



เอกสารวิชาการ (Concept Paper)
กิจกรรมถอดบทเรียน

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแสดงความคิดเห็น
ในการจัดทำร่างกฎหมาย :
กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน

จัดทำโดย กลุ่มการเวก

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๑๙
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี ๒๕๖๗

การมีส่วนร่วมของประชาชน

ผ่านการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย



กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน

ทำไมต้อง Public Hearing ?



เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม



รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน



รัฐบาลโปร่งใส 0.48 คะแนน / อันดับ 77 จาก 142



#SAVE ทับลาน < แก้ไขปัญหา VS กระแสสังคม

สาเหตุ / ผลกระทบ

สาเหตุ

1. หลักรถยนต์และวิธีการของ กส. ไม่ชัดเจน
 - การสุ่มตัวอย่าง
 - การให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น
 - การให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น

2. ผู้บังคับใช้กฎหมาย
 - ขาดความรู้ / ขาดข้อมูล / ขาดข้อมูล
 - ขาดการตระหนักรู้
 - ใช้เงินครึ่งมือ / ใช้เงิน
 - กรณีทับลาน

- >> ทำตามสัญญา / ไม่ทำตามสัญญา
- >> ขาดความรู้และเข้าใจปัญหา
- >> ผู้แสดงความเห็นไม่ได้ให้ข้อมูล
- >> ภาครัฐไม่ให้อำนาจ

3. ประชาชน (ผู้มีส่วนได้เสีย)

- ประชาชนไม่แสดงความเห็น
- ประชาชนไม่สนใจข้อมูล / ตามกระแส (กรณีทับลาน)

ผลกระทบ

- ไม่ได้มีความคิดเห็นที่แท้จริง
- ขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น
- ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือจริง

แนวทางแก้ไขปัญหาคือจริง

1. หลักรถยนต์และการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (หลักการที่กล่าว)

- 1) กรณีที่กฎหมายกำหนดหลักการและวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้มีการเฉพาะให้ไปดำเนินการ
- 2) มีการจัดทำข้อมูล

2. การเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน

- 1) กำหนดหลักการและวิธีการในการเฉพาะ (ออกเป็นประกาศ กส.)

- 2) ความแตกต่างของหลักการและประกาศ กส. (สิ่งที่ กส. ไม่ได้กำหนด)

- o สุ่มตัวอย่างและข้อมูลประกอบ (ตรงไปตรงมา / ไม่บิดเบือน / ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย)
- o การประกาศการรับฟัง (ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลให้ชัดเจน)
- o วิธีการรับฟัง (อย่าปล่อยให้ข้อมูลไปอยู่ในมือใคร)
- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)

- 3) การรับฟังความคิดเห็นเชิงพื้นที่ มี 2 ช่องทาง

- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)
- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)

- 4) การรับฟังความคิดเห็นเชิงพื้นที่ มี 2 ช่องทาง

- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)
- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)

- 5) การรับฟังความคิดเห็นเชิงพื้นที่ มี 2 ช่องทาง

- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)
- o การรับฟังความคิดเห็น (ต้องระบุวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- o หน่วยงานของรัฐที่เชื่อมโยง
- o หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- o ประชาชนที่สนใจ
- o ประชาชนที่สนใจ
- o ประชาชนที่สนใจ

นวัตกรรมแก้ไขปัญหาคือจริง

1. แก้ไขหลักการและวิธีการรับฟังความคิดเห็น

- 1) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 2) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 3) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 4) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 5) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 6) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 7) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 8) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 9) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 10) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 11) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 12) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 13) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 14) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 15) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 16) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 17) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 18) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 19) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 20) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 21) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 22) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 23) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 24) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 25) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 26) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 27) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 28) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 29) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

- 30) แก้ไข พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น



3. จัดทำปฏิทินการรับฟังความคิดเห็น และคู่มือ PHAP

4. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

5. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

6. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

7. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

8. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

9. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

10. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

11. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

12. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

13. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

14. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

15. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

16. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

17. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

18. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

19. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน

20. สร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคเอกชน



กลุ่มที่ 1 การเอก (ยธ. 19)

การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย : กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน

ยธก. 19 กลุ่มการเวก

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หลักอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมีที่มาจากประชาชนเป็นหลักที่สำคัญ เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข จึงต้องถือตามมติของสมาชิกในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายได้โดยตรง ต่อมาเมื่อรัฐมีการพัฒนาและมีประชาชนจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้าไปใช้อำนาจเช่นนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงให้มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนและรับความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดย ‘การออกเสียงแทนประชาชน’ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาทางสังคมวิทยา พบว่าผู้แทนราษฎรมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมือง ส่งผลให้การแสดงออกของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นอาจไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนก็ได้¹ ดังนั้น จึงพัฒนาสู่แนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่อำนาจการตัดสินใจควรได้รับการจัดสรรระหว่างประชาชน เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) เป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทยได้รับการพัฒนามาโดยลำดับ ดังจะเห็นได้จากก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เริ่มบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะ ต่อมาได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เพิ่มบทบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้สำหรับการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น² และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เพียงพอที่จะไม่ให้ตรากฎหมายที่สร้างภาระกับประชาชนอย่างไม่คุ้มค่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงวางหลักการเกี่ยวกับก่อนการตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และนำความคิดเห็นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายทุกขั้นตอน³

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2542. “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ”. วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2542) : 160. อ้างถึงในนันทวัฒน์ บรมานันท์. 2548. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 1) [ออนไลน์] <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=840> [18 สิงหาคม 2567]

² นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2548. ข้อเสนอสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย [ตอนที่ 1] [ออนไลน์]. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=561> [18 สิงหาคม 2567]

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2562. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 120-122

นอกจากนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 กำหนดให้การตรากฎหมายต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งจัดให้มีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย

ด้วยกรณิดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งสาระสำคัญส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น โดยก่อนการตรากฎหมายรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งกฎหมายเฉพาะหลายฉบับได้บัญญัติให้รับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินการของรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลับปรากฏข้อครหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากที่มีผู้กล่าวว่า “หลายครั้งที่เสียงของชาวบ้านหรือประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ถูกจำกัดและไม่ได้มีการรับฟังอย่างจริงจัง เพราะ ‘กระบวนการรับฟังความเห็น’ มักถูกทำให้เป็นเพียงพิธีกรรมที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นเครื่องมือเพื่อทำให้การตัดสินใจของภาครัฐนั้นชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการของการรับฟังความคิดเห็น จนนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างรัฐและประชาชนมากยิ่งขึ้น”⁴ ซึ่งหากพิจารณาคะแนนดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมในปี 2566 พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม 0.49 คะแนน จากคะแนนเต็ม 1 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 82 จาก 142 ประเทศทั่วโลก ถดถอยลงจากปี 2565 ที่ได้คะแนน 0.50 และต่ำสุดนับตั้งแต่ปี 2558 ที่ประเทศไทยเข้าสู่การสำรวจ โดยหากพิจารณาปัจจัยรัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 0.48 ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 77 ของโลก

ในประเด็นเกี่ยวกับกรณีการรับฟังความคิดเห็น เมื่อช่วงเดือนกรกฎาคม 2567 เพื่อแก้ไขปัญหาเขตที่ดินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานที่มีมาอย่างยาวนาน ที่เกิดเป็นกระแส #saveทับลาน ส่งผลให้มีประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าไปลงชื่อ “ไม่เห็นด้วย”⁵ รวมทั้งมีการเรียกร้องและเชิญชวนให้ลงชื่อแสดงความเห็นพร้อมลงชื่อคัดค้านผ่านลิงก์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ท่ามกลางกระแสดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่งเกิดข้อเรียกร้องจากนักวิชาการชาวบ้าน และนักอนุรักษ์ที่กังวลผลสำรวจไม่เห็นด้วยกับการเลื่อนทับลาน ร้อยละ 95.2 โดยเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นอาจไม่เป็นธรรมและเสนอแนะให้มีการหาทางออกร่วมกัน⁶ รวมทั้งยังปรากฏข่าวว่า กลุ่มทับลาน 43 ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีดังกล่าวจะเข้ายื่นหนังสือต่อคณะกรรมการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ชะลอการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่จะนำข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นฯ ไปสู่การปรับปรุงเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน⁷

⁴ ดลดา คะสาร. 2565. รับฟังความคิดเห็น ต้องไม่เป็นเพียงพิธีกรรม [ออนไลน์] <https://tdri.or.th/2022/03/public-participation-procedural-fairness/> [18 สิงหาคม 2567]

⁵ BBC News ไทย. 2567. เหตุใดพื้นที่ป่าอาจไม่เพิ่ม แม้ #Saveทับลาน สำเร็จ? [ออนไลน์] <https://www.bbc.com/thai/articles/cqe697elrq6o> [18 สิงหาคม 2567]

⁶ PPTV Online. 2567. มองรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นธรรม ปมค้านเลื่อนทับลาน 95.2% [ออนไลน์] <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/228389> [18 สิงหาคม 2567] และ THAI PBS. 2567. ความจริงอีกด้านของปัญหา “อุทยานฯ ทับลาน” #Saveทับลาน หรือ #Saveชาวบ้าน [ออนไลน์] <https://www.thaipbs.or.th/news/content/341856> [18 สิงหาคม 2567]

⁷ คมชัดลึก. 2567. อุทยานแห่งชาติทับลาน เกิดอะไรขึ้น? ทำไมเห็นต่าง #Saveทับลาน - เฟกถอน 2.6 แสนไร่ คืนชาวบ้าน [ออนไลน์]. <https://www.komchadluek.net/news/general-news/579250> [18 สิงหาคม 2567]

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่เสนอความเห็นเพื่อป่นกระแสวิกขอบในหมู่ชนชั้นกลางอย่างจงใจ ทั้งที่ความเป็นจริงพื้นที่ของชาวบ้านต่างหากที่ถูกเหวี่ยงออกไป⁸ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการรับฟังความคิดเห็นของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าว อาจไม่สามารถได้รับความเห็นที่แท้จริงเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหพื้นที่ที่ทับซ้อนในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และยังอาจส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งในสังคมมากขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะผู้จัดทำเล็งเห็นความสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจการสาธารณะของรัฐ อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้กลไกกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จึงได้มุ่งศึกษาในประเด็น “การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย : กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน” เพื่อให้เข้าใจปัญหา ผลกระทบของการสื่อสารและมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กระบวนการทำงานของภาครัฐ เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการรับฟังความคิดเห็น อันจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังจะเป็นการช่วยขับเคลื่อนหลักนิติธรรมในปัจจัยด้านรัฐบาลโปร่งใส ปัจจัยย่อย : ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ และปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ปัจจัยย่อย: รัฐมีการประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการทำงานของรัฐในการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย : กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน
- 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อจำกัด และผลกระทบของการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย : กรณีศึกษาการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทับลาน
- 3) เพื่อเสนอแนะนวัตกรรมที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังนำเสนอแนะนวัตกรรมดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาและต่อยอดสู่การรับฟังความคิดเห็นของรัฐในประการอื่น

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 ข้อเท็จจริง หรือสถานการณ์ของปัญหา

การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นกรณีที่จะมีการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในเขตจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดปราจีนบุรี เกิดขึ้นจากปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของประเทศไทยที่มีมาอย่างยาวนาน ซึ่ง**คณะรัฐมนตรีในการประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558** ได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงแผนที่แนวดินแดนของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันสมัย แนวเขตที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อน หรือมีช่องว่างสามารถนำไปกำหนดเป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการในอนาคต โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ เพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้ได้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งแสดงอาณาเขตที่ดินของรัฐครอบคลุมที่ดินทุกหน่วยงานของรัฐบนแผนที่ มาตราส่วน 1 : 4,000

⁸ เพ็งอ้าง

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเคยได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2554 และ 2561 ว่า ได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมจากการประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนกับที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัยทำกินมาแต่เดิม และมีการจับกุมดำเนินคดีประชาชนโดยอาศัยเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว ป่าครบุรี ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 ที่บกพร่องคลาดเคลื่อน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2562 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก้ไขปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง โดยยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ปี พ.ศ. 2543 ที่ผ่านการสำรวจรังวัดร่วมกันของทุกภาคส่วนแล้ว และตราพระราชกฤษฎีกาให้เกิดผลใช้บังคับในทางกฎหมาย สำหรับพื้นที่ที่ถูกกันออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพื่อยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และส่งมอบพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกิน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปพิจารณาดำเนินการให้มีความคืบหน้าและเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เร่งรัดการดำเนินการตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รวมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) เร่งรัดการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁹

ต่อมา สคทช. ได้เสนอผลการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดย**คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566** มีมติเห็นชอบตามที่ สคทช. เสนอ ซึ่งรวมถึงแนวทางการใช้เส้นปรับปรุงการสำรวจแนวเขต ปี พ.ศ. 2553 ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ ส.ป.ก. จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี ร่วมกันตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ของจุดที่ไม่ชัดเจน และเร่งรัดการสำรวจเพื่อจัดทำแนวกันชน (Buffer Zone) ที่ชัดเจน เพื่อรักษาความสมบูรณ์ของพื้นที่มรดกโลกและสภาพพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนในการประกาศหวงห้ามเขตที่ดินของรัฐ ให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ และหากประชาชนอยู่ในที่ดินของรัฐ ก็ควรเร่งรัดให้เกิดการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการที่ สคทช. กำหนด

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ พ.ศ. 2564 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

⁹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2567. ย้อนคดี “ทับลาน” [ออนไลน์] <https://www.ombudsman.go.th/new/670712-tamran/> [18 สิงหาคม 2567]

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นกรณีการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในครั้งนี้ ได้ออกประกาศสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1 (ปราจีนบุรี) เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระแก้ว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 โดยมีการรับฟังความคิดเห็น 2 วิธี¹⁰ ได้แก่ 1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระหว่างวันที่ 13 - 27 มิถุนายน 2567 และเปิดให้ร่วมแสดงความคิดเห็น ระหว่างวันที่ 28 มิถุนายน - 12 กรกฎาคม 2567 และ 2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดนครราชสีมา รวม 2 ครั้ง ได้แก่ วันที่ 4 กรกฎาคม 2567 ณ อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี สำหรับเขตพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดสระแก้ว และวันที่ 5 กรกฎาคม 2567 ณ ศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา สำหรับเขตพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

ทั้งนี้ ในประกาศสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1 (ปราจีนบุรี) ดังกล่าว เป็นการให้ข้อมูลทางวิชาการ จำนวน 52 หน้า เช่น เหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ ความสำคัญของอุทยานแห่งชาติทับลาน หลักการจัดทำเส้นปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน อย่างไรก็ตาม คณะผู้จัดทำมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ไม่ว่าจะเป็นชุมชน และประชาชนที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นมีความหลากหลาย การให้ข้อมูลดังกล่าวอาจไม่เอื้อต่อการทำความเข้าใจในการเข้ามาแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ การใช้คำถามเดียวว่า “ท่านเห็นด้วยกับการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จากการสำรวจแนวเขตเมื่อปี พ.ศ. 2543 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 เพื่อกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระแก้วใหม่ หรือไม่”¹¹ ย่อมไม่อาจทราบได้อย่างแท้จริงว่า ผู้แสดงความคิดเห็นได้ทราบข้อมูลที่แท้จริงก่อนการแสดงความคิดเห็นหรือไม่ อย่างไร และผู้แสดงความคิดเห็นเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน

หากพิจารณาการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชนั้น ปรากฏว่าในช่วงแรกประชาชนเข้าไปแสดงความเห็นค่อนข้างน้อย จนกระทั่งเกิดกระแส #saveทับลาน มีคนจำนวนมากส่งต่อลิงก์การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในช่องทางต่าง ๆ¹² ซึ่งรวมถึงผู้มีชื่อเสียง เช่น นักอนุรักษ์ นักแสดง และนักร้อง จนเมื่อสิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 12 กรกฎาคม 2567 มีผู้แสดงความคิดเห็นรวม 947,107 คน¹³ โดยผลการรับฟังความคิดเห็นมีความแตกต่างกันระหว่างการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่และผ่านระบบออนไลน์อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ผลการรับฟังความคิดเห็นทางออนไลน์ มีคะแนนไม่เห็นด้วยมากถึง 901,892 คน คิดเป็นร้อยละ 95.2 เห็นด้วย 45,215 คน คิดเป็นร้อยละ 4.8 สวนทางกับการประชุมรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ที่คะแนนเห็น

¹⁰ อุทยานแห่งชาติทับลาน. (2567). การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ในการกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระแก้ว (ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จากการสำรวจแนวเขตเมื่อปี พ.ศ. 2543 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566) [ออนไลน์] https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdOxZITKlQqFEBS_NHMBj0wsBlkv9s8GNTTh9znEVsaGCnyg/closedform [18 สิงหาคม 2567]

¹¹ กรุงเทพธุรกิจ. 2567. เปิดโพล 9 แสคนค้านปรับปรุงแนวเขตอุทยานทับลาน 'ชัยวัฒน์' เชื้อ ครม.ทบทวนแน่ [ออนไลน์] <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1135650> [18 สิงหาคม 2567]

¹² THE STANDARD TEAM. 2567. กรมอุทยานฯ เปิดฟังความคิดเห็นปมเพิกถอนพื้นที่ 'อุทยานแห่งชาติทับลาน' กว่า 2 แสนไร่ ออกจากการเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ [ออนไลน์] <https://thestandard.co/thap-lan-park-200000-rai-revocation-public-hearing/> [18 สิงหาคม 2567]

¹³ กรุงเทพธุรกิจ. 2567. เปิดโพล 9 แสคนค้านปรับปรุงแนวเขตอุทยานทับลาน 'ชัยวัฒน์' เชื้อ ครม.ทบทวนแน่ [ออนไลน์] <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1135650> [18 สิงหาคม 2567]

ด้วยมากกว่าไม่เห็นด้วย โดยวันที่ 4 กรกฎาคม 2567 เห็นด้วย 49 คน ไม่เห็นด้วย 16 คน และวันที่ 5 กรกฎาคม 2567 เห็นด้วย 324 คน ไม่เห็นด้วย 50 คน ไม่แสดงความเห็น 8 คน¹⁴ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้แสดงความเห็นที่แบ่งเป็นสามประเภท ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนว่ามีจำนวนผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในสัดส่วนและปริมาณเท่าใด อย่างไรก็ตาม ผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมีผู้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากกังวลว่า การรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นธรรมและแนะนำให้มีการหาทางออกร่วมกัน¹⁵ นอกจากนี้ ยังมีผู้แสดงความเห็นว่า การปรับเปลี่ยนแนวเขตตาม One Map ครั้งนี้ ไม่ได้เป็นความเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และไม่สะท้อนความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ แต่มาจากอารมณ์ร่วมและความรู้สึกของคนทั้งประเทศ¹⁶

จากปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว จึงคาดการณ์ได้ว่าเป็นไปได้ยากที่จะนำผลการรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ หากรัฐเลือกผลการรับฟังความคิดเห็นบางด้านไปพิจารณาโดยให้มีผลโดยตรงกับการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานย่อมส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของรัฐด้วย

3.2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

3.2.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁷

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมหรือสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) เป็นการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ส่งผลให้ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การสำรวจความคิดเห็นและการประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท (Involve) ในกระบวนการทำงานตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้ส่วนใหญ่ดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

¹⁴ กรุงเทพธุรกิจ. 2567. เปิดโพล 9 แสคนค้านปรับปรุงแนวเขตอุทยานทับลาน 'ชัยวัฒน์' เชื้อ คม.ทบทวนแน่ [ออนไลน์] <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1135650> [18 สิงหาคม 2567]

¹⁵ PPTV Online. 2567. มองรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นธรรม ปมค้านเขื่อนทับลาน 95.2% [ออนไลน์] <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/228389> [18 สิงหาคม 2567]

¹⁶ Thai PBS the Active. 2567. แบ่งกลุ่ม แยกสิทธิ์ให้ชัด เคลียร์ปมเพิกถอน 'ป่าทับลาน' ที่สังคมต้องรู้ [ออนไลน์] <https://theactive.net/news/agriculture-20240709/> [18 สิงหาคม 2567]

¹⁷ พนารัตน์ มาศมดล. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [ออนไลน์] http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_2560 [30 กรกฎาคม 2567]

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุดเพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น โดยเน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

2) เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ¹⁸ คือ

- (1) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
- (2) ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน
- (3) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3) ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁹

- (1) คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้
- (2) ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง เนื่องจากการตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชน อาจนำมาซึ่งข้อพิพาทที่ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้าและความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด
- (3) การสร้างฉันทามติ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล
- (4) การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น เนื่องจากประชาชนจะมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น ประชาชนก็อยากให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย
- (5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่สุด เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้
- (6) การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากการบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรม โดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

¹⁸ ถวิลวดี บุรีกุล. 2552. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด. 16 อ้างถึงใน เรณูมาศ รักษาแก้ว. การมีส่วนร่วมของประชาชน [ออนไลน์] <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน> [30 กรกฎาคม 2567]

¹⁹ เจมส์ แอล. เครย์ตัน. 2551. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดยวันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และเมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริกัณฑ์ ออฟเซ็ท. 21 – 25 อ้างถึงใน เรณูมาศ รักษาแก้ว. การมีส่วนร่วมของประชาชน [ออนไลน์] <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน> [30 กรกฎาคม 2567]

(7) การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้นั้นจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

(8) การพัฒนาภาคประชาสังคม เนื่องจากประชาชนจะมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

3.2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ²⁰

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะนำไปสู่ระบบราชการที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เทียบธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่หน่วยงานภาครัฐจะมีกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและสร้างสรรค์เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ มีการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบ การตัดสินใจขององค์กร พร้อมทั้งอธิบายเหตุผล รวมไปถึงการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันทั่วถึง ถูกต้อง โปร่งใส และจริงใจ

3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง²¹

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความหมาย “การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

- 1) เพื่อทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด รวมทั้งยังสามารถช่วยลดการโต้แย้งและคัดค้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย
- 2) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจนเกินสมควร
- 3) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน อันเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคมที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่เสียประโยชน์

²⁰สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม [ออนไลน์] <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw> [30 กรกฎาคม 2567]

²¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย [ออนไลน์] <https://lawreform.go.th/uploads/files/1592981038-kv6bx-mr2f7.pdf> [18 สิงหาคม 2567]

4) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ประชาชนว่าเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ทั้งนี้ การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดผลเสีย ดังนี้

1) นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นจะไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง หรือมาตรการที่เลือกใช้อาจไม่เหมาะสม

2) ก่อให้เกิดการโต้แย้งและคัดค้าน หรืออาจนำไปสู่การไม่ไว้วางใจหน่วยงานของรัฐ และการไม่ยอมรับและไม่ยอมปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ความไม่ไว้วางใจดังกล่าวอาจเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐ รับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่ได้รับฟังผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริงโดยเลือกรับฟังความคิดเห็นเฉพาะ กลุ่มที่ประสงค์เพื่อให้ผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในทางใดทางหนึ่ง

3) ปัญหาอื่น ๆ เช่น การเผชิญหน้าของกลุ่มคนในสังคม และนโยบายหรือมาตรการที่กำหนด ขึ้นส่งผลร้ายต่อประชาชนมากกว่าที่ควรจะเป็น

3.2.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 41 (1) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 (2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้ มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จาก การดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้น อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อน การดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผล การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรา กฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบ ระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

2) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. 2562

มาตรา 9 ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

มาตรา 8 วรรคสาม ในการกำหนด ให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

4) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ พ.ศ. 2564 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นในส่วนที่สำคัญ ดังนี้

(1) การประกาศและการให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

ให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น (หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีในกรณีที่พื้นที่เตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติ ร่วมกับผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์) แจ้งเรื่องการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ประกาศเชิญชวนโดยการส่งหนังสือหรือแจ้งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น รวมทั้งแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ภายในสามสิบวัน แต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็น โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย²² ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจัดเตรียมข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็น โดยข้อมูลที่เผยแพร่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ 2. สำคัญ 3. ผู้ดำเนินการ 4. สถานที่ที่จะดำเนินการ 5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ 6. ประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในบริเวณที่มีการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก่ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (ถ้ามี)²³

สำหรับการประกาศเชิญชวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ให้ดำเนินการ ดังนี้²⁴

(1.1) กรณีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง

(ก) ปิดประกาศการกำหนด วัน เวลา และสถานที่ที่จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศที่ทำการอุทยานแห่งชาติ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องถิ่น หรืออาจประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นร่วมด้วย เช่น หอกระจายข่าวของชุมชน แผ่นพับ หรือรถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่

(ข) ประสานผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่จะกำหนดพื้นที่ การขยายอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนทราบ

(1.2) กรณีประชาชน ให้ประกาศผ่านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(2) การแบ่งประเภทผู้แสดงความคิดเห็น²⁵

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้กำหนดนิยามของผู้แสดงความคิดเห็นเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

²² ข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²³ ข้อ 4 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²⁴ ข้อ 7 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²⁵ ข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากพื้นที่ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือการเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ แล้วแต่กรณี โดยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของเขตตำบลนั้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

“ชุมชนที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากพื้นที่ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือการเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ แล้วแต่กรณี โดยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเฉพาะหมู่บ้านของเขตตำบลต่อเนื่องตามประกาศกระทรวงมหาดไทยตัดออกไปจากหมู่บ้านที่มีการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ แล้วแต่กรณี ส่วนใดส่วนหนึ่งในระยะไม่เกินหนึ่งกิโลเมตร โดยวัดทางเส้นตรง

“ประชาชน” หมายความว่า บุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งได้รับประโยชน์จากพื้นที่ หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือการเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ แล้วแต่กรณี

(3) วิธีการรับฟังความคิดเห็น²⁶

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ 1. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น 3. การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น 4. การสำรวจความคิดเห็น 5. การอภิปรายสาธารณะ การประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการและการประชุมตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง 6. วิธีการอื่นใดที่อธิบดีเห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็มิได้มีการกำหนดวิธีการขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นว่าต้องดำเนินการด้วยวิธีการใด

(4) ระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศเชิญชวนการรับฟังความคิดเห็น²⁷ ทั้งนี้ กรณีการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีขนาดเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่ หรือเป็นพื้นที่เปราะบางต่อระบบนิเวศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อาจมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพิ่มเติมรวมทั้งอาจขยายเวลาการจัดให้มีการรับฟังผ่านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ออกไปอีกไม่เกินสิบห้าวัน²⁸

(5) การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น²⁹

(5.1) จัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนเสร็จสิ้น ทั้งนี้ รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1. รายชื่อผู้ให้ความคิดเห็น 2. ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่และการรับฟังความคิดเห็น 3. ข้อมูลการกำหนดพื้นที่ การขยาย อุทยานแห่งชาติ 4. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยแยกกลุ่มของผู้ที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยว่ามีเหตุผลอย่างไร ประเด็นข้อห่วงใยต่าง ๆ พร้อมเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ³⁰

²⁶ ข้อ 5 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²⁷ ข้อ 9 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²⁸ ข้อ 14 วรรคสอง แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

²⁹ ข้อ 11 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

³⁰ ข้อ 12 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

(5.2) ปิดประกาศสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นโดยส่งเข้าไปให้ทราบโดยทั่วกัน ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอุทยานแห่งชาตินั้น ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบอย่างทั่วถึง

(5.3) รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป

3.2.5 แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 - 2569)

แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 - 2569) ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในการบริหารงาน เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมและเท่าเทียม โดยยึดหลักนิติธรรม ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในกรณีนี้เป็นรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Study) เป็นวิธีการหลักในการดำเนินการศึกษาโดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารในห้องสมุด ทั้งหนังสือ บทความ รายงานวิจัย เอกสารที่ใช้ในการประกอบการอบรมและสัมมนา และจากแหล่งข้อมูลออนไลน์จากเว็บไซต์ ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่รวบรวมจากการปฏิบัติงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ด้วยการประชุมสนทนากลุ่มระดมสมองจากผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมและที่เกี่ยวข้องโดยสมาชิกกลุ่มการเวก และนำข้อมูล ข้อค้นพบจากการศึกษา วิเคราะห์เชิงเนื้อหาเทียบเคียงกับกับหลักคิดทางวิชาการ และ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. การวิเคราะห์

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว สามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหาคเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคได้ ดังนี้

5.1 สาเหตุและผลกระทบของปัญหา

5.1.1 สาเหตุของปัญหา

1) ขาดการกำหนดมาตรฐานกลางในการรับฟังความคิดเห็น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของปวงชนชาวไทย ตลอดจนกำหนดหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และกฎหมายและกฎหลายฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสำหรับการดำเนินการของรัฐในแต่ละเรื่องไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม โดยที่ยังมีกฎหมายใดที่กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เว้นแต่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและกฎสำหรับกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยการดำเนินการของรัฐในบางกรณีอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นพิเศษ แต่การที่ไม่กำหนดมาตรฐานกลางไว้เลย ย่อมทำให้การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการรับฟังความคิดเห็นยังมีความแตกต่างกันในหลายประการ นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นในกฎหมายบางฉบับ ยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจนอันส่งผลต่อประสิทธิภาพของการรับฟังความคิดเห็นนั้น

2) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไม่ชัดเจนและเป็นนามธรรมมากเกินไป

หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ประกอบกับหนังสือเวียนเรื่องแนวทางการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติอาจยังไม่ชัดเจนและมีลักษณะเป็นนามธรรม รวมทั้งยังไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หากเปรียบเทียบกับกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จนอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้ใช้บังคับกฎหมายและประชาชน เช่น

(1) การกำหนดหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีความรู้ที่มากพอ เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือขาดความน่าเชื่อถือ กรณียอมส่งผลกระทบต่อผลการรับฟังความคิดเห็นและความน่าเชื่อถือของผลการรับฟังความคิดเห็น สำหรับกรณีทบหลาน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติร่วมกับผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลและดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่ต้องมีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนเพื่อนำที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติไปใช้ประโยชน์ในเรื่องอื่น เช่น เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งปรากฏว่ามีผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มได้เคลือบแคลงต่อการดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงเป็นไปได้ยากที่จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว

(2) การกำหนดข้อมูลที่ต้องให้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุมและมีลักษณะเป็นนามธรรม เนื่องจากข้อ 4 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดเพียงว่า “ข้อมูลที่เผยแพร่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้ 1. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ 2. สาธารณคัย 3. ผู้ดำเนินการ 4. สถานที่ที่จะดำเนินการ 5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ 6. ประโยชน์ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในบริเวณที่มีการกำหนดพื้นที่ การขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ แล้วแต่กรณี รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (ถ้ามี)” โดยยังไม่พบคู่มืออธิบายเนื้อหาของข้อมูลในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน หรือการกำหนดให้ต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วน เข้าใจได้ง่าย และตรงไปตรงมาดังเช่นที่กำหนดในคู่มือการจัดทำความคิดเห็นกรณีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งมิได้กำหนดให้ต้องแยกประเภทของข้อมูลตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มที่ต้องมีการรับฟังอย่างชัดเจน ส่งผลให้ในประกาศที่ให้ข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นที่มีเอกสารจำนวน 52 หน้า ซึ่งล้วนใช้ข้อความเป็นภาษาทางวิชาการ ตลอดจนไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนถึงความแตกต่างของเหตุผลในการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทบหลานในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กลุ่มที่ 2 ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชนที่อยู่อาศัยมาแต่เดิม และกลุ่มที่ 3 ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง (โครงการ พมพ.) และโครงการจัดการที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (โครงการ คจก.)³¹

นอกจากนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ยังปรากฏข้อความที่ระบุว่า “ควรใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นจำนวน 7 ข้อดังกล่าวข้างต้น” ซึ่งคณะผู้จัดทำมีข้อสังเกตว่า อาจโน้มเอียงให้ผู้แสดงความเห็นไม่สามารถเข้าใจบริบทของเรื่องที่แท้จริง และโน้มเอียงไปทางไปไม่เห็นด้วยกับคำถามที่จะให้ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทบหลาน ดังนั้น คณะผู้จัดทำจึงเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่ผู้ที่แสดงความเห็นจะได้รับรู้

³¹ สรุปผลการติดตามความคืบหน้าการดำเนินการตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาการถือครองที่ดินของประชาชนบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติทบหลาน, 25 พฤษภาคม 2563, หน้า 3 อ้างถึงในเราทำงานให้พี่สับ. (2567) ลำดับเหตุการณ์ปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทบหลาน [ออนไลน์] <https://www.seub.or.th/blogging/work/2024-250/> [18 สิงหาคม 2567]

ข้อมูลทั้งหมดอย่างรอบด้านก่อนการแสดงความคิดเห็น ดังจะเห็นได้จากมีผู้แสดงความคิดเห็นได้โพสต์ข้อความว่าได้แสดงความคิดเห็นไปโดยยังไม่ได้รับรู้ข้อมูลที่ชัดเจน และก็ไม่สามารถลบหรือแก้ไขความคิดเห็นนั้นได้³²

(3) ขาดหลักเกณฑ์การกำหนดวิธีการตั้งคำถามที่ชัดเจน

การตั้งคำถามมีความสำคัญต่อการที่จะได้รับความเห็นที่ถูกต้อง หากยังไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้หรือการให้ผู้ที่มีข้อครหาในเรื่องความเป็นกลางมาตั้งคำถาม ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงหากเป็นคำถามชี้้นำ ขาดความชัดเจน หรือแปลได้ในหลายความหมาย กรณีย่อมไม่อาจเข้าใจได้ว่าผู้แสดงความคิดเห็นที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อคำถามนั้น เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของคำถามนั้นทั้งหมด และผู้ตอบคำถามเข้าใจคำถามนั้นตรงกันหรือไม่ ในกรณีการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จะพบคำถามเพียงว่า “ท่านเห็นด้วยกับการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จากการสำรวจแนวเขตเมื่อปี พ.ศ. 2543 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 เพื่อกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระแก้วใหม่ หรือไม่” เนื่องจากการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่มีเหตุผลที่แตกต่างกัน การตั้งคำถามในลักษณะนี้อาจไม่ทราบได้ว่าผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงทั้งหมดหรือไม่อย่างไร

(4) ขาดการกำหนดวิธีการขึ้นคำสำหรับการรับฟังความคิดเห็น

โดยที่การกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการเข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ให้เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละประเภท ย่อมอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบมากไม่อาจแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการที่เข้มข้นได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีนี้ที่แม้ว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ แต่เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็น ณ ที่ตั้งจำนวน 2 จังหวัด อันอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ร่วมแสดงความคิดเห็นน้อย

(5) ขาดการกำหนดกลไกการตรวจสอบ

กลไกการตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพื่อให้สามารถทราบได้ว่า มีการดำเนินการมาอย่างถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ รวมทั้งยังทำให้เกิดความน่าเชื่อถือของผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยที่ไม่ปรากฏว่าประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นให้มีความชัดเจน โดยกำหนดแต่เพียงให้รายงานอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป³³ กรณีจึงอาจส่งผลกระทบต่อความครบถ้วนและความน่าเชื่อถือของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนได้

(6) ขาดกลไกการนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดให้ปิดประกาศสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นโดยสังเขปให้ทราบโดยทั่วกันในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอุทยานแห่งชาตินั้น ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบอย่างทั่วถึง แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการประกาศผลการรับฟังผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ อันส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจทราบถึงผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว นอกจากนี้ การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่แยกตามประเภทของผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนสำคัญ

³² BBC News ไทย. 2567. เหตุใดพื้นที่ป่าอาจไม่เพิ่ม แม้ #Saveทับลาน สำเร็จ ? [ออนไลน์] <https://www.bbc.com/thai/articles/cqe697elrq6o> [18 สิงหาคม 2567]

³³ ในการดำเนินการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ จะต้องมีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย

ต่อการนำไปวิเคราะห์ตามลำดับความสำคัญของผู้เกี่ยวข้องให้อย่างชัดเจน และนำไปเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้
อย่างไรก็ดี แม้ว่าประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้กำหนดผู้แสดงความคิดเห็นออกเป็น 3
กลุ่ม ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้ระบุวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้ และ
แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ในการจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นโดยแยกกลุ่มของผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็น
ด้วยว่ามีเหตุผลอย่างไร แต่ขาดการกำหนดให้มีการแยกกลุ่มของผู้แสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนได้เสียแต่ละ
ประเภทให้ชัดเจน

3) ผู้บังคับใช้กฎหมาย

(1) ขาดความรู้ที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้
ประกอบการพิจารณา เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน เช่น การประกาศ การให้ข้อมูล การตั้งคำถาม
การเลือกกลุ่ม การเลือกวิธีการหรือเครื่องมือ การสรุปผล และการนำความคิดเห็นไปใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ดำเนินการ
ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน การที่ยังไม่มีคู่มือหรือแนวทางที่ชัดเจนย่อมเป็น
อุปสรรคต่อเจ้าหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้

(2) ขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งการตระหนักถึง
ความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ย่อมส่งผลต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หากนำการรับฟัง
ความคิดเห็นไปดำเนินการเพียงแบบพิธีย่อมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

(3) นำการรับฟังความคิดเห็นไปใช้เป็นเครื่องมือที่มิชอบ ซึ่งแม้ว่าการรับฟังความคิดเห็น
จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ แต่หากเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการทำงานของหน่วยงาน โดย
มิได้พิจารณาความคิดเห็นที่แท้จริง ย่อมทำให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นไม่อาจแก้ไขได้ เช่น หากหน่วยงานตั้งคำถามนำ สร้าง
กระแส หรือเลือกกลุ่มตัวอย่างไม่เป็นไปตามหลักวิชา

4) ประชาชน (ผู้มีส่วนได้เสีย)

(1) หากผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนไม่แสดงความคิดเห็น ก็ย่อมไม่อาจทราบ
ความคิดเห็นได้ ซึ่งปัญหานี้อาจเกิดจากประชาชนไม่ทราบข้อมูล ไม่ให้ความสำคัญ ไม่มีแรงจูงใจในการแสดง
ความคิดเห็น หรือไม่เชื่อถือในหน่วยงานภาครัฐที่รับฟังความคิดเห็นว่าความเห็นของตนจะถูกนำไปรับฟังอย่างแท้จริง

(2) ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน รับกระแสสังคมโดยไม่ศึกษาข้อมูลให้ถี่ถ้วน
จึงแสดงความเห็นไปโดยไม่ถูกต้อง

5.1.2 ผลกระทบของปัญหา

การรับฟังความคิดเห็นที่มีได้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ ดังนี้

1) ขาดการมีส่วนร่วมผ่านการแสดงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากประชาชน
ไม่ทราบ ไม่ให้ความสำคัญ เข้าไม่ถึงได้ด้วยความสะดวก หรือไม่สนใจต่อการแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ยังอาจเกิดจาก
การไม่เชื่อในผลของการรับฟังความคิดเห็น

2) ภาครัฐไม่ได้รับไม่ได้รับความเห็นที่แท้จริง

3) นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่
สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง หรือมาตรการที่เลือกอาจไม่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ นอกจากนี้ นโยบายหรือ
มาตรการที่กำหนดขึ้นส่งผลร้ายต่อประชาชนมากกว่าที่ควรจะเป็น

4) ก่อให้เกิดการโต้แย้งและคัดค้าน การเผชิญหน้าของคนในสังคม หรืออาจนำไปสู่การไม่
ไว้วางใจหน่วยงานของรัฐและการไม่ยอมรับและไม่ยอมปฏิบัติตาม

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาคิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายและกฎนั้น สืบเนื่องจากมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กำหนดให้กรณีมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ดังนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายจึงแบ่งได้เป็น 2 กรณี

5.2.1 กรณีทั่วไป ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้จัดทำคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งแนวทางเบื้องต้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งแต่การกำหนดผู้เกี่ยวข้อง สิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น การนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ประกอบการพิจารณา และการตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็น

5.2.2 กรณีที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะ ต้องดำเนินการตามนั้น เช่น การปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤษภาสตร และสวนรุกขชาติ พ.ศ. 2564

อนึ่ง กรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามกฎหมายนั้นและจะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ อาจเทียบเคียงได้กับกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็เคยมีข้อเสนอแนะกรณีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ว่า ควรจะนำแนวทางเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้ประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวด้วย³⁴

อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นในหลายกรณีที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งคณะผู้จัดทำเห็นว่าอาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการรับฟังความคิดเห็นกรณี #saveทับลาน อาทิ

1) การกำหนดสิ่งที่จะไปรับฟังและข้อมูลประกอบการรับฟัง: กรณีอุทยานแห่งชาติมอญได้กำหนดคู่มือแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้การรับฟังความคิดเห็นควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย ควรให้อาสาสมัครผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่าง

³⁴ บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ของกรมชลประทาน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (เรื่องเสร็จที่ 708/2567)

เท่าเทียม ดังเช่นที่กำหนดไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

2) การแจ้งการรับฟังความคิดเห็น: กรณีอุทยานแห่งชาติกรณีผู้มีส่วนได้เสียกำหนดให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศที่ทำการอุทยานแห่งชาติ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องถิ่น หรืออาจประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นร่วมด้วย ตลอดจนประสานผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่จะกำหนดพื้นที่ การขยายอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนทราบ แต่แนวทางกรณีทั่วไปกำหนดว่าในกรณีหน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการหรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศดังกล่าวก็ได้

3) วิธีการรับฟัง: การรับฟังความคิดเห็น จะต้องใช้วิธีการและเครื่องมือในการรับฟังความคิดเห็นที่เข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่มากกว่าประชาชนทั่วไป แต่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ก็ได้กำหนดวิธีการหรือเครื่องมือขึ้นสำหรับการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ กรณีทั่วไปกำหนดให้อย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบกลาง (www.law.go.th) ประกอบกับคำแนะนำคณะกรรมการพัฒนากฎหมายฯ มีการระบุว่า การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่เหมาะสมอาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้เข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ต้องคำนึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

4) การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น: กรณีอุทยานแห่งชาติ ไม่ได้กำหนดว่าสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของแต่ละฝ่ายให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล รวมทั้งมีได้กำหนดขั้นต่ำให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางหรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น ดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

5) การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็น: ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดเพียงให้รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทราบ และดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ต้องมีการเสนอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในชั้นการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รวมทั้งในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐสภา กรณีจึงส่งผลให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการ โดยหากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน จะส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการ และหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสมควรจัดให้มีการเห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการเองหรืออาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

5.3 นวัตกรรมการแก้ไข้ปัญหา

เพื่อเป็นการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าว คณะผู้จัดทำขอเสนอนวัตกรรมในการแก้ไข้ปัญหา ดังนี้

5.3.1 จัดทำระบบรับฟังหนุ “แป๊ป” (PHAP: Public Hearing Acknowledgment (M)onitoring Platform)

เป็นระบบหรือ application ที่ใช้เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่รัฐ สำหรับกระบวนการรับฟังและติดตามและการประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งอาจเริ่มพัฒนาจากระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยทั่วไปให้เป็น application ที่ใช้ปัญญา ประดิษฐ์ (AI) เพื่อให้เข้ามาช่วยในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และต่อยอดไปสู่การดำเนินการอื่นของรัฐ ซึ่งคณะผู้จัดทำได้พิจารณาเสนอเป็น นวัตกรรมในการแก้ไข้ปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้ แนวความคิดในการพัฒนาต่อยอดจากเครื่องมือการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ (Law Acknowledgment Monitoring Platform) ที่เป็นเครื่องมือในปัจจุบัน โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ที่ใช้เพื่อสนับสนุน การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และช่วยในการกำกับติดตามว่าหน่วยงานของรัฐที่ออก กฎหมายใหม่ สามารถสร้างการรับรู้ตัวกฎหมายแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐที่ เกี่ยวข้อง อันเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญของกฎหมายดังกล่าวเพียงใด



คณะผู้จัดทำ พิจารณาแล้วเห็นว่า การพัฒนานวัตกรรมเพื่อช่วยในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ใน รูปแบบของระบบรับฟังหนุ “แป๊ป” (PHAP) จะเทียบเคียงจากการดำเนินการเครื่องมือการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้าง การรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ (LAMP) ทั้งในมิติของเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐ ในรูปแบบ ของการ “ช่วย” ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปตามกรอบ และมาตรฐานที่เหมาะสมในการรับฟังความ คิดเห็น และเครื่องมือ “ติดตาม” ภายหลังเกิดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ดังปรากฏในรูปแบบของเครื่องมือ PHAP1 และ PHAP2 ดังที่คณะผู้จัดทำจะได้นำเสนอความต่อไป ซึ่งการทำงานของระบบ PHAP มีดังนี้

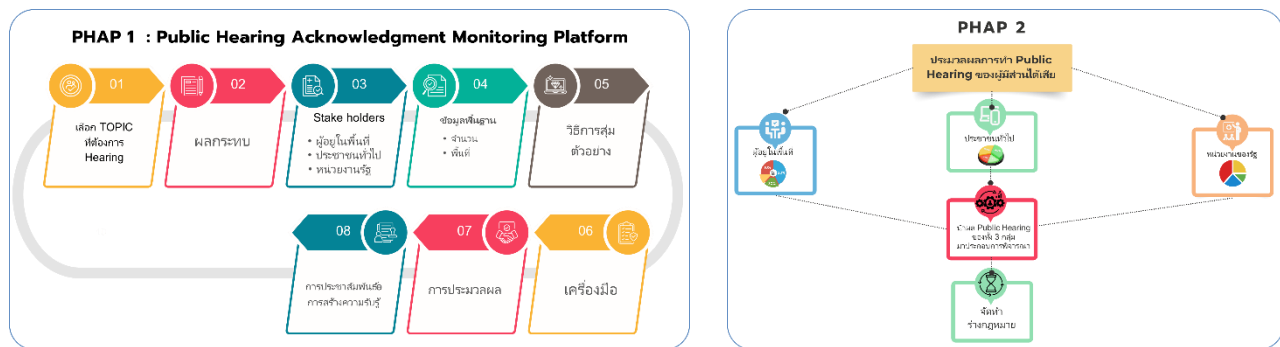
1) ขั้นตอนการเตรียมการและระหว่างการรับฟังความคิดเห็น

ในขั้นแรก PHAP จะเป็นเครื่องมือในการเตรียมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดย เจ้าหน้าที่ กล่าวคือ PHAP จะมีคู่มือและคำอธิบายอย่างละเอียด ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถศึกษาและรับฟังความคิดเห็นได้ อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ PHAP ยังเป็น checklist ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานว่าได้ดำเนินการอย่างถูกต้องและ ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้วหรือไม่ เช่น การเลือกหัวข้อ ผลกระทบ การเลือกกลุ่มผู้แสดงความเห็น การ จัดเตรียมและเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ การประมวลผล การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น การเลือก วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในแต่ละกลุ่ม การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และการ นำผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ประกอบการดำเนินการ ทั้งนี้ อาจพัฒนาให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ผ่าน PHAP ได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ หากพัฒนาระบบ AI เสร็จแล้ว อาจใช้สำหรับการดำเนินการทุกขั้นตอน เช่น การแนะนำ คำถาม การเลือกผู้ที่จะมาแสดงความคิดเห็น การเลือกคำถามที่เหมาะสมกับผู้ที่จะแสดงความคิดเห็นในแต่ละกลุ่ม การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การแนะนำข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ตลอดจนการประมวลผล ด้วยระบบ ดังกล่าวย่อมจะมีการพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการจัดทำคำถามที่สะดวกต่อการเข้าถึงและเข้าใจง่าย อันจะเพิ่ม ความน่าเชื่อถือและอำนวยความสะดวกต่อการรับฟังความคิดเห็นได้

2) กลไกการกำกับกับการรับฟังความคิดเห็น

นอกจากระบบ PHAP จะเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้ว เพื่อให้มีกลไกการกำกับและตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ยังสามารถให้ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนผู้กำกับดูแล เช่น คณะกรรมการ รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี สามารถกำกับและตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วย โดยผู้มีอำนาจพิจารณาจะเป็นไปตามความสำคัญและความยุ่งยากของเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ซึ่งหากมีหน่วยงานภายนอกหรือคณะกรรมการรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการนั้นทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ ทั้งนี้ หากเป็นการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องเล็กน้อยและไม่ยุ่งยากสามารถให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นติดตามตรวจสอบการดำเนินการ แต่หากเป็นเรื่องสำคัญและมียุ่งยากซับซ้อนอาจให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ โดยสามารถติดตามตรวจสอบผ่าน application นี้ได้ด้วย อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นกรณีอุทยานแห่งชาติทับลานอาจให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทำหน้าที่นี้ โดยหากมีการตรวจพบว่าการดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง สามารถสั่งการให้ไปดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องและครบถ้วนได้



5.3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การทำงานของ PHAP เกิดกลไกบังคับได้จริง หน่วยงานที่ร่วมกันจัดทำ PHAP อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่จะรับฟังความคิดเห็นต้องใช้ระบบ PHAP ทั้งนี้ หากการดำเนินการด้วยมติคณะรัฐมนตรียังไม่ประสบผลสำเร็จ อาจเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ เห็นควรดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับการทำ PHAP และกำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้เป็นแนวทางในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายเฉพาะด้วย เนื่องจากแม้ว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีข้อสังเกตให้หน่วยงานนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายเฉพาะแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวที่ชัดเจน

2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังนี้

(1) นำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมากำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ หรือคู่มือการดำเนินการ เช่น 1. การประชาสัมพันธ์ การตั้งคำถาม และการให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น 2. ควรดำเนินการอย่างไรต่อไป

ตรงมา ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูล และใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและเป็นกลาง 3. การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในวิธีการรับฟังโดยอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบกลาง (law.go.th) ที่ และกำหนดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการดังกล่าว 4. การกำหนดให้สรุปผลการรับฟังต้องระบุด้วยว่า มีการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎตามความเห็นดังกล่าว พร้อมเหตุผล

(2) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีอื่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น 1. การแก้ไขหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น โดยในกรณีที่เป็นประเด็นสืบเนื่องจาก one map ควรให้ สศทช. เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ 2. การเพิ่มหลักเกณฑ์การสุ่มผู้แสดงความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างสำหรับกรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็นแบบการสอบถามเฉพาะราย 3. การกำหนดวิธีการตั้งคำถามที่ชัดเจน เป็นกลาง และไม่ชี้นำ 4. ในสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นควรกำหนดให้มีการแยกความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละประเภทให้ชัดเจน กำหนดวิธีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ เช่น การให้น้ำหนักความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละประเภท และกำหนดกลไกการตรวจสอบ

5.3.3 จัดทำคู่มือการรับฟังความคิดเห็นและคู่มือการใช้งานระบบ PHAP เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องมีแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ควรมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักรู้ในความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

5.3.4 กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก โดยให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานกลางที่มีความรู้ความชำนาญในการรับฟังความคิดเห็นร่วมเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนพัฒนา PHAP เพื่อให้ผลการรับฟังความคิดเห็นมีคุณภาพตามมาตรฐานทางวิชาการ สามารถนำไปประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

5.3.5 สร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและสื่อมวลชน รวมถึงสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน เพื่อสร้างภาคีเครือข่ายในการให้ความรู้ ข้อมูล และประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นให้ เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นกลาง และสร้างการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนให้ทั่วถึงและเรียบง่ายมากที่สุด นอกจากนี้ ควรมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นแก่ประชาชน

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการรับฟังความคิดเห็นของภาครัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างแท้จริง คณะผู้จัดทำจึงเห็นว่า นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน และจัดทำคู่มือการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนแล้ว ยังควรสร้างระบบการปฏิบัติงานหรือ application PHAP เพื่อเป็นเครื่องมือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างถูกต้องและครบทุกขั้นตอน สามารถการดำเนินการได้โดยง่าย นอกจากนี้ ยังเห็นควรพัฒนาต่อยอดโดยการนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) เข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินการ แก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

- 6.1 หน่วยงานของรัฐมีเครื่องมือในการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ
- 6.2 ประชาชนเชื่อมั่นต่อการรับฟังความคิดเห็นของรัฐ และให้ความสนใจในการแสดงความคิดเห็น
- 6.3 ได้รับความเห็นที่ครบถ้วนตรงประเด็น และสามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด
- 6.4 การรับฟังความคิดเห็นมีมาตรฐานมากขึ้น ลดการซ้ำซ้อน
- 6.5 สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีอื่นได้
- 6.6 เป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับค่าคะแนนดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม

7. บรรณานุกรม (อ้างอิง)

- กรุงเทพธุรกิจ. 2567. เปิดโพล 9 แสคนค้านปรับปรุงแนวเขตอุทยานทับลาน 'ชัยวัฒน์' เชื่อ ครม.ทบทวนแน่ [ออนไลน์] <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1135650> [18 สิงหาคม 2567]
- คนรัตน์ ยินดีมิตร. 2567. มติ กมธ.การที่ดินฯ สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบข้อเสนอรัฐใช้ One Map จัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท [ออนไลน์] <https://www.tpchannel.org/news/26495> [21 สิงหาคม 2567]
- คมชัดลึก. 2567. อุทยานแห่งชาติทับลาน เกิดอะไรขึ้น? ทำไมเห็นต่าง #Saveทับลาน - เฟกถอน 2.6 แสนไร่คินชาวบ้าน [ออนไลน์]. <https://www.komchadluek.net/news/general-news/579250> [18 สิงหาคม 2567]
- ดลดา คะสาร. 2565. รับฟังความคิดเห็น ต้องไม่เป็นเพียงพิธีกรรม [ออนไลน์] <https://tdri.or.th/2022/03/public-participation-procedural-fairness/> [18 สิงหาคม 2567]
- เดลินิวส์. 2567. ปลุกพลังโซเชียลหวัด NO เฟกถอนป่าอุทยานฯ ทับลาน 265,000 ไร่ [ออนไลน์] <https://www.dailynews.co.th/news/3602080/> [18 สิงหาคม 2567]
- ไทยโพสต์. 2567. หยุตโหนสืบ ใช้เป็นเครื่องมือ saveทับลาน แบบบ้าคลั่ง ขววจัด ไม่saveคน [ออนไลน์] <https://www.thaipost.net/x-cite-news/617852/> [18 สิงหาคม 2567]
- นันท์วัฒน์ บรรมานันท์. 2548. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 1) [ออนไลน์] <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=840> [18 สิงหาคม 2567]
- นันท์วัฒน์ บรรมานันท์. 2548. ข้อเสนอสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย [ตอนที่ 1] [ออนไลน์]. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=561> [18 สิงหาคม 2567]
- พนารัตน์ มาศมดล. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [ออนไลน์] http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_2560 [30 กรกฎาคม 2567]
- มติชน. 2567. เปิดอีกมุม #Saveทับลาน ออกประกาศเขตป่าทับที่ทำกินชาวบ้าน สู้ยึดเยื่อกว่า 40 ปี [ออนไลน์] https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_4670459 [18 สิงหาคม 2567]
- มติชน. 2567. นักวิชาการอิสระ แนะนำวิธีดับไฟให้ทับลาน อย่าปล่อยให้ยึดเยื่อ หลังปัญหาค้างคากว่า 4 ทศวรรษ [ออนไลน์] https://www.matichon.co.th/local/news_4703047 [18 สิงหาคม 2567]
- เรณูมาศ รักษาแก้ว. การมีส่วนร่วมของประชาชน [ออนไลน์] <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน> [30 กรกฎาคม 2567]
- เราทำงานให้ฟรี. (2567) ลำดับเหตุการณ์ปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน [ออนไลน์] <https://www.seub.or.th/blogging/work/2024-250/> [18 สิงหาคม 2567]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย [ออนไลน์] <https://lawreform.go.th/uploads/files/1592981038-kv6bx-mr2f7.pdf> [18 สิงหาคม 2567]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2567. บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ของกรมชลประทาน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (เรื่องเสร็จที่ 708/2567)

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2567. ย้อนคดี “ทับลาน” [ออนไลน์] <https://www.ombudsman.go.th/new/670712-tamran/> [18 สิงหาคม 2567]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม [ออนไลน์] <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw> [30 กรกฎาคม 2567]
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2562. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อุทยานแห่งชาติทับลาน. (2567). การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน ในการกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระแก้ว (ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จากการสำรวจแนวเขตเมื่อปี พ.ศ. 2543 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566) [ออนไลน์] https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdOxZiTKKlQqFEBS_NHMBj0wsBlkV9s8GNTrh9znEVsaGCnyg/closedform [18 สิงหาคม 2567]
- BBC News ไทย. 2567. เหตุใดพื้นที่ป่าอาจไม่เพิ่ม แม้ #Saveทับลาน สำเร็จ ? [ออนไลน์] <https://www.bbc.com/thai/articles/cqe697elrq6o> [18 สิงหาคม 2567]
- Dataxet : infoquest. 2567. #Saveทับลาน โซเชียลทวงคืนผืนป่า เปิด 6 ผลกระทบหากเพิกถอน [ออนไลน์] <https://www.dataxet.co/social/2024/308990> [18 สิงหาคม 2567]
- PPTV Online. 2567. มองรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นธรรม ปมค้านเขื่อนทับลาน 95.2% [ออนไลน์] <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/228389> [18 สิงหาคม 2567]
- Thai PBS. 2567. ความจริงอีกด้านของปัญหา “อุทยานฯ ทับลาน” #Saveทับลาน หรือ #Saveชาวบ้าน [ออนไลน์] <https://www.thaipbs.or.th/news/content/341856> [18 สิงหาคม 2567]
- Thai PBS the Active. 2567. แบ่งกลุ่ม แยกสิทธิ์ให้ชัด เคลียร์ปมเพิกถอน ‘ป่าทับลาน’ ที่สังคมต้องรู้ [ออนไลน์] <https://theactive.net/news/agriculture-20240709/> [18 สิงหาคม 2567]
- Thai PBS the Active. 2567. ป่าทับลาน หรือ ป่าทับคน ? ต้อง save คน หรือ save ป่า ? [ออนไลน์] <https://theactive.net/data/tublan-social-listening/> [18 สิงหาคม 2567]
- THE STANDARD TEAM. 2567. กรมอุทยานฯ เปิดฟังความคิดเห็นปมเพิกถอนพื้นที่ ‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ กว่า 2 แสนไร่ ออกจากการเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ [ออนไลน์] <https://thestandard.co/thap-lan-park-200000-rai-revocation-public-hearing/> [18 สิงหาคม 2567]

คณะผู้จัดทำ

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง - สังกัด
1	พันตำรวจตรี จักรกฤษณ์ ประจันพล	นักสืบสอบสวนชำนาญการพิเศษ กองอำนวยการต่อต้านการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2	นายเจษฎ์จุฑา รอดคะเชนทร์	ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายอาวุโส ฝ่ายกฎหมาย บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)
3	นางสาวฉวีวรรณ บุญญานันท์	นิติกรชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
4	นางสาวชนัญญ์ภรณ์ งอนเซ่ง	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ กองพัฒนาระบบราชการ 2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
5	นายชลอ อินน้อย	ผู้อำนวยการกองสื่อสารองค์กร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
6	นางสาวณัฐิณี แสงกุศลส่ง	นักวิชาการคอมพิวเตอร์ชำนาญการพิเศษ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
7	นายธนพันธ์ แสงพงศานนท์	รองอัยการจังหวัด (ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด นายอานนท์ เรวัณนาค) สำนักงานอัยการสูงสุด
8	นายณนันทน์ จันทราชโลธร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
9	นายพีฐิพันธ์ ญัฐวัตรจินดา	ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดอ่างทอง กรมคุมประพฤติ
10	พันตำรวจเอก สมภพ นามบัณฑิต	ผู้กำกับการ (สอบสวน) กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
11	นายสุรชาติ ไชยคำภา	วิศวกรรังวัดชำนาญการพิเศษ (ผู้อำนวยการส่วนปรับปรุงระวางแผนที่) กองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน