

นโยบายสาธารณะกับคณะกรรมการ พิจารณาร่างกฎหมายมหาดไทย

สุดจิต นิमितกุล

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเก่าแก่ และเป็นกระทรวงใหญ่ มีภารกิจมากมาย รับผิดชอบคนตั้งแต่คนเกิดจนตาย กระทรวงนี้ตั้งมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2435 มีงานต้องรับผิดชอบทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในส่วนกลางมีหน่วยงานในสังกัดทั้ง กรม และรัฐวิสาหกิจ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นจำนวนมาก งานสำคัญๆ เช่น งานสาธารณสุข งานป่าไม้ แต่เดิมสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย สำหรับในส่วนภูมิภาคมีทั้งการดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ รวมทั้งดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีในทุกพื้นที่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ฉะนั้น มีภาระหน้าที่กว้างขวางมาก มีกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีจำนวนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับต่างๆ เป็นจำนวนมาก ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ลงนาม ประกาศ เพื่อความถูกต้อง และความรอบคอบ ควรจะได้มีการกลั่นกรองอย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะบรรดากฎหมายและระเบียบต่างๆ เหล่านั้นต้องนำไปบังคับใช้แก่ประชาชนโดยทั่วไป กลไกในการกลั่นกรองดังกล่าว กระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งโดยความเห็นชอบของกรม. คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานที่ปรึกษากฎหมาย ผู้แทนที่มาจากกรมอัยการ กฤษฎีกา และผู้มีคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง ในทางปฏิบัติปลัดกระทรวงมหาดไทยประกอบด้วยปลัดท่านหนึ่งเป็นประธาน ผู้เขียนได้มีโอกาสร่วมเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมานานเกือบ 20 ปี ในช่วงระยะ 3 ช่วง คือ ก่อนไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ช่วงเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และช่วงหลังเกษียณราชการแล้ว คณะกรรมการชุดนี้แต่เดิมผู้อำนวยการกองตรวจและนิติการ เป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ปัจจุบันผู้อำนวยการสำนักกฎหมายสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นเลขานุการ

ในช่วงก่อนผู้เขียนไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย มีคณะเดียวมี ท่านรองปลัด จำรูญ ปิยะมบุตร เป็นประธาน ต่อมาท่านรอง ฉลอง กัลยาณมิตร เป็นประธาน ส่วน กรรมการที่มาจากกรมอัยการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์, นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ และ คำภีร์ แก้วเจริญ ซึ่งทุกท่านได้เป็นอัยการสูงสุด ส่วนกรรมการที่มาจากกฤษฎีกา ได้แก่ นายไมตรี ต้น เต็มทรัพย์ เคยเป็นเลขาธิการกฤษฎีกา นายวิศิษฐ์ สิงห์ชีวัจน์ กรรมการอิสระก็มี พล ต.ต. เสงวน แก้วไชโย และ นายสุจิต นิमितกุล ส่วนที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ นายสนั่น สดางค์คุณ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒธนกุล และนายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ ส่วนผู้เขียนนั้นเป็นกรรมการด้วยคนหนึ่ง มาจากสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (หน่วยงานระดับกรม) เนื่องจากผู้เขียนเรียนมาทั้งกฎหมาย และรัฐศาสตร์ แต่ในขณะที่เป็นกรรมการอยู่ในช่วงแรกนั้น ผู้เขียนนอกจากจะให้ความสนใจเกี่ยวกับกฎหมายแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล และของ กระทรวงมหาดไทยด้วย ซึ่งปัจจุบันได้เรียกแนวความคิดนี้ว่า บูรณาการซึ่งจำเป็นสำหรับการวางแผน พัฒนาการพิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ ของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายในสมัยก่อน ไม่เน้น รัฐธรรมนูญ และการอ้างอิงที่มาของกฎหมายมากนัก ส่วนใหญ่ก็จะพยายามให้หน่วยราชการสามารถ ทำงานได้บรรลุเป้าหมาย ผู้เขียนจำต้องไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเวลา 8 ปี (1 ก.ค. 2534-30 ก.ย. 2542) คือ อุทัยธานี ภูเก็ต และปราจีนบุรี ทำให้ต้องพ้นจากเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย เมื่อพ้นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เมื่อปี 2543 ผู้เขียนได้รับแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็ได้รับมอบหมายจากท่านปลัดกระทรวง ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ ให้ รับผิดชอบเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย จึงได้กลับมาอีก ช่วงหนึ่งเป็นเวลา 1 ปี หลังจากนั้นก็ไปเป็นอธิบดีกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทอีก 2 ปี จึงพ้นหน้าที่ ประธานกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ในช่วงนั้นคณะกรรมการร่างฯ ยังคงมีคณะเดียว

ในช่วงที่ 3 หลังจากผู้เขียนเกษียณอายุราชการแล้วได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการ พิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกรรมการว่างลง จึงได้มาร่วมเป็นกรรมการด้วยคน หนึ่งโดยอยู่คณะที่ 2 มีรอง สมพร ไร่บางยาง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และรองปลัด ชนม์ชื่น บุญญานุสาสน์ และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายพระนาย สุวรรณรัฐ เป็นประธาน ส่วนกรรมการก็มี นายอมร เลาหมন্ত্রী และ นายสมคิด ใจยิ้ม ที่ปรึกษากฎหมาย นายนิรันดร์ จงวุฒิเวศร์ นายทวีศักดิ์ วรพิวุฒินายปริญญา อุดมศิษย์ นายเชนทร์ วิพัฒน์บวรวงศ์ นายพินัย อนันตพงศ์ รศ. สุนทร มณีสวัสดิ์ นายสงขลา วิชัย ชัทตะ ว่าที่ รต. สิงห์โต พิเชฐวงศ์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และผู้อำนวยการ สำนักงานกฎหมาย นายอัครเดช เจริญศิริ เป็นเลขานุการ และเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยอดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น รองปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการ จังหวัด อดีตรองอัยการสูงสุด อาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้แทนจากกฤษฎีกา ซึ่งมีทั้งความรู้และ

ประสบการณ์ การกลั่นกรองจึงมีความรอบคอบในมิติต่างๆ รวมทั้งข้อสังเกตล้วนเป็นแนวนโยบายที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี และจะส่งผลให้การพิจารณานำเมืองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างสมบูรณ์ และยั่งยืน

อนึ่ง หลังจากรัฐธรรมนูญปี 2540 และ ปี 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การร่างกฎหมาย กฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ ตีอรรถะมัดระวังมากขึ้น เพราะมีการฟ้องร้องศาลปกครองบ่อยๆ ฉะนั้นทำให้คณะกรรมการร่างกฎหมาย ระมัดระวังมากขึ้น ทำให้การพิจารณาของทั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกระทรวงมหาดไทยต้องรอบคอบและละเอียดมากขึ้น การเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายมหาดไทย ถือเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์อย่างดี

