเมือง จึงเป็นผลให้การเสนอร่าง พ.ร.บ. ต้องชะงักลง

ประวัติการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ...

ภาพบรรยากาศการเสนอร่าง พ.ร.บ. จำนวน 13,167 ชุดต่อ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2561

การสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ : เครื่องมือภาครัฐ – กลไก ภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและความหมาย

## หลักการเหตุผล เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ  
ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาและผลักดันกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน-  
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ได้เริ่มต้นในการอธิบายถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้ 1) ชื่อร่างและขอบเขตการบังคับใช้ จากการศึกษาความเป็นมาของร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเสนอหรือเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายมาแล้วหลายฉบับแต่ก็ประสบกับความล้มเหลวมาตลอด ปัจจุบันมีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวในฉบับประชาชนมาปรับและพิจารณาใหม่เพื่อที่จะเสนอต่อไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ 2) ในการจัดทำร่างกฎหมายจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบร่างกฎหมายฉบับประชาชนและฉบับอื่น พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการเพื่อนำมาพิจารณาและปรับแก้ไขให้ร่างกฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น 3) ข้อจำกัดของร่างกฎหมายฉบับเดิม คือ การตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง ซึ่งในประเด็นนี้ถูกพิจารณาว่าเป็นภาระต้องงบประมาณของประเทศ และถือเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน ดังนั้น ในการจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้จึงต้องคำนึงถึงหลักการ และความเหมาะสมในการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพราะจะเป็นสิ่งจูงใจให้กฎหมายไม่สามารถเดินหน้าได้ 4) ร่างกฎหมายฉบับนี้จะต้องทำให้ กระชับรัดกุมมากที่สุด จึงระบุเพียงหลักการ กลไกและแนวทางในการทำงานสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญ และสุดท้าย 5) คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งตามข้อเสนอของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่วนหนึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหน่วยราชการต่าง ๆ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการทำงาน ในขณะที่ก็จำเป็นต้องมีกรรมการที่มาจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์และทำงานด้านนี้โดยเฉพาะเพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพให้เกิดกับร่างกฎหมายฉบับนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ กล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีเจตนารมณ์และหลักการที่มุ่งเน้นการคุ้มครองและรับรองวิธีการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกขั้นตอน ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตลอดจนเพื่อให้มีหลักประกันในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถดำเนินการไปได้อย่างสร้างสรรค์และก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ชุมชน และประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง หลังจากนั้นศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง ได้มีการอธิบายถึงค่านิยมของคำสำคัญที่ปรากฏในร่างกฎหมายฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสาธารณะ หมายความว่า การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ หรือการออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงการจัดทำโครงการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดอย่างมีนัยสำคัญ

## “นโยบายสาธารณะ”

หมายความว่า การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ หรือการออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงการจัดทำโครงการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดอย่างมีนัยสำคัญ

คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ หมายความว่า การริเริ่ม การให้และรับรู้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ กล่าวโดยสรุปคือจำเป็นต้องมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

## “กระบวนการนโยบายสาธารณะ”

หมายความว่า การริเริ่ม การให้และรับรู้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

## “หน่วยงานของรัฐ”

หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐและหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับสัมปทานหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

3. หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐและหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับสัมปทานหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนหน่วยงานของรัฐ อันหมายรวมถึงฝ่ายบริหารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

4. ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์ ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ

5. ฉันทามติ หมายความว่า ผลที่เกิดจากกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องมีการลงมติหรือลงคะแนนเสียง และผลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ ฉันทามติถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ เพราะทุกคนได้แสดงความคิดเห็นแต่ผลอาจไม่จำเป็นต้องเป็นเอกฉันท์ เพราะเป็นการยากที่จะให้ผลเป็นเอกฉันท์ได้ แต่สิ่งสำคัญของฉันทามติคือการได้พูดคุยกัน มีการแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องดังกล่าวร่วมกัน

## “ฉันทามติ”

หมายความว่า ผลที่เกิดจากกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องมีการลงมติหรือลงคะแนนเสียง และผลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นที่เป็นเอกฉันท์

ต่อจากนั้นศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าประชาชนย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลและการรับข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมนั้น รวมไปถึงหน้าที่หน่วยงานของรัฐ โดยในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้เป็นโครงสร้างใหญ่ ๆ เพื่อให้คณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปขยายความต่อถึงภาระหน้าที่ อำนาจและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนั้นให้เป็นไปตามหลักการ มาตรฐานหรือองค์ประกอบพื้นฐานตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด รวมทั้งหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมซึ่งคณะกรรมการฯ กำหนดขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐสามารถปรึกษาหารือหรือขอคำแนะนำจากคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎหรือระเบียบ รวมทั้งการทบทวน แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานได้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ มีคุณค่า และมีความหมาย

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 18 ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน (2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสองคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดเป็นกรรมการ (4) ผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวน 3 คนเป็นกรรมการ (5) ผู้แทนสื่อมวลชน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านสื่อมวลชน จำนวน 1 คน



เป็นกรรมการ (6) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหาจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีด้าน กฎหมายมหาชน และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและธรรมาภิบาลด้วยจำนวน 6 คน เป็นกรรมการให้ปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการและ มอบหมายเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการฯ

คณะกรรมการมีบทบาท อำนาจหน้าที่หลักคือในการกำหนด หลักเกณฑ์ แนวทาง รวมทั้งหลักการ พื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการ รวมไปถึงกำกับ แนะนำ ช่วยเหลือ สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ซึ่งเป็น บทบาทในเชิงนโยบายมากกว่าลงไปปฏิบัติหรือจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง

<p>เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนด ขอบเขต ประเภท ชนิด และลักษณะ ของนโยบายสาธารณะที่อยู่ภายใต้ บังคับพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>กำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วม ของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ออกกฎ ระเบียบ แนวทาง หรือดำเนินการ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะ</p>
<p><b>หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ</b></p>	
<p>ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งใน ระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งการจัดทำ บริการสาธารณะ</p>	<p>สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของ รัฐ และ เจ้าหน้าที่ ของ รัฐ เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ</p>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง ยังกล่าวถึงโครงสร้างของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีศูนย์ รับเรื่องราวจุดทุกข์ของการทำงาน โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต้องเป็นหน่วยงานในการจัดการเรื่อง ทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องงานทางด้านธุรการ เนื่องจากตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ดังนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงถือว่าไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ และอาจไม่ส่งผลกระทบต่อ งบประมาณแผ่นดิน เพราะเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้ว หากแต่ต้องมีระบบการจัดการเรื่องงบประมาณให้มีคุณภาพ รวมทั้ง ต้องพิจารณาเรื่องจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมและมีคุณภาพมากที่สุด

ในช่วงท้ายศาสตราจารย์พิเศษธงทอง กล่าวว่กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการทำให้ประชาชนและ ชุมชนได้รับรู้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะทั้งหลายได้อย่างสะดวกและครบถ้วน ในช่วงเวลาที่ เหมาะสม อีกทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำผลจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนไปใช้ ประกอบในกระบวนการตัดสินใจกำหนด อนุมัติ หรือเห็นชอบในนโยบายสาธารณะ ตามมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 และเพื่อความโปร่งใสกำหนดให้มีการประกาศการตัดสินใจให้ประชาชนทราบพร้อมเหตุผล ความ จำเป็น มาตรการในการป้องกันหรือเยียวยา การแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์ สาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดด้วย

# สรุปสาระและความคิดเห็นของประชาชน และความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ

โดย นายอิทธิพล ช่างกลิ้งดี

ผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นายอิทธิพล ช่างกลิ้งดี กล่าวว่าในฐานะที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายฉบับนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐ โดยที่ผ่านได้จัดให้มีขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็น 2 วิธี ได้แก่ การแสดง

**1. ขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็น**

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ... ผ่าน 2 ช่องทางดังต่อไปนี้

1.1 จัดให้มีการรับฟังผ่านระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) ระหว่างวันที่ 14 กุมภาพันธ์ - 22 มีนาคม 2565

1.2 มีหนังสือสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังส่วนราชการระดับกระทรวง จังหวัดทุกจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

ความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ [www.law.go.th](http://www.law.go.th) ซึ่งมีประชาชนจำนวน 905 คน ร่วมแสดงความคิดเห็น และ การจัดส่งหนังสือสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังส่วนราชการระดับกระทรวง จังหวัดและกรุงเทพมหานคร ซึ่งในกรณีนี้ มีหน่วยงานที่ร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน 217 หน่วยงาน และ จากผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ใน 2 ช่องทางข้างต้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

ใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นค่านิยม ประเด็นสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประเด็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และ ประเด็นคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับ “ค่านิยม” ในมาตรา 3 มีข้อเสนอแนะ

**2. ผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ**

2.1 ประเด็นค่านิยม (มาตรา 3)

ค่านิยม	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
ผู้มีส่วนได้เสีย	1. เสนอแนะให้เพิ่มเติมคำว่า “หรืออาจได้รับความเสียหาย” เชื่อมต่อกับ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552 2. มีข้อสังเกตว่า ผู้มีส่วนได้เสียอาจได้รับความเสียหายหรือได้รับผล กระทบจากนโยบายสาธารณะแล้ว ความหมายโดยรวมนี้ ผู้ซึ่งอาจได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ เพื่อให้บุคคล ดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่ตนเองอาจได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง เพียงแต่มีทั้งจริงหรือเพียงอาจได้รับความเสียหายหรือผลกระทบที่ควรถือว่าผู้มีส่วนได้เสียแล้ว 3. ควรนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” และ “ผู้เกี่ยวข้อง” ให้มีความหมายแตกต่างกันชัดเจน 4. ควรนิยามคำว่า “บุคคล” เป็น “บุคคล” เพื่อให้ครอบคลุมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลรวมถึงเพิ่มมติให้รวมถึงคณะบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนด้วย เนื่องจากความหมายของผู้มีส่วนได้เสียควรกำหนดให้ครอบคลุมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม

1.60% 2.14% 96.26%

ไม่เกี่ยวข้อง ไม่เกี่ยวข้อง ไม่เกี่ยวข้อง

มีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวน 1,122

ว่าควรกำหนดค่านิยมให้มีความชัดเจนครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น ค่านิยมของ “นโยบายสาธารณะ” ที่เสนอให้เพิ่มเติมกรณีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาเพิ่มเติมคำว่า “เศรษฐกิจ” ต่อท้ายคุณภาพชีวิต และเพิ่มเติมคำว่า “แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด” “แผนพัฒนาท้องถิ่น” รวมถึง “หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดอย่างมีนัยสำคัญ” ให้ชัดเจนมากขึ้น อีกทั้ง มีข้อเสนอให้กำหนดประเภทของโครงการให้

ชัดเจน เพราะจากค่านิยมในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมไปถึงโครงการทุกประเภทหรือเฉพาะโครงการรัฐ หรือโครงการรัฐร่วมเอกชน และ คำว่า “ผู้เกี่ยวข้อง” มีข้อเสนอแนะว่าควรเพิ่มองค์ประกอบเอกชน เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนค่านิยมของ “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” นั้น มีข้อเสนอแนะว่า ควรเปิดให้การเปลี่ยนแปลง แก้ไข และยกเลิกนโยบายสาธารณะ โดยการกำหนดแนวทางที่ชัดเจน เนื่องจากบางกรณีอาจจะกระทบต่องบประมาณที่ได้ดำเนินการไปแล้ว อีกทั้ง ในการทำประชาพิจารณ์เป็นอีกหนึ่งวิธีที่ทำให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อนำเสนอข้อมูลในมุมต่าง ๆ ได้ครบถ้วน นอกจากนี้ ยังมี

การสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ :

เครื่องมือภาครัฐ – กลไก ภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและความหมาย

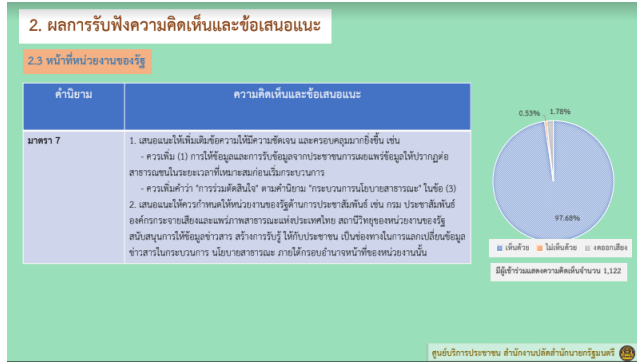


ข้อเสนอต่อการนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” โดยเสนอแนะว่าให้เพิ่มเติมคำนิยามให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้ครอบคลุมทุกองค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐและควรเพิ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

**ประเด็นสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ** มีข้อเสนอว่าควรแก้ไขและเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 6 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3 และมาตรา 7 ผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่ยังไม่ครอบคลุม เพราะในร่างกฎหมายมีเพียง 2 ด้านเท่านั้น

**ประเด็นเรื่องหน้าที่หน่วยงานของรัฐ**

มาตรา 7 เสนอให้มีการเพิ่มความให้ความชัดเจน และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอให้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐด้านการประชาสัมพันธ์ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสนับสนุนการให้ข้อมูลข่าวสาร สร้างการรับรู้ให้กับประชาชนในเรื่องนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

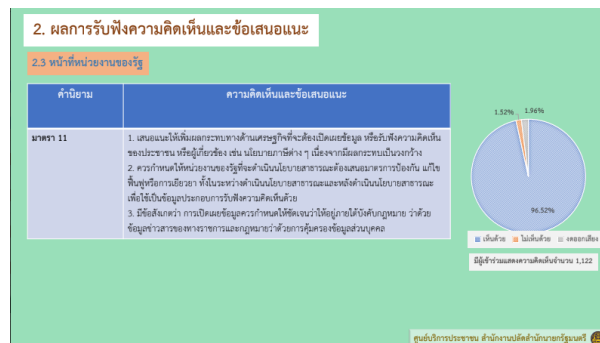


มาตรา 8 มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำว่า “...เพื่อให้เกิดความเห็นร่วมกันของที่ประชุม” ว่าข้อความดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดเข้าใจว่าจะต้องมีมติ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” เท่านั้นหรือไม่ รวมทั้งข้อสังเกต

มาตรา 8 และมาตรา 11 กรณีการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินนโยบายสาธารณะ ที่มีลักษณะต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน โดยเพิ่มผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้อง

มาตรา 12 เห็นควรให้เพิ่มเติมข้อความในข้อ (4) ผลกระทบของการดำเนินการ ทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการป้องกัน การแก้ไขฟื้นฟู และการเยียวยา

มาตรา 14 มีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ หรือ ประกาศผลการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนทั่วไปทราบก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการด้วย



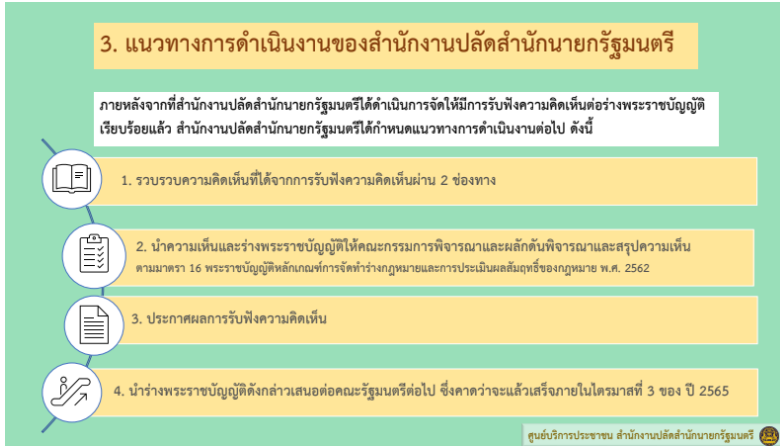
มาตรา 17 มีข้อสังเกตว่า คำว่า “...โดยไม่ชักช้า...” ควรกำหนดระยะเวลาพิจารณาดำเนินการตามคำร้องให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จเป็นจำนวนกี่วัน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถวางแผนดำเนินการต่อไปได้

มาตรา 18 เสนอแนะให้ที่มาขององค์ประกอบกรรมการประเภทผู้แทนภาคประชาชนให้มีอิสระจากฝ่ายการเมืองหรือภาครัฐมากขึ้น

และมาตรา 24 ให้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หากมีกรณีการร้องเรียนหรือกรณีพิพาทเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้

ประเด็นคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีการเสนอให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน

ในช่วงท้ายของการบรรยายนายอิทธิพล ช่างกลิ้งดี กล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่าภายหลังจากที่ได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะรวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และจะเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณะ ขั้นตอนสุดท้ายคือ จะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป



**3. แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี**

ภายหลังจากที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

1. รวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นผ่าน 2 ช่องทาง
2. นำความเห็นและร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาและผลักดันพิจารณาและสรุปความเห็นตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
3. ประกาศผลการรับฟังความคิดเห็น
4. นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 3 ของ ปี 2565

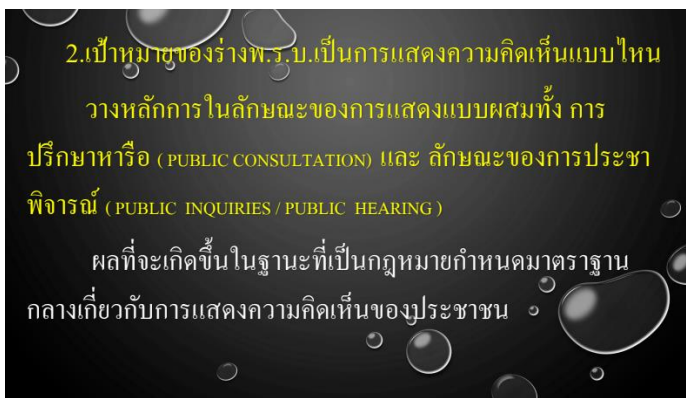
ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะรวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และจะเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณะ ขั้นตอนสุดท้ายคือ จะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ประเด็นและวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....

โดย อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล ให้ความคิดเห็นว่าหลักการของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายประเทศยึดหลักมีในหลายรูปแบบ อาทิ การปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์ และการลงประชามติ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นแบบผสมทั้งการปรึกษาหารือ และประชาพิจารณ์ ดังนั้น จึงควรต้องพิจารณาต่อไป



**2. เป้าหมายของร่างพ.ร.บ.เป็นการแสดงความคิดเห็นแบบในวงหลักการในลักษณะของการแสดงแบบผสมทั้ง การปรึกษาหารือ (PUBLIC CONSULTATION) และ ลักษณะของการประชาพิจารณ์ (PUBLIC INQUIRIES / PUBLIC HEARING)**

ผลที่จะเกิดขึ้น ในฐานะที่เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

คือ มาตรฐานกลางของ 2 กลไกนี้ว่าจะไปในรูปแบบใด และ หากจะพิจารณาในส่วนของกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะพบว่าประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวเกิดความยากในการนำไปบังคับใช้กับหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้น ภายหลังจึงมีความพยายามในการ

ตรากฎหมายการมีส่วนร่วมในระดับพระราชบัญญัติหากแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงเกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ พ.ศ. 2548 แทน อย่างไรก็ตาม แม้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงบังคับใช้ แต่มีกฎหมายที่มีความมุ่งหมายในลักษณะเช่นเดียวกันเกิดขึ้น ได้แก่ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ซึ่ง

กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้มีผลบังคับเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เพราะ ผู้ได้รับผลกระทบสามารถใช้กลไกจากกฎหมายฉบับนี้ในการเรียกร้องได้

ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีกฎหมายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้ ได้แก่ พ.ร.บ.ยุทธศาสตร์ชาติ 2560 พ.ร.บ.หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และมีร่าง พ.ร.บ.กำหนดวิธีการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาหรือการค้าการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ – 24 มีนาคม 2565 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการพิจารณาของร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงควรพิจารณาด้วยว่ากฎหมายฉบับอื่นอาทิที่ได้กล่าวข้างต้นมีกลไกอย่างไร เพื่อพิจารณาว่าร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมฉบับนี้จะมีตำแหน่งแห่งที่ (position) อย่างไร

4. ตำแหน่งแห่งที่ของ“ ร่าง พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....”

4.1 ในฐานะกฎหมายกลาง จะจัดความสัมพันธ์กับกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่แล้ว (แต่ยังไม่ดีพอ / ไม่เป็นไปตามหลักการของการมีส่วนร่วม) อย่างไร

4.2 ควรจะเติมกลไกบางประการที่เป็นการพัฒนาต่อยอดกระบวนการรับฟังหรือการเยียวยาให้เกิดประสิทธิภาพไปด้วยหรือไม่ (เช่น กลไกการค้นหาความจริงจากเหตุการณ์สำคัญๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อประเทศ )

สำหรับความคิดเห็นต่อสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ อาจารย์ไพสิฐเห็นว่าในฐานะที่กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายกลาง การยืนยันเพียงหลักการการมีส่วนร่วมนั้นถือว่ายังไม่เพียงพอ เพราะหน่วยงานรัฐเพียงรับฟังแต่ไม่ได้นำไปพัฒนาหรือดำเนินการต่อว่าจะทำอย่างไรให้กลไกสามารถดำเนินการต่อไปได้ คณะกรรมการ ฯ มีการต่อยอดจากการรับฟังความคิดเห็นหรือการเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่อย่างไร ทำอย่างไรให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ มีผลต่อกลไกทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการฯ อาจถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองในการพิจารณารณีร้องเรียน รวมทั้ง ในร่างกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการฯ ควรเป็นกลไกในการค้นหาความจริง หากมีกรณีผลกระทบโครงการหรือนโยบายที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งที่เป็นโครงการที่เกิดขึ้นแล้วด้วย อาทิ กรณีลำห้วยคลิตี้ ที่ควรเป็นกลไกมากกว่าการพิจารณาความคิดเห็นเพียงอย่างเดียว โดยใช้กลไกคณะกรรมการฯ เป็นผู้ค้นหาความจริงในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบด้วย ส่วนอำนาจหน้าที่คณะกรรมการฯ พบว่าค่อนข้างกว้างขวาง โดยเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้มีการระบุขอบเขตนโยบายสาธารณะไว้ ทำให้การออกกฎหมายระดับรองต้องมีข้อควรระวังที่ไม่ให้มีสาระที่ขัดต่อหลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้

การมีหลักการแบบกว้าง ๆ ของร่างกฎหมายนี้ โดยควรพิจารณาปรับปรุงให้มีหลักการเบื้องต้นหรือไม่ในการรับฟังความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมติดตาม และเยียวยา ว่ามีหลักการเบื้องต้นอย่างไร เพื่อขยายความให้เกิดความชัดเจน แต่อาจไม่ต้องระบุในรายละเอียด ในส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความคิดเห็นที่ผ่านมามากมายครั้งไม่ได้ถูกนำไปใช้ หรือประยุกต์ใช้ ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณา คือ ทำอย่างไรให้เกิดการนำไปใช้จริง เช่น หากหน่วยงานไม่ได้นำไปปฏิบัติตาม จะทำอย่างไรให้กลไกของศาล หรือคณะกรรมการฯ มีผลสำคัญต่อการแก้ปัญหาเดิม ๆ ให้มีประสิทธิภาพ

5. ประเด็นข้อสังเกตต่อร่าง พ.ร.บ ฯ

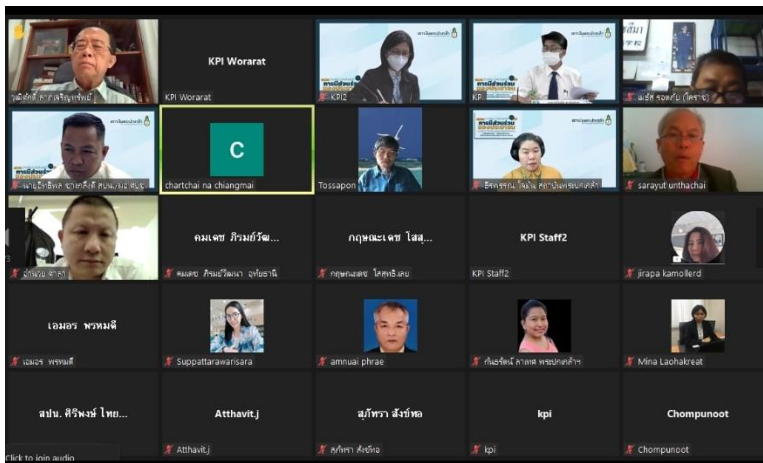
5.1 การกำหนดขอบเขตของการบังคับตามกฎหมาย (ไม่ได้กล่าวไว้โดยตรง มีช่องตาม ม. 24 (1))

5.2 การออกแบบระบบการรับฟังโดยการวางกรอบมาตรฐานขั้นต่ำ แบ่งตามช่วงของนโยบายสาธารณะ ตาม ม. 7 + ( ม. 11 , ม. 12 ) + ม. 24 ( 2 ) + ม. 25

ประสิทธิผลในเชิงปฏิบัติ นอกจากนี้ มีข้อห่วงกังวลว่าการทำโครงการที่ผ่านมาหากมีการดำเนินการไปแล้วจะมีมาตรการในการลงโทษอย่างไร

การแสดงทัศนะความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....

โดย ผู้เข้าร่วมสัมมนา



ในช่วงสุดท้ายของการสัมมนา ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้มีการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย โดยหลายความคิดเห็นมีความสอดคล้องกับข้อมูลที่นำเสนอโดยวิทยากรจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอาจารย์ไพสิฐ ในภาพรวมของหลักการและเหตุผล ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางด้านการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันบางท่านก็คาดหวังว่ากฎหมายนี้จะ เป็นกฎหมายที่เต็มเต็ม

กฎหมายที่มีสาระการมีส่วนร่วมฉบับอื่น อย่งไรก็ดี แม้ผู้เข้าร่วมสัมมนาจะเห็นด้วยต่อการมีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่บางท่านยังมีความห่วงกังวลต่อผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางด้านมีส่วนร่วม

ในส่วนขอเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของร่างกฎหมายนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ควรให้ความสำคัญแก่ภาคประชาชนมากกว่าภาครัฐเป็นหลัก นโยบายสาธารณะจึงควรมาจากการนำเสนอของภาคประชาชนได้ด้วย อีกทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางอ้อมด้วยเพื่อให้ครอบคลุมผู้ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบทั้งหมด

สำหรับกรอบหลักเกณฑ์และรูปแบบการมีส่วนร่วม ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความเห็นอย่างหลากหลาย ได้แก่ การวางหลักการที่ยึดหยุ่นแก่หน่วยงานปฏิบัติ ความชัดเจนของกระบวนการประชาคม การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ ติดตาม และยกเลิกนโยบาย ตลอดจนการนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำนโยบาย

ในส่วนขอระบบ กระบวนการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความสำคัญกับกลไกคณะกรรมการฯ ตามร่างกฎหมายนี้ โดยเห็นว่าคณะกรรมการฯ ควรมีองค์ประกอบภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการ

การสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ :  
เครื่องมือภาครัฐ – กลไก ภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าและความหมาย

มีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ เพราะยังไม่มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจนของคณะกรรมการฯ ในส่วนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการนำข้อมูลไปใช้นั้น ควรมีความชัดเจนในร่างกฎหมายนี้ที่ทำให้การเสนอข้อมูลของประชาชนได้รับการรับฟังและมีการนำไปใช้พิจารณาจัดทำนโยบาย ตลอดจนผลของการรับฟังจากประชาชนควรมีการเผยแพร่ในวงกว้าง

สำหรับกลไกป้องกันแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องประชาชน ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ชัดเจนมากเท่ากับประเด็นก่อนหน้านี้ โดยมีบางท่านเพียงตั้งข้อสังเกตว่ากรณีมีความขัดแย้งหรือแตกต่างอย่างรุนแรง ร่างฯ นี้ควรมีการกำหนดแนวทางไว้ด้วย

ขณะเดียวกันสำหรับประเด็นหลักประเด็นด้านต่าง ๆ ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าร่างกฎหมายนี้ยังขาดมาตรการในการจัดการหากไม่มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมตามกฎหมายนี้ ดังนั้น เนื้อหาสำคัญที่ควรเพิ่มเข้าไปอาจเป็นมาตรการทั้งเชิงลงโทษหรือจูงใจตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางการดำเนินงาน เพื่อให้เจ้าของโครงการดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนายังเห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการให้ประชาชนสามารถร้องต่อคณะกรรมการฯ เพื่อขอให้หน่วยงานรัฐจัดกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการระดมมาตรการชดเชยความเสียหาย และจริยธรรมการวิจัยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการด้วย

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาดังกล่าว สรุปรายละเอียดได้ดังตารางต่อไปนี้

### ตารางที่ 1 สรุปประเด็นความคิดเห็นผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นหลัก	ข้อคิดเห็น
1. หลักการและเหตุผล	จำเป็นต้องมีกฎหมายกลางด้านการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันกฎหมายนี้อาจจะช่วยเติมเต็มเรื่องการมีส่วนร่วมในกฎหมายอื่น
2. เจตนารมณ์และหลักการสำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในร่างฯ นี้ยังให้ความรู้สึกว่าจะปัจจุบันยังเปิดโอกาสไม่เต็มที่ ควรปรับให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่</li> <li>○ ในเชิงโครงสร้าง ร่างฯ นี้ ยังให้ความสำคัญกับรัฐ ควรเขียนว่าประชาชนมีสิทธิเสนอให้หน่วยงานของรัฐจัดกระบวนการเสนอนโยบายขึ้นมาได้ รวมถึงการยกเลิกนโยบายด้วย</li> <li>○ หลักการของกฎหมายควรมีกำหนดไว้เป็นประเพณีว่า “เพื่อรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน”</li> <li>○ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ควรระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางอ้อมด้วย</li> <li>○ นิยาม “การมีส่วนร่วม” ควรใช้ภาคประชาชนเป็นประธานของประโยค เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และยกเลิกนโยบาย</li> <li>○ “นโยบายสาธารณะ” ไม่ได้มาจากภาครัฐเท่านั้น แต่ต้องมาจากภาคประชาชนด้วย เช่น คณะกรรมการประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อให้มีความเป็นรูปธรรม</li> <li>○ นิยามการมีส่วนร่วมควรระบุทั้งก่อน ระหว่าง หลัง การตัดสินใจ</li> </ul>
3. กรอบหลักเกณฑ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ควรเปิดช่องให้หน่วยงานได้ใช้แนวปฏิบัติเดิม หากไม่ขัดแย้งหรือมีมาตรฐานที่น้อยกว่าหลักเกณฑ์หรือหลักการของร่างฯ นี้</li> </ul>

ประเด็นหลัก	ข้อคิดเห็น
รูปแบบ และวิธีการมีส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ การลงประชามติ ยังไม่เห็นความชัดเจน ควรเขียนให้มีความชัดเจนมากขึ้นเช่นว่าผลของประชามตินำไปสู่อะไร</li> <li>○ มาตรา 8 กรณีหน่วยงานรัฐไม่ริเริ่มหรือเพิกเฉย ควรเขียนให้ประชาชนมีสิทธิเสนอให้หน่วยงานรัฐจัดการมีส่วนร่วม และควรมีการระบุนโยบายสาธารณะที่มาจากภาคประชาชนด้วย</li> <li>○ มาตรา 9 การให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ คำว่า “อาจจะ” ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ควรใช้คำว่า “ควรจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม” และมีกลไกกำหนดให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม เพราะการมีส่วนร่วมเป็นระบบสำคัญ ประชาชนทั่วไปหากไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการจะไม่มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะในแต่ละระดับ ควรมีกลไกคณะกรรมการภาคประชาชนจาก 5 ภาคเป็นการมีส่วนร่วมที่ครบวงจร</li> <li>○ มาตรา 16 ยังไม่ครอบคลุมกรณียกเลิกโครงการ จึงควรครอบคลุมไปถึงการฟื้นฟูคุณภาพชีวิต อนามัยและสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะโครงการกระทบมากกว่าตัวบุคคล</li> <li>○ มาตรา 13 การให้ข้อเท็จจริง ควรให้ข้อเท็จจริงทั้งข้อดีและข้อเสีย ควรให้คณะกรรมการฯ ได้เข้าร่วมในกระบวนการให้ข้อมูลด้วย</li> <li>○ มาตรา 17 ควรมีกระบวนการยกเลิกที่ต้องระบุว่าให้มีการประเมินผลกระทบโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว เพราะหลายโครงการดำเนินการไปแล้วไม่เหมาะสม</li> <li>○ ประกาศและหลักเกณฑ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ประกาศนี้เขียนนิยามชัดเจนทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ และนิยามนโยบายสาธารณะ ควรมีการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ ให้เชื่อมโยงกันด้วย</li> </ul>
4.ระบบกระบวนการและวิธีการรับฟังความคิดเห็น	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ คณะกรรมการฯ ควรมีกลไกการทำงานที่มีความชัดเจน คณะกรรมการฯ ควรมีองค์กรช่วยเหลือหรือกลไกอย่างภาคประชาสังคม เช่น มีระบบลงทะเบียนองค์กรประชาสังคมเพื่อให้กับสนับสนุนการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ เพื่อช่วยงานคณะกรรมการ</li> <li>○ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น จะทำอย่างไรให้มีความเป็นอิสระ ตรงไปตรงมา และไม่เป็นไปตามความต้องการของเจ้าของโครงการเท่านั้น</li> <li>○ กระบวนการเข้าถึงข้อมูล ควรมีการทำให้มากขึ้น หรือมีความชัดเจนขึ้นในการรับฟังในการวางแผนงานกิจกรรมหรือนโยบาย การเสนอข้อมูลไปแล้วได้รับฟังและมีการพิจารณา อย่างน้อยควรมีการระบุให้ความคิดเห็นของประชาชนควรอยู่ในการพิจารณาของการประชุมหรือการพิจารณาทางนโยบาย</li> <li>○ ผู้ช่วยเลขาในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควรนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังมาเผยแพร่ให้แก่ประชาชนในวงกว้าง</li> </ul>

ประเด็นหลัก	ข้อคิดเห็น
5. กลไกป้องกัน แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และ วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ กรณีมีความขัดแย้งหรือแตกต่างอย่างรุนแรง ร่างฯ นี้จะมีกลไกอย่างไร</li> </ul>
6. หลักประกัน ด้านต่าง ๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ กรณีนโยบายนั้นเข้าเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ พิจารณา แต่หน่วยงานรัฐไม่ได้ดำเนินการ ควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถร้องต่อคณะกรรมการฯ ในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมหรือขอให้ยกเลิกโครงการที่ดำเนินการไปแล้วตามเกณฑ์ของคณะกรรมการฯ</li> <li>○ การบังคับใช้ตั้งแต่ต้นทางและปลายทาง ร่างฯ นี้ยังไม่มี ควรเขียนไว้ว่าจะมีมาตรการอย่างไร อาจเป็นการจูงใจหรือลงโทษก็ได้ อยากเห็นกฎหมายนี้มีสภาพบังคับ หรือส่งเสริมเพื่อให้นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เมื่อมีการทำโครงการขนาดใหญ่ ที่ผ่านมาไม่มีกระบวนการให้ประชาชนได้ไปฟ้องร้องกัน กฎหมายนี้ควรมีลักษณะบังคับใช้กับเจ้าของโครงการเหล่านั้นด้วย</li> <li>○ ควรมีมาตรการชดเชย กรณีที่ได้รับ ความเสียหายอันเกิดจากนโยบาย เพราะที่ผ่านมามีเจ้าของโครงการที่ทำผิดหลักเกณฑ์แต่ไม่มีการชดเชย</li> <li>○ การวิจัยประเมินผลกระทบโครงการที่ทำแบบระยะสั้น น่าจะมีมาตรการเรื่องจริยธรรมการวิจัยในการประเมินผลกระทบของนักวิจัย เช่น EIA</li> </ul>
7. อื่น ๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ กฎหมายนี้ จะมีความท้าทายเพราะเป็นกฎหมายกลาง จึงมีความห่วงกังวลเรื่องของความยากและปัญหาในเชิงปฏิบัติของกฎหมายฉบับนี้</li> </ul>