

การรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในการกำหนดนโยบาย และการตรากฎหมายของคณะกรรมการธิการแห่งสหภาพยุโรป*

การดำเนินงานของสหภาพยุโรป (European Union) ตั้งอยู่บนรากฐานของประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยพลเมืองของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปมีสิทธิเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่สมาชิกสภาในสภาแห่งสหภาพยุโรป (European Parliament) เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิกและร่วมพิจารณาการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสหภาพยุโรป คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิของพลเมืองในสหภาพยุโรป ที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 10 (3) แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) ซึ่งกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป (democratic life of the Union) โดยการตัดสินใจต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป พึงต้องทำอย่างเปิดเผยและใกล้ชิดกับพลเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญรูปแบบหนึ่งในสหภาพยุโรป ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมาตรา 11 (3) แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรปกำหนดให้คณะกรรมการธิการแห่งสหภาพยุโรป (European Commission) พึงต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางเพื่อให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างโปร่งใสและสอดคล้องต้องกัน สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายในสหภาพยุโรป นั้น มาตรา 2 ของพิธีสารที่สองว่าด้วยการบังคับใช้หลักการเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของสหภาพยุโรปและหลักความได้สัดส่วน (Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality) ซึ่งแนบท้ายสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) กำหนดให้คณะกรรมการธิการแห่งสหภาพยุโรปพึงต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการเสนอร่างกฎหมายระดับสหภาพยุโรป โดยการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวควรคำนึงถึงบริบทในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคตามความเหมาะสม หากเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน คณะกรรมการธิการแห่งสหภาพยุโรปไม่พึงต้องจัดรับฟังความคิดเห็น แต่ต้องระบุเหตุผลของการตัดสินใจไม่จัดรับฟังความคิดเห็นไว้ในร่างกฎหมายด้วย

*นายภูวดล พิพัชร์วัฒน์ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Master of Laws (LLM), University College London)

1. หลักการสำคัญและมาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็น ของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป

ในปี ค.ศ. 2002 คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปได้กำหนดหลักการสำคัญและมาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของเอกสารเผยแพร่ซึ่งไม่มีผลผูกพันในลักษณะที่เป็นกฎหมาย หากแต่เป็นการแสดงออกถึงแนวนโยบายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป¹ ดังนี้

- 1) การสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรมีความชัดเจนและกระชับ
- 2) ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นโดยไม่ปิดกั้น
- 3) ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอ สำหรับการรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ ควรเผยแพร่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ณ จุดเชื่อมโยงเดียว (Single Access Point)
- 4) ควรกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับผู้เกี่ยวข้องวางแผนเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็น โดยควรกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 8 สัปดาห์ สำหรับการแสดงความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งกำหนดการประชุมรับฟังความคิดเห็นล่วงหน้าอย่างน้อย 20 วันทำการ
- 5) หน่วยงานควรตอบรับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์ต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับจุดเชื่อมโยงเดียว

2. กลไกการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป

กลไกการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปที่สำคัญในปัจจุบัน คือ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบอินเทอร์เน็ตบนเว็บไซต์ของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป โดยมีการจัดทำเว็บไซต์ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงเดียว ได้แก่ เว็บไซต์ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> โดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การกำหนดนโยบายและการเสนอกฎหมายแม่บทระดับสหภาพยุโรป

2.1.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่การริเริ่มการดำเนินการ (Give feedback on initial ideas – roadmaps and inception impact assessments)

เมื่อคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปริเริ่มดำเนินการทางนโยบายหรือเสนอกฎหมายแม่บทระดับสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป

¹Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM/2002/0704

ต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายหรือจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักฐานอ้างอิง (Evidence-based proposals) โดยต้องรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างแผนงาน (Roadmap)² ก่อนการดำเนินงาน สำหรับกรณีที่คณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าการริเริ่มการดำเนินการในเรื่องใดอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรปจะจัดทำการศึกษาผลกระทบเบื้องต้น (Inception Impact Assessments) ซึ่งจะมีรายละเอียดที่มากกว่าร่างแผนงาน โดยเฉพาะในประเด็นทางเลือกการดำเนินนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และภาระในการปฏิบัติตามนโยบายหรือกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินการในขั้นต่อไป อาทิเช่น การวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการบริหารจัดการการจราจรทางอากาศ และการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มุ่งเน้นการสร้างสรรคนวัตกรรม

2.1.2 การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับรายละเอียดในการดำเนินการ (Public Consultation)

เมื่อคณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรปได้รับความเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างแผนงานหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น แล้ว คณะกรรมการสิทธิการแห่งสหภาพยุโรปจะจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินการ ลำดับความสำคัญของการดำเนินการ ประโยชน์ของการดำเนินการในระดับสหภาพยุโรป และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะดำเนินการผ่านแบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเผยแพร่บนเว็บไซต์ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงเดียว ซึ่งจะมีการระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เหตุผลในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และแนวทางการนำผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละกรณีไปปรับใช้ สำหรับเนื้อหาของการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- 1) การให้ข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแก่ผู้ตอบแบบสอบถาม
- 2) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม
- 3) เนื้อหาของประเด็นต่าง ๆ ที่รับฟังความคิดเห็น โดยจะกำหนดข้อความหรือคำถามเป็นข้อ ๆ แล้วให้ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตัวเลือกที่เหมาะสมกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามมากที่สุดในแต่ละข้อ

²ร่างแผนงาน (Roadmap) เป็นเอกสารที่อธิบายถึงสภาพปัญหา บริบทที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของการดำเนินการในระดับสหภาพยุโรป และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียประกอบการดำเนินงานในขั้นต่อไป ตัวอย่างเช่น ร่างแผนงานเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระดับความร่วมมือของสหภาพศุลกากร และร่างแผนงานเกี่ยวกับการรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (the General Data Protection Regulation)

4) การแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามสามารถส่งไฟล์เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่ระบบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้โดยตรง

2.1.3 การรับฟังความคิดเห็นในเนื้อหาของร่างกฎหมาย (Commission Proposals)

เมื่อการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามข้อ 2.1.2 สิ้นสุดลง และคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปได้จัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้สภาแห่งสหภาพยุโรป (European Parliament) และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ร่วมกันพิจารณาตามกระบวนการตรากฎหมายแม่บทของสหภาพยุโรป ซึ่งคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปมีหน้าที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว โดยร่างกฎหมายที่เผยแพร่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่

1) บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบเสนอร่างกฎหมาย (Explanatory Memorandum) ซึ่งจะอธิบายถึงความเป็นมา บริบทที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของร่างกฎหมาย และความสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป

2) เนื้อหาของร่างกฎหมาย

โดยการรับฟังต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้อย่างอิสระโดยไม่มีคำถามชี้้นำ และไม่ใช้การระบุตัวเลือกที่กำหนดมาให้ในลักษณะของแบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้สภาแห่งสหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกันพิจารณาต่อไป

2.2 การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง (Draft delegated and implementing acts)

กฎหมายระดับสหภาพยุโรปซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปอาจมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปตรากฎหมายลำดับรองได้ในสองกรณี ได้แก่ 1) เพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดทางเทคนิคเฉพาะด้านซึ่งไม่ใช่ส่วนอันเป็นสาระสำคัญ (Non-essential elements) ของกฎหมายแม่บทระดับสหภาพยุโรป หรือที่เรียกว่า “Delegated Act” และ 2) เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทระดับสหภาพยุโรปของรัฐสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือที่เรียกว่า “Implementing Act” โดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อร่างกฎหมายลำดับรองที่จัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแม่บทซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าวข้างต้น

2.3 การแก้ไขปรับปรุงนโยบายและกฎหมายระดับสหภาพยุโรป (Lighten the Load)

คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปมีเป้าหมายให้นโยบายและกฎหมายระดับสหภาพยุโรปมีเนื้อหาและโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อนเกินสมควร มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยลง จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะให้มี

การแก้ไขปรับปรุงนโยบายและกฎหมายระดับสหภาพยุโรปซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ตลอดเวลาผ่านเว็บไซต์ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงเดียว การแสดงความคิดเห็นในกรณีนี้ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อนโยบายหรือกฎหมายระดับสหภาพยุโรปฉบับใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นโดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปก่อน ดังเช่นการรับฟังความคิดเห็นในกรณีอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

3. ประโยชน์ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้³

3.1 ช่วยให้การเผยแพร่ข้อมูลซึ่งจำเป็นต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และมีต้นทุนที่ไม่สูงมากเกินไป

3.2 ช่วยให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยการแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถลดอุปสรรคในบางด้านที่เกี่ยวข้องกับการลงพื้นที่จริงเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาทิ ความเขินอายหากต้องไปแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ อุปสรรคด้านการเดินทางสำหรับบุคคลผู้มีความพิการ และอุปสรรคด้านเวลาซึ่งผู้แสดงความคิดเห็นบางคนอาจมีเวลาว่างไม่ตรงกับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นที่ต้องเดินทางไปเข้าร่วมในวันเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ได้จากทุกที่ ในทุกเวลา และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

3.3 สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวาระเชิงนโยบาย (Agenda setting) ได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสดงความคิดเห็นเพื่อการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและกฎหมายระดับสหภาพยุโรปซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยการริเริ่มของประชาชนเอง ไม่จำเป็นต้องรอให้คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปเปิดรับฟังความคิดเห็นในเรื่องใดเป็นการเฉพาะก่อน

3.4 ช่วยลดปัญหาการนำเสนอความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกบิดเบือนโดยผู้นำเสนอบางกลุ่ม เช่น สื่อมวลชน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากการรับข้อมูลจากประชาชนโดยตรง

3.5 ช่วยให้ประชาชนในสหภาพยุโรปเกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีดำเนินงานและกระบวนการตรากฎหมายของสหภาพยุโรปมากยิ่งขึ้น

3.6 ช่วยเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) และความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) ของกระบวนการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมายของสหภาพยุโรป

³Lindner R., Aichholzer G. (2020) E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. In: Hennen L., van Keulen I., Korthagen I., Aichholzer G., Lindner R., Nielsen R. (eds) European E-Democracy in Practice. Studies in Digital Politics and Governance. Springer

3.7 ช่วยดึงดูดกลุ่มคนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางที่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้ง่าย และเป็นที่น่าสนใจของกลุ่มคนรุ่นใหม่มากกว่าการสื่อสารในช่องทางอื่น ๆ

4. ข้อพึงระวังในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป

แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป จะมีประโยชน์ในหลากหลายด้าน แต่ก็มีข้อพึงระวังในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้**

4.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางดิจิทัล (Digital Divide) ซึ่งหมายถึงช่องว่างหรือความแตกต่างของความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างบุคคลในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ความแตกต่างนี้เป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ การศึกษา อายุ และสภาพทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น โดยที่การแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ต้องดำเนินการโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ และระบบอินเทอร์เน็ต เป็นสำคัญ บุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารจึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในทางดิจิทัลขึ้นในสังคม อาทิเช่น ผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่มีเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบอินเทอร์เน็ต เป็นของตนเอง กลุ่มคนที่อาศัยในพื้นที่ทุรกันดารซึ่งยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และผู้สูงอายุที่ไม่มีความรู้ในการใช้งานเว็บไซต์ต่าง ๆ ในระบบอินเทอร์เน็ต

จากข้อมูลการสำรวจขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) ในปี ค.ศ. 2013 พบปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางดิจิทัลระหว่างรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป โดยราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และสาธารณรัฐฟินแลนด์ มีประชากรที่เข้าถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในระดับที่สูง ซึ่งเป็นระดับที่แตกต่างจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก เช่น สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐโปแลนด์ และสาธารณรัฐสโลวาเกีย เป็นอย่างมาก ปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของทุกรัฐสมาชิก และการเสริมสร้างความเข้าใจและทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) ให้แก่ประชาชนในสหภาพยุโรปให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

4.2 เนื้อหาของการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในหลาย ๆ ด้าน อาจมีลักษณะที่เป็นเทคนิคเฉพาะด้านมากเกินไป อีกทั้งเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นมักมีจำนวนหน้าค่อนข้างมากและใช้ภาษาที่ยากต่อการทำความเข้าใจของบุคคลทั่วไป ประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงไม่สนใจหรือรู้สึกว่าจะไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าว ส่งผลให้ผู้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

⁴ Elisa Lironi, "Potential and Challenges of E-Participation in the European Union". European Citizen Action Service (ECAS) 2016.

ทางอิเล็กทรอนิกส์โดยส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูงกว่าประชาชนทั่วไป ดังนั้น เพื่อลดอุปสรรคในการแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนทั่วไป จึงควรจัดทำเนื้อหาของการรับฟังความคิดเห็นโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำทางเทคนิคเฉพาะด้าน และกระชับ หากเป็นกรณีที่ต้องการความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาจพิจารณาจัดรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ

4.3 ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายของความคิดเห็น (Loss of Plurality) เมื่อการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์สิ้นสุดลง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นทั้งหมดที่ได้รับและอาจจัดทำเป็นคำแนะนำเพื่อเสนอให้คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปพิจารณาต่อไป โดยในกระบวนการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นนี้ อาจมีการตัดความคิดเห็นบางส่วนออกไป หรือย่อความคิดเห็นในส่วนที่เป็นสาระสำคัญโดยไม่ถูกต้องครบถ้วน ส่งผลให้ความคิดเห็นจากประชาชนอาจถูกบิดเบือนหรือตัดทอนจนสูญเสียความหลากหลายของความคิดเห็นดั้งเดิมไป แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากในทางปฏิบัติ แต่สามารถลดการสูญเสียความหลากหลายของความคิดเห็นได้โดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้พยายามสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นโดยกระทบต่อสาระสำคัญและความหลากหลายของความคิดเห็นให้น้อยที่สุด⁵

4.4 การรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรปยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้างเท่าที่ควร ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้ถึงช่องทางในการแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านเว็บไซต์ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงเดียว (Single Access Point) ที่คณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปจัดทำขึ้น ความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ซึ่งมาจากหน่วยงานภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมตามที่กล่าวข้างต้น จึงควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรปให้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนและประโยชน์ในการแสดงความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีต่อประชาชนเอง

5. สรุป

การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีศักยภาพที่จะยกระดับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะช่วยให้การเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง สะดวก รวดเร็ว และมีต้นทุนที่ต่ำลง ซึ่งในอนาคตอันใกล้อาจมีการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) และระบบอินเทอร์เน็ตที่มีความเร็ว

⁵Kies, R., Leyenaar, M., & Niemöller, K. (2013). European citizen's consultation: A large consultation on a vague topic. In R. Kies & P. Nanz (Eds.), *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations.*

สูงขึ้นมาปรับใช้กับการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญ เช่น ความเหลื่อมล้ำในทางดิจิทัล (Digital Divide) ความซับซ้อนของเนื้อหาที่จัดรับฟังความคิดเห็น และการสร้างความรับรู้ถึงช่องทางการรับฟังความคิดเห็นทางอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ประชาชนที่ยังไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป อาจนำมาเป็นบทเรียนเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
