

## บทสัมภาษณ์ เรื่อง

“ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทย”<sup>\*</sup>

โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑

ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒

**คำถาม :** การจัดทำร่างกฎหมายในส่วนของฝ่ายบริหารก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา มีสภาพปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

**นายมีชัยฯ :** ปัญหาหลัก คือ การขาดความชำนาญในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง ส่งผลทำให้มีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยและไม่มีความเป็นธรรม ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับก็ต้องใช้ระยะเวลาาน โดยเฉพาะในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ส่วนใหญ่แต่ละกระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ มักจะส่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจได้มาชี้แจง จึงส่งผลให้กว่าจะเริ่มต้นนับหนึ่งขึ้นไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับอธิบดี ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรี เพื่อสอบถามถึงความพึงพอใจในเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการร่างแล้ว ก็ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

**คำถาม :** กระบวนการและขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภาทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายและขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

**นายมีชัยฯ :** ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายที่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก คือ การเสนอร่างกฎหมายของ ส.ส. โดยเฉพาะการเสนอร่างกฎหมายที่คัดลอกมาจากร่างกฎหมายฉบับที่ ค.ร.ม. เป็นผู้เสนอ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีโทษทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านเวลา โดยโทษด้านเศรษฐกิจก็คือจะต้องไปพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้นซ้ำซ้อนเข้าไปอีก ๒ – ๓ ฉบับ ส่วนโทษด้านระยเวลานานนั้นก็คือจะต้องให้บุคคลซึ่งเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายนั้นมีสิทธิอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสิ้นเปลืองทั้งในส่วนของกระดาษและระยะเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

สำหรับในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ปัญหาเกิดจากกระบวนการที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา และกระบวนการในทางปฏิบัติที่มีอยู่ ซึ่งกระบวนการที่ใช้เวลานานที่สุดจะอยู่ใน ๒ ขั้นตอน คือ ในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ไม่ว่าจะ เป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของ

---

<sup>\*</sup> สามารถติดตามอ่านบทสัมภาษณ์ฉบับเต็มได้ในวารสาร “จูลนิติ” ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕ ประจำเดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ คอลัมน์ “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ”.

คณะกรรมการนั้นสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้า คือ การไปทำการพิจารณาในรายละเอียดในเชิงถ้อยคำและวิธีการเขียนกฎหมายมากกว่าในเชิงหลักการ ทั้งที่จริง ๆ แล้วควรพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมาย แทนที่จะไปพิจารณากับถ้อยคำหรือวิธีการเขียนกฎหมายซึ่งไม่ใช่ความเชี่ยวชาญ จึงต้องใช้ระยะเวลานาน

กระบวนการนิติบัญญัติที่เกิดความล่าช้านั้น แท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากขั้นตอนในทางปฏิบัติ ไม่ใช่จากรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐสภาต้องการทำให้กระบวนการมีความรวดเร็วขึ้น จำเป็นต้องไปแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาของทั้งสองสภา ตัวอย่างเช่น ในอดีตเคยมีแนวความคิดที่น่าจะเป็นประโยชน์ว่าในการพิจารณากฎหมายในชั้นวุฒิสภา สมควรหรือไม่ที่จะพิจารณาเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุที่วุฒิสภานั้นทำหน้าที่หลักในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ว่าสมควรจะรับร่างกฎหมายไว้พิจารณาหรือไม่ จึงไม่น่าจะต้องมี แต่ควรกำหนดว่าเมื่อร่างกฎหมายนั้นมาถึงก็ให้ลงทะเลียบแล้วส่งกรรมการเพื่อพิจารณาในรายละเอียด ก่อนส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบต่อไป ซึ่งจะทำให้ระยะเวลาสั้นลงและไม่ต้องรอเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าปัจจุบันในชั้นของวุฒิสภาก็มีร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาอยู่ในระเบียบวาระการประชุมเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกัน

คำถาม : กระบวนการและขั้นตอนการตรากฎหมายของนานาอารยะประเทศ มีความเหมือนหรือความแตกต่างกับของประเทศไทยในสาระสำคัญประการใดบ้าง และเรื่องใดที่สมควรนำมาปรับใช้ในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

นายมีชัยฯ : ขอยกตัวอย่างการจัดทำร่างกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมายของ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่ไม่ได้เป็นนักเทคนิคทางกฎหมายห้ามเขียนกฎหมาย หากกระทรวง ทบวง กรมใด ต้องการกฎหมาย ให้แจ้งความประสงค์มาว่าอยากได้กฎหมายในเรื่องใด มีรายละเอียด หรือมีสาระสำคัญอย่างไร แล้วนำร่างกฎหมายจะไปดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน หรือ ๓๐ วัน และส่งกลับคืนมา เมื่อร่างกฎหมายไปถึงรัฐสภา รัฐสภาก็มีสิทธิที่จะรับหรือไม่หลักการ หรือจะปรับปรุงหลักการอย่างไรก็ได้ แต่จะไปแก้ไขไม่ได้ ทำได้แต่แจ้งว่าจุดไหนไม่ดีหรือไม่ต้องการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายร่างกฎหมายเป็นผู้เขียนมาให้ แล้วมาพิจารณาว่าใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ก็จะเขียนมาให้ใหม่จนกว่าจะพอใจ จึงทำให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศออสเตรเลียมีความรวดเร็ว เพราะไม่ต้องมาเสียเวลากับการถกเถียงกันในเชิงถ้อยคำ อาทิ การใช้คำว่า “และ” หรือคำว่า “หรือ” เป็นต้น

จากข้อพิจารณาดังกล่าว ถ้าประเทศไทยสามารถทำเช่นนั้น ได้ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายไม่ให้ขัดแย้งกัน หรือไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะเบาบางลง แต่ทั้งนี้

การที่จะนำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยคงทำได้ไม่ง่ายนัก เพราะในเบื้องต้น  
จำเป็นต้องจัดหาเจ้าหน้าที่ที่เป็นวิศวกรหรือสถาปนิกในทางกฎหมายไว้ให้พร้อมเสียก่อน...