



# " บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย "

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ของประเทศไทยอาจไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ ณ ปัจจุบัน ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการทำให้การใช้บังคับกฎหมายเกิดความไม่เป็นธรรม ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ผ่านมานี้ เป็นปีครบรอบ ๒๐๐ ปี ของการประกาศใช้กฎหมายตรา ๓ ดวง ทางรัฐบาลจึงเห็นควรกำหนดให้มี "นโยบายการพัฒนากฎหมาย" ขึ้น ทั้งนี้ โดยนำกฎหมายที่ไม่มีสภาพใช้บังคับแล้วหรือกฎหมายที่ล้าสมัยหรือที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาทำการสังคายนาทั้งระบบ เพื่อที่จะนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและวางโครงสร้างให้แก่การบริหารการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายเป็นไปอย่างมีระบบ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีภารกิจในลักษณะ ๒ ประการ ดังนี้

**ประการแรก เป็น "ภารกิจเฉพาะหน้า"** โดยให้ทำการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๘ ด้าน และแต่ละด้านจะมีคณะอนุกรรมการรับไปพิจารณาเป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ
๒. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน
๓. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ

บทนำ



๔. คณะอนุกรรมการการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

๕. คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นให้แก่ประชาชน

๖. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

๗. คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย

๘. คณะอนุกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์  
ประการที่สอง เป็น "ภารกิจระยะยาว" โดยการให้แยกประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันเป็นคนละฉบับ ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ทันสมัยและแล้วเสร็จโดยเร็ว เสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวินิจฉัยคดีและอาจมีการตั้งสถานนิติศึกษาและสถาบันพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะขึ้น

"การพัฒนากฎหมาย" เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการทุกคณะ ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะการยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย ตลอดจนทำให้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมมากที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดมุมมองที่ชัดเจนขึ้นในการพัฒนากฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่อง "บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย" ทางกองบรรณาธิการจึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ ฯพณฯ รศ.ดร. โภคิน พลกุล ประธานรัฐสภา ในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้ ทรรศนะ ตลอดจนข้อคิดเห็นทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมายอันจะเป็นการปรับปรุงระบบงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

บทนำ



# บทสัมภาษณ์พิเศษ

ฯพณฯ รศ.ดร. โกคิน พลกุล ประธานรัฐสภา

เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประธานรัฐสภา ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๑

## " บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย "

จุดนัด : ที่มาและแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

ประธานรัฐสภา : เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ เป็นเครื่องมือที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในตัว **การบริหารประเทศจำเป็นต้องออกกฎหมาย** ที่ต้องออกเป็นกฎหมาย เนื่องจากต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เพราะว่าผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ก็มีความกรณีที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

**กฎหมายที่ออกมานั้นหากไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะมีด้วยกัน ๒ ระดับ** คือ ระดับที่ออกโดย **"ฝ่ายนิติบัญญัติ"** ได้แก่ พระราชบัญญัติและปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และยังมีพระราชกำหนดซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารแต่ต้องมาผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง กับกฎหมายที่ออกโดย **"ฝ่ายบริหาร"** ดังนั้นใน ๒ ส่วนนี้เราจะเห็นว่าพัฒนาการของกฎหมายในอดีตส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและก็จะมีการวางกรอบที่จะไปออกเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป ซึ่งในอดีตรูปแบบของกฎหมายลำดับรองก็อาจจะไม่มากนัก เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง แต่ปัจจุบันจะพบว่ามีการออกเป็นระเบียบ ข้อบังคับ หรือ แม้แต่ท้องถิ่นเองก็มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ซึ่งในส่วนเหล่านี้ถ้าเราดูแล้ว**กฎหมายก็มีการวิวัฒนาการไปตามพัฒนาการของสังคม ตามความเชื่อทาง**

บทสัมภาษณ์



**เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา ตลอดจนทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ เมื่อ  
สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปกฎหมายซึ่งเป็นกติกาของสังคม  
ก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย** แม้แต่การใช้หรือการตีความกฎหมาย  
ก็เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในอดีตศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่ากระทรวงพาณิชย์  
จะทำการค้าขายกับเอกชนไม่ได้เพราะรัฐไม่มีหน้าที่ในการค้าขาย แต่  
ภายหลังศาลฎีกาก็นิวอิงฉัยวางหลักใหม่ว่ารัฐสามารถทำการค้าขายได้  
ถ้าเป็นการช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น

ในหลายประเทศก็เป็นเช่นนั้น ในยุคที่ทุนนิยมมีอิทธิพล  
สูง ๆ ก็ถือว่าการค้าขาย การทำธุรกิจนั้นรัฐต้องไม่ทำเลยเพราะมีใช้  
หน้าที่ของรัฐ แต่ตอนหลังระบบรัฐสวัสดิการเข้ามามีอิทธิพลก็ถือว่ารัฐ  
เข้ามามีบทบาทมากขึ้น แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เคย  
เคร่งครัดถึงขนาดที่ว่าการออกกฎหมายเพื่อที่จะคุ้มครองแรงงานในช่วง  
ของโครงการ new deal โดยมลรัฐ New York ได้ออกกฎหมายกำหนดว่า  
ภายในสัปดาห์หนึ่งนายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานได้ไม่เกิน ๖๐ ชั่วโมง  
ศาลสูงสหรัฐฯ ก็บอกว่าจะออกกฎหมายจำกัดเช่นนี้ไม่ได้เป็นการขัด  
รัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องเสรีภาพของนายจ้างกับลูกจ้างที่เขาจะตกลง  
กันทำงาน ต่อมาศาลสูงสหรัฐฯ ก็ต้องเปลี่ยนแนวการวินิจฉัยใหม่  
เพราะว่าการตกลงกันดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบลูกจ้างโดยนายจ้าง ซึ่ง  
การเอาเปรียบนั้นก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น หรือ  
อย่างของไทยเองก็มีกรณีของการเรียกดอกเบียเกินอัตรา ศาลฎีกา  
ตีความว่าจะเอาผิดเจ้าหน้าที่ในทางอาญาไม่ได้เพราะลูกหนี้ยินยอมให้เรียก  
ดอกเบีย ถือว่าลูกหนี้ร่วมมือในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งตรงนี้เป็น  
เรื่องของความเข้าใจที่ต้องดูให้ดี หรือบางยุคมีความเชื่อทางการเมืองว่า  
ต้องต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็จะมีกรออกกฎหมายหลายอย่างที่เป็นกร  
ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก

**เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนไปหรือมีการพัฒนาในด้าน  
ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้  
กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป** ในการ  
ปรับปรุงกฎหมายต้องมาพิจารณาที่กระบวนการตรากฎหมาย  
ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งกฎหมายจะเริ่มที่กระบวนการในการเสนอกฎหมาย  
เข้ามาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ ร่างกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่จะมาจาก  
ฝ่ายบริหาร แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาคนที่บังคับใช้คือ  
ฝ่ายบริหาร ในการบังคับใช้นั้นต้องมีการตีความ มีการสั่งการต่าง ๆ  
ในระยะหลังกฎหมายจะถูกตราขึ้นในลักษณะที่กำหนดเพียงหลักแล้วให้  
ฝ่ายบริหารไปออกเป็นกฎหมายลำดับรองเป็นส่วนใหญ่เพื่อกำหนด  
รายละเอียดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายแม่บท

บทสัมภาษณ์



ซึ่งในการออกกฎหมายลำดับรองก็มีปัญหาตามมาอีก เช่น บางครั้งกฎหมายกำหนดไว้เพียงหลักกว้าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ถ้าฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้อย่างมีหลักเกณฑ์และเข้าใจระบบนิติรัฐก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าไม่เข้าใจจะนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการต่าง ๆ ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ว่าด้วยการออกคำสั่ง ออกกฎกติกาต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเรื่องก็จะไปสู่ศาล ในอดีตมีปัญหาเนื่องจากยังไม่มีศาลปกครอง ศาลยุติธรรมจะนำหลักในคดีละเมิดซึ่งเป็นหลักทางกฎหมายแพ่งมาใช้กับกรณีที่เป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับหลักกฎหมายปกครอง

**ดังนั้นเราถึงพยายามผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใช้บังคับสำหรับ เพื่อวางกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งว่าต้องมีมาตรฐานหรือขั้นตอนอย่างไร** พอเราออกกฎหมายมาแบบนี้แล้วการตรวจสอบของศาลก็จะง่ายขึ้น เพราะรู้ว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างไร เช่น ในการออกคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อเอกชนนั้นจะต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งถ้าไม่ให้เหตุผลคำสั่งนั้นก็ไม่น่าชอบ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการทำให้กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในแง่ของการออกกฎหรือคำสั่งมีมาตรฐาน ครั้นพอมีเรื่องไปสู่ศาลซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน ศาลก็จะเห็นปัญหา ฝ่ายบริหารก็จะเห็นปัญหา ดังนั้นจึงต้องมีการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายอยู่เรื่อย ๆ ฝ่ายสมาชิกรัฐสภาที่เห็นปัญหาก็คืออาจจะเสนอให้ปรับปรุงหรือแก้ไขด้วยตนเองได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้เหมือนกัน ก็เป็นการเพิ่มที่มาของร่างกฎหมายให้มากขึ้น **เพราะในความเป็นจริงเราจะเห็นได้ว่าการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศิลปกรรม ตลอดจนทางวิทยาศาสตร์ได้นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายด้วยกัน** เช่น พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันสามารถแปลงอวัยวะเพศชายให้เป็นอวัยวะเพศหญิงได้ กฎหมายบางประเทศยอมรับว่าให้เปลี่ยนเพศได้ แต่กฎหมายไทยยังไม่ยอมรับ แต่สมมติต่อไปภายหน้าผู้ชายที่แปลงเพศแล้วเกิดตั้งครรรภ์ได้ ปัญหาคือถ้ากฎหมายยังไม่ยอมรับหรือยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ผู้ชายที่แปลงเพศเป็นผู้หญิงนั้นหากคลอดลูกออกมาจะกลายเป็นว่าลูกไม่มีแม่ มีแต่พ่อ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ นี่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางศาสนา เช่น ในอิตาลีสมัยก่อนเคร่งครัดศาสนา หากใครแต่งงานแล้วห้ามหย่า ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อสัก ๒๐ ปี

บทสัมภาษณ์



ที่แล้ว หลังจากนั้นมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ให้หย่าได้ เป็นต้น ของไทย ก็จะได้เห็นได้เหมือนกัน เช่น เรื่องทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยา เดิม กฎหมายให้สามีเป็นคนจัดการเองทั้งหมดทั้งสินเดิมและสินสมรส ต่อมาได้แก้ไขว่าสินเดิมของฝ่ายใดฝ่ายนั้นก็จัดการเอง ส่วนสินสมรสให้จัดการร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งแต่ก่อนถ้าเราบอกอย่างนี้สังคมอาจจะไม่ยอมรับ แต่พอสตรีมีบทบาทมากขึ้น มีความเท่าเทียมในแง่ของกฎหมายมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ก็เข้าสู่กระบวนการที่ทำให้มีการแก้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

**จุดนิติ :** สภาพปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายโดยทั่วไปและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ

**ประธานรัฐสภา :** ในการพัฒนากฎหมายนั้นต้องมีคนที่มองภาพรวมอย่างเป็นระบบ ที่ผ่านมามองภาพรวมที่เป็นระบบไม่ค่อยมี ส่วนมากจะเป็นการที่ต่างคนต่างทำ บางทีกฎหมายเรื่องเดียวกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ เสนอมาคนละครั้งโครงสร้างก็คนละอย่างกัน ฉะนั้นจะหา model ที่ชัด ๆ ก็หาไม่ได้ ความจริงอาจจะมี model ลัก ๒ ถึง ๓ model ก็พอ แล้วให้เลือกว่าจะอยู่ใน model A, B, หรือ C แต่ที่ผ่านมามันปนเปกันไปหมด ขนาดเสนอในรัฐบาลชุดเดียวกัน รัฐมนตรีคนเดียวกัน คนละมหาวิทยาลัยก็แตกต่างกัน นี่คือกระบวนการของเรา ยิ่งในอดีตพอสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือหมดวาระกฎหมายที่ค้างพิจารณาอยู่ในสภาต้องตกไป พอตกลงก็ต้องมาเริ่มนับหนึ่งใหม่ ตั้งแต่ระดับกรมขึ้นมา หากมีการเปลี่ยนอธิบดีหรือปลัดกระทรวง เปลี่ยนรัฐมนตรีอาจเปลี่ยนแนวคิดใหม่ก็จะวนอยู่อย่างนี้ การวางแผนอย่างเป็นระบบจะไม่มีเลย ทำให้ขาดความต่อเนื่องส่งผลให้กระบวนการกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลายาวนาน ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ

ขณะนี้ทางรัฐบาลก็ได้มีการริเริ่มโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายแล้วมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นแยกเป็น area ต่าง ๆ และมีแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายเพราะในประมวลกฎหมายแบบเดิม ได้แก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นการนำเอาเรื่องเดียวกันมาไว้ด้วยกันและเท่าความถึงกัน แต่ประมวลกฎหมายสมัยใหม่จะมีหลักการอีกแบบหนึ่งเป็นการรวบรวมเรื่องเดียวกันมาไว้ด้วยกัน รวบรวมตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

บทสัมภาษณ์



**ไปจนถึงกฎหมายระดับรองให้มาอยู่ที่เดียวกันจะได้ดูที่เดียวและใช้ที่เดียวกัน** เช่น กฎหมายกลุ่มที่ดิน กลุ่มเกษตร กลุ่มลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร กลุ่มอุตสาหกรรม หรือกลุ่มทรัพยากรน้ำ เราจะได้ดูว่าในเรื่องนี้มีกฎหมายอะไรบ้างที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการดำเนินการจัดทำอยู่แล้ว โดยแยกเป็นกลุ่ม ๆ แต่เป็นการจัดทำในลักษณะของ compilation ก็คือเอากฎหมายในลักษณะเดียวกันมาไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยเรียงกันเป็นฉบับ แต่ codification สมัยใหม่ไม่ใช่การเอามาเรียงเป็นฉบับ แต่เป็นการนำมาปรับปรุงใหม่ทั้งหมด เช่น การเอามา merge เข้าไป ยกตัวอย่างเช่น การ merge กฎหมายสัก ๑๐ ฉบับ ซึ่งเดิมกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีองค์กรบริหารกฎหมายนั้นแตกต่างกัน เช่น ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ก็จะมีการเขียนองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็น model ของกฎหมาย **ซึ่งบางทีในเรื่องเดียวกันมีกฎหมาย ๑๐ ฉบับ อาจมีถึง ๑๐ คณะกรรมการ ถ้าเอามารวมกันแล้วเขียนใหม่และยุบคณะกรรมการให้น้อยลงการบังคับใช้กฎหมายมันจะได้บูรณาการมากขึ้น** ยกเว้นเรื่องที่เป็น technical จริง ๆ จำเป็นต้องมีกรรมการทางด้านเทคนิคก็ต้องแยกออกไปต่างหาก หรืออาจจะให้มีกรรมการชุดใหญ่คณะหนึ่งและไปตั้งอนุกรรมการขึ้นใหม่ก็ได้ ซึ่งจะทำให้องค์กรบริหารกฎหมายน้อยลง

นอกจากนั้นแล้วฝ่ายบริหารยังได้มีนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ **“จัดทำแผนนิติบัญญัติ”** ขึ้นมา ซึ่งต่อไปจะมีความชัดเจนว่ากระทรวง ทบวง กรมไหนจะออกกฎหมายอะไร ต่อไปเรื่องการออกกฎหมายจะเป็นระบบมากขึ้น จะเป็นประโยชน์ทั้งกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนที่ถูกกระทบหรือได้สิทธิจากกฎหมายนั้น ๆ เพราะตอนนี้ถ้าสมมติว่าจะศึกษากฎหมายสักเรื่องหนึ่ง เช่น เรื่องป่าไม้ ต้องตามดูทั้งหมดเลย ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอาจมีเพียง ๑ หรือ ๒ คน เท่านั้นที่มีความเชี่ยวชาญ ถ้าเจ้าหน้าที่คนนั้นไม่อยู่คนอื่นก็ไม่ว่าเรื่อง แม้แต่เรื่องภาษีก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องที่เข้าใจยากมาก การ running ต่าง ๆ มันค่อนข้างจะใช้ความชำนาญสูง ต้องดูแล้วดูอีกจนจำเจกับเรื่องนั้นจึงจะเข้าใจได้และความซับซ้อนนี้เองที่เป็นช่องทางทำมาหากินของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้ามันเป็นกลุ่มเป็นระบบสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรู้ว่าในตัวกฎหมายแม้บทเป็นอย่างไร กฎหมายถูกเป็นแบบนี้ อยู่ในที่เดียวกัน ซึ่งเราคิดถึงขนาดที่ว่าต่อไปกฎหมายจะพัฒนาจนถึงขั้นทำเป็น footnote ประกอบไปเลยว่าเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาไว้อย่างไร มีบทความ มีข้อเขียนต่าง ๆ ว่าอย่างไร อันนี้เป็นเรื่องที่จะต้องมอบหมาย

**บทสัมภาษณ์**



ให้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปทำ นี่ก็คือเรื่องของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติซึ่งเป็นแผนการดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐแล้วการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาก็จะง่ายขึ้น ไม่ว่าทั้งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเพื่อรู้ว่าจะมีร่างกฎหมายอะไรเข้าสภา จะทำให้มีการเตรียมตัวล่วงหน้าได้ **ในส่วนของฝ่ายตุลาการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนก็จะทำงานได้ง่ายขึ้น เพราะรู้ว่า running ของกฎหมายมาอย่างไร การค้นข้อมูลก็จะง่ายเพราะมีเวลาเตรียมตัวหรือสามารถที่จะวางแผนงานเป็นการล่วงหน้าได้**

**จุดนิติ :** **ทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานรัฐสภาเพื่อการพัฒนากฎหมายและการเตรียมความพร้อมของบุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านตุลาการของรัฐสภาในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ผู้สนับสนุนงานด้านการพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ**

**ประธานรัฐสภา :** เนื่องจากระบบของเราไม่ใช่ระบบประธานาธิบดี ซึ่งในระบบประธานาธิบดีฝ่ายบริหารเขาเสนอกฎหมายไม่ได้เพราะมีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด เฉพาะ ส.ส. และ ส.ว. เท่านั้นที่เสนอได้ ดังนั้นเขาจึงสร้างความเข้มแข็งให้กับสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนด้วยการมีทีมงานที่เข้มแข็ง ดังนั้นกฎหมายในสหรัฐอเมริกาเขาจึงใช้ชื่อว่าร่างกฎหมาย A ร่างกฎหมาย B ตามชื่อผู้เสนอกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ฝ่ายบริหารอยากจะผลักดันอะไรต้องไปผ่านสมาชิกของตนเอง **ส่วนระบบของไทยเราเป็นระบบที่มีได้แยกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นระบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายเดียวกัน** หากมองในแง่ทางการเมือง แต่หากมองในแง่ของการทำงานจะแยกกัน แน่นนอนการเสนอกฎหมายนั้น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่แล้ว ถ้าไม่สนับสนุนก็จะทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง มีบางคนแสดงความคิดเห็นว่า ส.ส. ต้องเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งถ้าหากเป็นอย่างนั้นก็จะมีพรรคการเมืองไม่ได้มันจะขัดกันเองอยู่ในตัว ระบบพรรคการเมืองถูกสร้างขึ้นมาและในปัจจุบันเราให้เงินภาษีอุดหนุนพรรคการเมืองด้วยซ้ำเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ดังนั้นมติของพรรคหรือการมีวินัยพรรคจึงเป็นเรื่องสำคัญ

**แต่รัฐธรรมนูญมีหลักการสำคัญอยู่จุด ๆ หนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดปัญหา คือ ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้**





**บุคคลดำรงตำแหน่งใด ส.ส. ย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมือง** ซึ่งผมเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายเฉพาะการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ มากกว่า แต่เราไปตีความรวมเอาเรื่องการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีด้วย จึงทำให้เกิดกรณีเรื่องกลุ่มงูเห่าขึ้น ดังนั้นเรื่องการเสนอกฎหมาย การให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีอันนี้มันต้องเป็นไปตามมติพรรค

**การใช้และการตีความกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญนอกจากต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วต้องเข้าใจ context ของเรื่อง คือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ว่าเป็นมาอย่างไร ไม่ใช่ context เดียวกันแต่เราตีความกระโดดไปกระโดดมามันก็ไม่ consistency ยกตัวอย่างผมเป็นประธานสภาหากผมบอกว่าผมต้องงดออกเสียงหรือต้องไม่ให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีมันก็ประหลาดและหาเหตุผลมาอธิบายไม่ได้ tradition ที่เราทำมาบางที่ไม่รู้ว่า tradition อะไร ต้อง clarify ว่าเป็นอย่างไร ส่วนจะเป็นกลางหรือไม่มันไม่ใช่ประเด็นเพราะประเด็นอยู่ที่ว่าคุณเคารพกฎกติกาหรือเปล่า เราชอบอ้างกฎกติกาทั้ง ๆ ที่ตัวเราเองไม่เข้าใจ และเราไม่มีคำตอบว่าคืออะไร ซึ่งอยู่ในอดีตประธานสภางดออกเสียงแต่รองประธานอีก ๒ คนเห็นชอบ ในเมื่อทั้ง ๓ คน ต้องทำหน้าที่ประธานด้วยกันทั้งนั้น อย่างนี้หมายความว่าประธานสภาเป็นกลางอยู่คนเดียว แต่อีก ๒ คนไม่เป็นกลางแล้วทำงานด้วยกันได้อย่างไรตั้ง ๔ ปี จริง ๆ แล้วมันไม่ได้เป็นปัญหาอะไร เหมือนศาลความเป็นกลางอยู่ที่ไหน ก็คืออยู่ที่ศาลต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาโดยเคร่งครัด นี่คือสิ่งที่ต้องเข้าใจในแง่ความคิดทางกฎหมาย**

**ในส่วนการเตรียมตัวของฝ่ายนิติบัญญัติ** ปัจจุบันมีข้อดีที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการประสานงานที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีการเตรียมการและทำความเข้าใจกับกระบวนการทั้งหมด อีกทั้งฝ่ายธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ต้องเข้าใจด้วย เพราะหากไม่เข้าใจแล้วจะไปเตรียม paper ตรงนี้อย่างไรในการ support ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งระบบรัฐสภาของเราก็พยายามสร้างให้ ส.ส. และ ส.ว. เข้มแข็งด้วยการให้มีคณะทำงานต่าง ๆ จะเป็นผู้ช่วยที่ดี หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ก็ดี **ดังนั้นร่างกฎหมายที่มาจากฝ่ายบริหาร องค์กรสภาเป็นองค์กรหนึ่งที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายให้มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น** ประกอบกับหากมีแผนงาน มีกระบวนการในการตรากฎหมายที่เป็นระบบสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น เข้าถึงได้ง่ายขึ้น มันก็ยิ่งดีขึ้น สุดท้ายก็จะส่งผลไปถึงศาลในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการ

บทสัมภาษณ์



ตัดสินคดี บ่อยครั้งที่เราเถียงกันว่ากฎหมายไม่ดีหรือว่าดีควมมีปัญหา ซึ่งบางครั้งเรื่องเดียวกันที่ผมยกตัวอย่างในตอนต้น ยุคหนึ่งดีควม อย่างหนึ่งแต่อีกยุคหนึ่งดีควมอีกอย่างหนึ่งถือว่าเป็นธรรมดาทั่วโลก ก็เกิดสภาวะเช่นนี้ทั้งนั้น เพราะว่าความคิดทางเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมบางที่มันเปลี่ยน พอเปลี่ยนจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย บางที่ กฎหมายมัน open ต้องให้ผู้ดีควมกฎหมายสามารถที่จะมี flexibility ในการดีควมกฎหมายได้ แต่บางครั้งก็ไม่มี flexibility พอที่จะไปดีควม เกินกว่ากฎหมายจึงต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

**ในการพัฒนากฎหมายนั้นอย่าไปมองว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือ รัฐสภาจะอย่างไรเท่านั้นต้องมองทั้งระบบ แต่แต่ละฝ่ายต้องดูใน ส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ รัฐสภาถูกตำหนิว่าการตรากฎหมายล่าช้า ซึ่งต้องไปดูว่าความล่าช้ามันเกิดจากสาเหตุใดบ้าง เช่น ประการแรก ในการพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ ความจริงควรจะใช้เวลา ไม่มาก เพราะรายละเอียดค่อยเอาไปว่ากันในวันวาระที่ ๒ อันนี้เป็นเรื่อง ที่ต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างที่ผมนำมาใช้คือการทำเวลาให้แต่ละฝ่ายไป บริหารกันเอง ก็จะทำให้มีการรักษาเวลามากขึ้น หากพูดเกินก็จะไป กินเวลาโดยส่วนรวม ทำให้ทุกคนพยายาม focus ตรงประเด็น การ พาดพิงและประท้วงก็น้อยลง **นอกจากนี้แล้วการบรรจุวาระต้องมีการ ปรับปรุง** เพราะที่ผ่านมามาวาระร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ วุฒิสภานั้นไปบรรจุอยู่หลังเรื่องที่คุณจะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ ซึ่ง ความจริงต้องนำไปบรรจุไว้ก่อนเรื่องที่คุณจะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ แล้วเพราะร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วนั้นจะออกไป เป็นกฎหมายหรืออย่างน้อยก็ไปตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา ซึ่ง บางครั้งร่างที่จะออกเป็นกฎหมายได้ โดยวุฒิสภาไม่ได้แก้ไขอะไรมากนัก ก็ต้องรออยู่ดี บางทีรออยู่ ๓ สัปดาห์พอดีหมดสมัยประชุมอีก สิ่งเหล่านี้ เป็นเรื่องที่เราสามารถแก้ปัญหาภายในได้ทั้งหมด**

**ส่วนการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภานั้นต้องพยายามให้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา** เพราะข้อบังคับฯ กำหนดเอาไว้ หมดแล้ว แต่ที่ผ่านมามีไม่ค่อยทำตามจนกลายเป็นว่าไม่ทำตามข้อบังคับฯ เป็นหลัก การกระทำตามข้อบังคับฯ เป็นข้อยกเว้น การอภิปรายในวันวาระ ที่ ๑ ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นชั้นรับหลักการ ถ้าทุกคนที่เสนอญัตติ อภิปรายอยู่ในประเด็นและไม่มีรายละเอียดมากหรือเป็นร่าง พระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับที่มีสาระมาก สัก ๑๐-๒๐ นาที ก็เหลือเพื่อ บางคนเสนอให้เพิ่มเวลาประชุมเข้าไปอีก ซึ่งเรื่องนี้ผมมองว่าอยู่ที่การ



บริหารเวลามากกว่า หรือในการพิจารณาวาระที่ ๒ ก็เหมือนกัน กรณีที่สมาชิกร่วมกันแปรญัตติหลายคนนั้น หากทุกคนที่ขอแปรญัตติ มีสิทธิอภิปรายหรือชี้แจงทั้งหมดก็จะเสียเวลามากและซ้ำกัน กรณีดังกล่าวควรจะให้ผู้ใช้ชี้แจงเพียงคนเดียวหรือไม่เกิน ๓ คน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เราแก้ปัญหาได้ ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการแก้ปัญหาในเชิงบริหารของการทำงานตามกรอบ กรอบในที่นี้คือข้อบังคับฯ และ ข้อตกลงต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้งานดำเนินไปได้เร็วขึ้นมีประสิทธิภาพ

**จุดนิติ :** บทสรุปและข้อเสนอแนะ

**ประธานรัฐสภา :** คิดว่าคงมี ๒ ส่วน ในแง่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนแรกคือ **"ตัวสมาชิก รัฐสภา"** ควรจะทำงานผ่านวิปให้มากขึ้นเพื่อกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ วางแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทุกคนเห็นตรงกัน ไม่ว่าจะในเรื่องของข้อบังคับที่มี ข้อบกพร่องและต้องมีการปรับปรุง เพราะข้อบังคับคือกติกาในการทำงาน ซึ่งแน่นอนพอยุคสมัยเปลี่ยนไป ก็ต้องไปปรับปรุงกติกานี้ใหม่ให้เหมาะสมขึ้น นอกจากนั้น ถึงแม้ไม่มีกำหนดไว้ในข้อบังคับก็ตาม อะไรที่เป็นข้อตกลงร่วมกันในการทำงานเพื่อให้เกิดผลดีก็มาตกลงกัน รวมทั้ง ในแง่ของการเสริมสร้างความรู้ เสริมสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับ สมาชิกสภาซึ่งอาจจะต้องมีการ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ อบรม สัมมนา ต่าง ๆ อย่างสถาบันพระปกเกล้า ผมก็ได้เรียกประชุมเพื่อหารือเพราะ ไม่อยากให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการ create หลักสูตรต่าง ๆ ขึ้นมาจิปาถะเพื่อจะมีเพื่อนร่วมรุ่น มีเล็อรุ่น ซึ่งจริง ๆ แล้วต้องมา facilitate สมาชิกรัฐสภาเป็นหลัก พูดย่าง ๆ คือต้องเสริมสร้างเขาให้เข้มแข็งขึ้น รวมทั้งบุคลากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันนี้ถือเป็นเป้าหมายหลัก ไม่ใช่ไป create หลักสูตรเพื่อให้ บุคคลภายนอกมาเรียนแล้วเก็บเงินแพง ๆ ซึ่งหลักจริง ๆ แล้วต้องมุ่งสร้าง องค์ความรู้ให้กับผู้เข้าอบรมก่อน ส่วนการสร้าง network มันเป็นเรื่อง ประเด็นรอง

**ส่วนที่สองคือ "ตัวเจ้าหน้าที่ของสภา"** หรือหน่วยธุรการของ สภาก็เช่นเดียวกัน โครงสร้างขององค์กรต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ในส่วน ของฝ่ายต่างประเทศซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานฝ่ายต่างประเทศ ๓ สำนัก และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มี ๒ สำนัก รวมแล้ว ๕ สำนัก สรุปแล้วการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน นั้นก็เพื่อบุคลากรกับเพื่อองค์กรเท่านั้น ไม่ได้ปรับปรุงเพื่อจะไปปรับใช้ เป้าหมาย เหมือนกับฝ่ายบริหารที่ปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจก็เพื่อ รับใช้ตำรวจ ได้สิทธิประโยชน์มากขึ้น แต่ถามว่าประชาชนได้อะไรหรือ

**บทสัมภาษณ์**



ยัง ส่วนหนึ่งก็คงจะได้ แต่คำตอบต้องชัดเจนว่าที่ทำนั้นเพื่อไปสู่เป้าหมายอะไร แต่คนที่ได้ประโยชน์ก่อนมักเป็นเจ้าหน้าที่และองค์กร ซึ่งไม่ว่ากันถ้าหากตอบสนองเป้าหมายได้

**ดังนั้นแต่ละหน่วยงานดังกล่าว ผมจึงให้นโยบายมาให้ยึดถือเอาเป้าหมายเป็นหลัก รวมไปถึงสถาบันพระปกเกล้าก็เช่นเดียวกัน ต้องมีการร่วมมือกันให้มากขึ้น โดยเฉพาะกับฝ่ายสำนักวิชาการหรือสำนักกฎหมายตลอดจนทุก ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องพยายามสร้างฝ่ายธุรการของรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง และต้องให้มีการเรียนรู้อยู่เสมอ และการเรียนรู้นั้นไม่ใช่ว่าจะเรียนรู้จากประเทศที่เขาพัฒนาแล้วเท่านั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเราก็ต้องเรียนรู้ ซึ่งบางครั้งผมอยากจะรู้เรื่องอะไรสักเรื่อง เช่น อยากรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของยุโรป ผมต้องรู้ว่า expert อยู่ที่ไหน สามารถถามใครได้ ถึงแม้ในรัฐสภาอาจจะไม่มีแต่รัฐสภาต้องตอบได้ว่าต้องถามใคร ดังนั้นผมจึงต้องพยายามสร้างสิ่งเหล่านี้ขึ้นมา หรืออย่างที่มีการเสนอให้มีสำนักกฎหมายที่มีลักษณะเหมือนกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกอย่างนั้น ก็เป็นเรื่องที่ดี **แต่ปัญหาที่ต้องตระหนักก็คือภาวะสมองไหล** ซึ่งปัญหานี้ตอนที่อยู่ศาลปกครองได้แก้ไขโดยให้พนักงานคดีปกครองมี fast track ทั้งนี้ เพราะว่าการทำงาานนั้น หากความก้าวหน้าในหน้าที่การงานไม่มีหรือมีแต่ช้า การชวนชววย การค้นคว้าก็จะต่ำ ดังนั้น หากต้องการจะสร้างทีมกฎหมายที่มีความเข้มแข็ง career path ต้องไปเร็ว เพราะถ้าไปไม่เร็วใครจะอยู่ นี่คือความเป็นจริงที่เกิดขึ้น.**

