

บทสัมภาษณ์ เรื่อง

“ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย”*

โดย ฯพณฯ นายชุมพล ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
ณ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

คำถาม : กระบวนการนิติบัญญัติของไทยในปัจจุบัน มีสภาพปัญหาและอุปสรรค หรือไม่
อย่างไร และยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย
คืออะไร

ฯพณฯ นายชุมพล : ระบบงานนิติบัญญัติของหลายประเทศนั้น ได้มีการกำหนดให้มี
“คณะกรรมการกฤษฎีกา” เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายที่จะเข้าสู่
การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีกระบวนการและหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนที่
จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป แต่ของประเทศไทยไม่ได้เป็นเช่นนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหา
การมีร่างกฎหมายค้างพิจารณาอยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก ประกอบกับประเทศไทยมีเสรีภาพ
ในการเสนอกฎหมายมากเกินไป โดยเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้อ่างกฎหมายที่
ได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรค้างพิจารณาสะสมกันไปเรื่อย ๆ จนมี
ลักษณะเป็นดินพอกหางหมู

ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภาก็เกิดปัญหาการสูญเสียเวลาโดยไม่
จำเป็น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งจึงใช้เวลานาน บางฉบับต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะได้มี
การลงมติรับหลักการ ดังนั้น ระบบแบบนี้มันใช้ไม่ได้ ต้องจัดระเบียบกันใหม่หมด ไม่อย่างนั้น
บ้านเมืองก็จะเสียเวลาไปกับเรื่องเหล่านี้มากมาย

ในส่วนของการตั้งคณะกรรมการของสภานั้นมีความเห็นว่า ยังไม่มีความเหมาะสม
เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายขึ้นมาหลาย
คณะในขณะที่มีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาอยู่แล้ว ผมเห็นว่าควรมีการตราข้อบังคับว่าให้
ส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย
ฉบับนั้น ๆ พิจารณา มิใช่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นซ้ำซ้อนกันอีก และอาจกล่าวได้ว่าการตั้ง
คณะกรรมการวิสามัญนั้นเป็นระบบที่ก่อให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ เพราะ
เปิดโอกาสให้บุคคลผู้ต้องการผลประโยชน์ ต้องการสนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ หรือต้องการ
จำกัดตัดตอนร่างกฎหมายฉบับนั้นเข้าร่วมเป็นกรรมการ

* สามารถติดตามอ่านบทสัมภาษณ์ฉบับเต็มได้ในวารสาร “จุดนิติ” ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕ ประจำเดือนกันยายน
- ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ คอลัมน์ “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ”.

หากพิจารณาการร่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่า**มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้และประสบการณ์ในการร่างกฎหมาย** เป็นมืออาชีพ เพื่อทำหน้าที่ช่วยยกร่างกฎหมายเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนทำหน้าที่ช่วยตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภาอีกด้วย หน่วยงานดังกล่าวนี้ ได้แก่ **สำนักงานที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร (Office of Legislative Counsel U.S. House of Representatives) และสำนักงานที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของวุฒิสภา (Office of Legislative Counsel United States Senate)** นอกจากนี้ ยังมี**คณะกรรมการกลั่นกรองร่างกฎหมาย (Committee on ways and means)** ซึ่งมีหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ภาษีศุลกากร ประกันสังคม การให้สวัสดิการแก่คนว่างงาน การประกันสุขภาพ การให้ความช่วยเหลือครอบครัวผู้ยากไร้ การดูแลเด็กในกรณีที่พ่อแม่หย่าร้าง ตลอดจนการอุปการะและการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

นอกจากนี้ **ประเทศออสเตรเลีย** เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีหน่วยงานเฉพาะซึ่งทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา การมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและศักยภาพสูงในการร่างกฎหมายทำหน้าที่ดูแลเรื่องการยกร่างกฎหมายดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ทำให้กระบวนการร่างกฎหมายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้น แม้จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายคือหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม แต่บุคลากรด้านกฎหมายของแต่ละหน่วยงานก็ยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายที่มีความเป็นมืออาชีพ ทำให้ในชั้นตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจพิจารณาและแก้ไขร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และรายละเอียดในเนื้อหาของร่างกฎหมายนานกว่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังไม่มี “**หน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนจะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา**” ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและ “**หน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการคณะต่างๆ ของรัฐสภา**” ดังเช่นของสหรัฐอเมริกา ทำให้เมื่อถึงชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องใช้เวลาในการพิจารณาศึกษาตั้งแต่ประวัติ ความเป็นมา ตลอดจนหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายทุกฉบับ แทนที่จะได้ดูในหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายแต่เพียงประการเดียว อันเป็นผลให้ต้องใช้ระยะเวลาตรงจุดนี้มากทีเดียว...