

การจัดกลุ่มเพื่อการรับฟังผู้เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ*

ในการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาใด หน่วยงานต้องทราบก่อนว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร จำเป็นต้องแก้ปัญหาหรือไม่ และหากจำเป็น ควรใช้มาตรการใดในการแก้ปัญหานั้น

หน่วยงานจะตรวจสอบปัญหาที่แท้จริงได้อย่างไร และจะทราบได้อย่างไรว่าต้องแก้ปัญหาหรือไม่หรือควรใช้มาตรการใดเพื่อแก้ปัญหานั้น การรับฟังผู้เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้หน่วยงานทราบปัญหาที่แท้จริงได้ แต่การจะรับฟังผู้เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต้องรู้จักผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเสมือนลูกค้าของบริษัทตนด้วย

ทำความเข้าใจ “ผู้เกี่ยวข้อง”

ผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นการมองถึงผู้ที่มีสิทธิ มีหน้าที่ หรือได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้น

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

จะเห็นได้ว่า ผู้เกี่ยวข้องมีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีความเกี่ยวข้องในแง่มุมที่แตกต่างกัน ผู้จัดรับฟังต้องเข้าใจว่าผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มมีความสนใจในประเด็นที่แตกต่างกัน คำตอบที่ได้จากแต่ละกลุ่มจึงแตกต่างกันไปด้วย หากถามคำถามเดียวกันและให้ความสำคัญทุกกลุ่มเช่นเดียวกัน เช่น ผู้เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดได้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคใดหรือไม่ จะมีเพียงผู้ที่ต้องปฏิบัติตามจริงเท่านั้นที่จะใส่ใจพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดแก่ตน ผู้เกี่ยวข้องอื่นอาจเห็นว่าสามารถปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดได้เนื่องจากไม่อาจทราบปัญหาอุปสรรคจริงที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ คำตอบที่ได้จึงเป็นเพียงการคาดการณ์เท่านั้น และไม่อาจสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายที่แท้จริงได้

* นางกาญจนาภรณ์ อินทพันธ์ เลิศลอย ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Master Degree (European Union Law) Groningen University

การจัดกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

การจัดกลุ่มทำให้ผลการรับฟังทำได้ตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพ และในบางครั้งยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มมิให้ต้องเผชิญหน้ากันโดยตรงด้วย สิ่งสำคัญคือผู้จัดรับฟังต้องทราบว่าผู้เกี่ยวข้องกับมาตรการของตนมีใครบ้างและแต่ละคนอยู่ในกลุ่มใด

- การรับฟังย่อมไม่มีประสิทธิภาพหากไม่มีผู้เกี่ยวข้องกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และกลุ่มที่ความคิดเห็นจะส่งผลต่อการกำหนดมาตรการเข้าร่วม

- การรับฟังที่ให้น้ำหนักทุกความคิดเห็นเท่ากัน อาจทำให้การวิเคราะห์บิดเบือน เช่น การรับฟังที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อยไม่เห็นด้วย ผู้จัดการรับฟังต้องพิจารณาว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วยอยู่ในกลุ่มใด และเพราะเหตุใดจึงไม่เห็นด้วย เนื่องจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยอาจมิใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดก็ได้ การให้น้ำหนักความคิดเห็นที่เท่ากันสำหรับทุกกลุ่มผู้เกี่ยวข้องอาจทำให้ผู้จัดการรับฟังไม่ทราบว่ามาตรการที่กำหนดไม่อาจปฏิบัติได้จริง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของมาตรการนั้น ๆ การรับฟังจึงต้องเข้าใจว่าแต่ละกลุ่มสามารถสะท้อนมุมมองและข้อคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่ไม่อาจให้ความสำคัญทุกความคิดเห็นเท่ากันได้

- การจัดกลุ่มและการรับฟังไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว ผู้จัดการรับฟังพิจารณาตามความเหมาะสม

การจัดทำร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยนั้นมาจากกลุ่มใดเพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ปัญหาและทางแก้ได้ถูกต้อง

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ขอยกตัวอย่างการจัดกลุ่มเพื่อการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายสิทธิบัตร

กฎหมายสิทธิบัตรเป็นการคุ้มครองการประดิษฐ์ กลไกดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลดังนี้

(1) ผู้ประดิษฐ์ซึ่งเป็นผู้ได้รับความคุ้มครอง ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองด้วย

(2) ผู้ที่เข้ามาคัดค้านหรือโต้แย้งสิทธิของผู้ประดิษฐ์เนื่องจากเห็นว่าตนเองมีสิทธิดีกว่าผู้ประดิษฐ์ในงานประดิษฐ์นั้น

(3) เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ผู้ตรวจสอบรายละเอียดการประดิษฐ์

(4) ประชาชนทั่วไปที่จะถูกกระทบสิทธิจากงานประดิษฐ์ที่ได้รับความคุ้มครอง

(5) หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์ เช่น กระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับสิทธิบัตรยา กระทรวงพาณิชย์และนักการเมืองเป็นผู้ผลักดันกฎหมาย ฯลฯ

1. การพิจารณาความเกี่ยวข้อง โดยผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการที่กำหนดโดยตรงจะอยู่ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ผู้เกี่ยวข้องที่เหลือจะอยู่ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องอื่น

2. การพิจารณาอิทธิพลของความเห็น โดยผู้ที่มีความคิดเห็นมีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรการมากจะอยู่ในกลุ่มที่มีอิทธิพลมาก ทั้งนี้ ผู้ที่มีอิทธิพลมากไม่จำเป็นต้องได้รับผลกระทบโดยตรงก็ได้ตามตัวอย่างด้านล่าง ได้จัดผู้ประดิษฐ์เป็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

โดยผู้ประดิษฐ์ทั่วไปจะมีความต้องการหลากหลายไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่มีตัวแทนในการเรียกร้อง จึงมีอิทธิพลน้อย (กลุ่ม A) ในขณะที่กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่จะมีกำลังเข้มแข็งในการเรียกร้องและมักสร้างแรงกดดันทางการเมืองในการเรียกร้อง จึงมีอิทธิพลมาก (กลุ่ม B) เมื่อทั้งผู้ประดิษฐ์ทั่วไปและผู้ประดิษฐ์ที่เป็นกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่อยู่ในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ผู้จัดจึงต้องรับฟังทั้งกลุ่ม A และกลุ่ม B โดยการรับฟัง ผู้จัดต้องเข้าใจว่ากลุ่ม A มีอิทธิพลน้อยในการแสดงความคิดเห็น จึงต้องใส่ใจความเห็นกลุ่ม A และพยายามให้ออกาสกลุ่ม A ในการแสดงความคิดเห็นด้วย ในส่วนของผู้เกี่ยวข้องอื่นก็เช่นกัน ผู้จัดต้องให้ความสำคัญและให้ออกาสหน่วยงานที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไปที่มีใช้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งความคิดเห็นอาจมีอิทธิพลน้อย (กลุ่ม C) ในการแสดงความคิดเห็นด้วย และต้องพึงตระหนักว่า กลุ่ม D ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมีใช้ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และต้องไม่ปล่อยให้กลุ่ม D ให้ความเห็นครอบงำการประชุม

ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบโดยตรง	กลุ่ม A - ผู้ประดิษฐ์ทั่วไป - ผู้คัดค้าน/โต้แย้งสิทธิ - เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย	กลุ่ม B - บริษัทขนาดใหญ่ - NGO ตัวแทนผู้บริโภค
ผู้เกี่ยวข้องอื่น	กลุ่ม C - ประชาชนทั่วไป - หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ	กลุ่ม D - กระทรวงพาณิชย์ (หน่วยงานเจ้าของกฎหมาย) - กระทรวงการคลัง (หน่วยงานด้านงบประมาณ) - นักการเมืองที่ผลักดันนโยบาย
	กลุ่มที่มีอิทธิพลน้อย	กลุ่มที่มีอิทธิพลมาก

อ้างอิง

1. Tools for Assessing and Managing Groundwater Pollution Threats in Urban Areas. BGS Technical Report WC/99/18, Keyworth UK, Chapter 5, หน้า 41-47.
2. Multi-Stakeholder Partnerships. www.mspguide.org