



๑๐ ปี

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑ ถนนพระอาทิตย์



๑๐๐ ปี



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕ ถนนประชาธิปไตย

สิ่งพิมพ์รัฐบาล
สมบัติของสมุดวิบูลย์



**พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เกี่ยวกับการตั้งรัฐมนตรีสภา (Council of State)**

“...ตั้งแต่ปีแรก ๆ ในราชสมบัติของเรานั้น เราได้มีความคิดเห็นว่า ถ้าจะได้มีผู้ประกอบ
สติแลปัญญาประชุมกันอยู่เป็นอัตราบ้าง สำหรับที่จะได้ช่วยกันแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้
ไม่ได้แล้ว แลสำหรับที่จะได้คิดทำกฎหมายใหม่ตั้งนี้ก็จะเป็นการดีอยู่ เหตุฉะนั้นเราจึง
ได้ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่เราได้เป็นประธานเองนั้น เป็นที่ประชุมอันหนึ่งซึ่งได้เห็น
เป็นประโยชน์ที่ได้ตกแต่งการที่เกี่ยวข้องด้วยกฎหมายมาเป็นหลายปีแล้ว...”

(พระราชดำรัสในการเปิดรัฐมนตรีสภา วันพุธ ที่ ๒๔ มกราคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗))



พระบรมราชาวาท

“...กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมุ่น้อยจะต้องบังคับบุคคลหมุ่น้อยมาก ในทางตรงข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรี และอยู่ได้ด้วยความสะดวก...”

(พระบรมราชาวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี”

ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธ ที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖)



คณะผู้บริหาร



คณะผู้บริหาร



ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางสาวพวงเพชร สารคุณ
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



คณะผู้บริหาร



นางจรียา เจียมวิจิตร
กรรมการร่างกฎหมายประจำ



นายอัชพร จารุจินดา
กรรมการร่างกฎหมายประจำ



นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
กรรมการร่างกฎหมายประจำ



นายสงขลา วิชัยชัคคะ
กรรมการร่างกฎหมายประจำ

บทนำ

รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับนี้ได้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลโดยสรุปถึงภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน ผลการปฏิบัติงานในด้านการร่างกฎหมายการให้ความเห็นทางกฎหมาย การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายและผลงานด้านอื่น ๆ และตัวอย่างผลงานที่สำคัญของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในรอบปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และในโอกาสที่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินงานมาครบรอบ ๗๐ ปี นับแต่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ รายงานประจำปีฯ ฉบับนี้จึงจัดทำเป็นพิเศษ โดยเพิ่มบทความเรื่อง“อิทธิพลตะวันตกที่มีผลต่อการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ซึ่งกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งของระบบกฎหมายของไทย อันเป็นผลในการวางรากฐานการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในระยะต่อมา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| คณะผู้บริหาร..... | ๙ |
| บทความเรื่อง อิทธิพลตะวันตกที่มีผลต่อการปฏิรูประบบกฎหมายไทย..... | ๑๗ |
| ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว | |
| คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..... | ๗๗ |
| โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | |
| - โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงาน | |
| คณะกรรมการกฤษฎีกา..... | ๑๐๙ |
| - วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..... | ๑๑๐ |
| ผลงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..... | ๑๑๙ |
| ผลงานที่น่าสนใจด้านการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย..... | ๑๔๑ |
| ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข..... | ๒๕๕ |



บทความเรื่อง
อิทธิพลตะวันตกที่มีผลต่อ
การปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



อิทธิพลตะวันตกที่มีผลต่อการปฏิรูประบบกฎหมายไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกได้เริ่มขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยใน พ.ศ. ๒๓๖๓ ชาวโปรตุเกสได้เดินทางเข้ามาขอทำการค้ากับไทยและขอตั้งกงสุลด้วย พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระราชทานพระบรมราชานุญาตและได้ทรงทำหนังสือสัญญาฉบับโปรตุเกสด้วย โดยหนังสือสัญญาเป็นเพียงการอนุญาตให้เข้ามาค้าขายได้เท่านั้นต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๖๕ อังกฤษได้ส่งนายจอห์น ครอเฟิต (John Crawford) เข้ามามีการค้าเสรี นอกจากนี้ยังต้องการเจรจาเรื่องดินแดนในแหลมมลายูคือ ไทรบุรีอีกด้วยแต่ไม่ประสบความสำเร็จจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์องค์แรกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่าง กว้างขวางพระองค์ทรงทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ ในแถบยุโรปก็ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในทำนองเดียวกัน

หลักการใหญ่ของประเทศตะวันตกในการทำสนธิสัญญากับทุกประเทศในทวีปเอเชียก็คือการค้าเสรีตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญากับความคุ้มครองของกงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตน ซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการและการศาลของประเทศไทยยังมีความล้าหลังสืบสนองอยู่มากรวมทั้งขาดหลักประกันทางความยุติธรรม ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีถึงความบกพร่องของกฎหมายไทยจึงได้ทรงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันในสมัยของพระองค์ แต่การแก้ไขเป็นไปในทำนองการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นเรื่อง ๆ ไปมิได้แก้ไขระบบกฎหมายทั้งหมด แต่เป็นการปูทางไปสู่การปฏิรูประบบ

กฎหมายไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลแล้วพระองค์ยังทรงให้มีการแก้ไข ปรับปรุงประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ทันสมัยตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก ซึ่งนักกฎหมายไทยนั้นส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาอบรมกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ โดยศาลไทยในขณะนั้นก็ได้นำเอาหลักกฎหมายของอังกฤษมาใช้อยู่หลายลักษณะด้วยกัน แต่ในการปฏิรูประบบกฎหมายของไทยให้ทันสมัยทัดเทียมกับของประเทศตะวันตกนั้น ประเทศไทยกลับตัดสินใจเลือกเอาระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบอย่าง เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้นกรณีนี้เป็นเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์อันหนึ่ง ที่ควรแก่การศึกษา

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงขอนำเสนอเกี่ยวกับระบบกฎหมายของไทยในอดีตก่อนที่มีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยพร้อมทั้งมูลเหตุที่ทำให้มีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยประกอบกับการนำแนวความคิดทางวิชาการตามแบบตะวันตกมาเป็นรากฐานในการปฏิรูประบบกฎหมายของไทย

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายไทยในอดีต

ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ สมัยด้วยกัน คือ สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

๑. กฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย

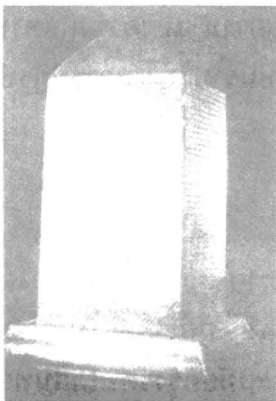
เมื่อพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ทรงสถาปนาอาณาจักรสุโขทัยขึ้นใน พ.ศ.๑๗๘๑ (ค.ศ.๑๑๓๘) นั้นนอกจากจะทรงปราบศัตรูภายนอกแล้วพระองค์ยังต้องทรงทำนุบำรุงความสงบสุขและความเป็นระเบียบภายในราชอาณาจักรอีกด้วย พระองค์ได้ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ในแผ่นดิน คนรุ่นหลังสามารถรู้เหตุการณ์ต่างๆ ในสมัยกรุงสุโขทัยได้โดยอาศัยศิลาจารึกเป็นสำคัญ

อำนาจในการออกกฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ที่พ่อเมือง หรือประมุขของราชอาณาจักร ประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับนี้ได้ดำเนินตลอดมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งยุคแห่งการปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบตะวันตกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจในการตรากฎหมายจึงได้กระจายไปให้รัฐมนตรีสภาบ้าง*

ลักษณะกฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย

สังคมในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ซับซ้อนเท่ากับสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองราชอาณาจักรมีลักษณะบิดากับบุตร กฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยจึงมีลักษณะที่เข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน

เป็นข้อบัญญัติที่กล่าวถึง อำนาจในการปกครองของประมุขแห่งราชอาณาจักร



ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง



พ่อขุนรามคำแหงมหาราช

จักร และในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นกฎหมายสมัยกรุงสุโขทัยได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้อย่างกว้างขวางเป็นอันมาก เช่น การไม่เก็บภาษีผ่านด่าน และการมีเสรีภาพในการค้า

กฎหมายสมัยพ่อขุนรามคำแหง

พ่อขุนรามคำแหงได้จดจำเอาคติของพราหมณ์คลุกเคล้าเข้ากับคติเดิมของไทยน่านเจ้าโดยแก้ไขบางสิ่งบางอย่างที่ขัดกับนิสัยคนไทยเสียใหม่ แล้วทรงจารึกข้อความเหล่านี้ไว้ในหลักศิลาหลักหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่า “ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง” ข้อความที่จารึกไว้นั้น ในสายตาของนักนิติศาสตร์เห็นข้อความบางตอนเป็นกฎหมาย และเรียกกันว่า “กฎหมายสี่บท”

บทที่ ๑ บทมรดก ความหมายของบทนี้คือ ใครก็ตามล้มตายหายจาก ให้บ้านเรือน พ่อพันธุ์ สี่อผ้าที่มีไว้ขาย ช้าง ไชลองตัวเล็ก ตัวเมีย ฉางข้าว คนใช้ สวนผลไม้สวนผักให้แก่ลูก

บทที่ ๒ บทที่ดิน ความหมายของบทนี้ คือ ผู้ใดโค่นสร้างสวนผลไม้ สวนผัก สวนมะพร้าว สวนขนุน สวนมะม่วง มะขามได้ให้เป็นสิทธิแก่ผู้สร้าง

บทที่ ๓ บทวิธีพิจารณา ความหมายของบทนี้คือ ใครมีเรื่องโต้เถียงกัน ให้พิจารณาดูให้แน่นอนแล้ว จึงตัดสินโดยข้อไม่เข้าข้างฝ่ายใด ไม่นินดีเห็นแก่ทรัพย์สินของเขา

บทที่ ๔ บทลักษณะฎีกา ความหมายของบทนี้คือ ที่ประตูพระราชวัง มีกระดิ่งแขวนไว้ถ้าราษฎรมีถ้อยความทุกข์ร้อน ก็ให้สั่นกระดิ่งนั้น พ่อขุนรามคำแหงจะเสด็จออกมาถามความทุกข์ร้อนนั้น

ครั้นในสมัยพญาเลอไทกษัตริย์อาณาจักรสุโขทัยองค์ที่ ๔ (พ.ศ. ๑๘๖๑- ๑๘๙๗) ได้บัญญัติกฎหมาย

* กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข บ ๑๓/๘ “บันทึกเรื่องนิติมนตรีสภา”

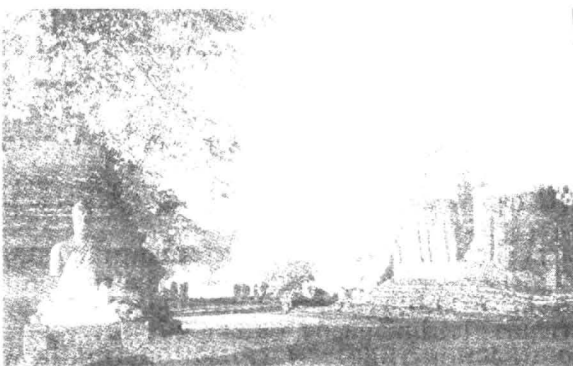


พญาเลอไท พ.ศ. ๑๘๘๗ ขึ้น และทรงโปรดให้จารึกกฎหมายลักษณะโจร ลงในแผ่นศิลาโดยมีใจความสำคัญเกี่ยวกับการทำผิดฐานลักพาคนหนี และลักทรัพย์อันเป็นความผิดที่มักจะต่อเนื่องกัน กฎหมายของพญาเลอไทนี้ความจริงก็เป็นกฎหมายลักษณะโจรหมวดหนึ่ง อันทำให้เราได้ทราบว่าอาณาจักรสุโขทัยได้ใช้พระธรรมศาสตร์เป็นหลักกฎหมายของบ้านเมืองและมีบทยายความจากพระธรรมศาสตร์นี้เรียกว่า พระราชศาสตร์ใช้ประกอบด้วย^๖ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของอินเดียอย่างชัดเจน

เหตุที่กฎหมายสมัยกรุงสุโขทัยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอินเดียนั้นเพราะราชอาณาจักรสุโขทัยเป็นราชอาณาจักรที่สถาปนาขึ้นท่ามกลางอาณาจักรเก่าที่มีวัฒนธรรมความเจริญสูงมาก่อน เช่น อาณาจักรทวารวดี และอาณาจักรขอม ซึ่งวัฒนธรรมของมอญและขอมล้วนแต่ได้อิทธิพลมาจากอารยธรรมอินเดียทั้งสิ้น

๒. กฎหมาย(สมัยกรุงศรีอยุธยา)

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถในเชิงการปกครองมาก พระองค์ทรงเป็นทั้งนักรบ นักการทูต และนักนิติศาสตร์ ในเรื่องกฎหมายนั้นพระองค์ทรงโปรดให้มีการรวบรวมและเขียนกฎหมายขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก^๗ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ต้นฉบับกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ถูกทำลายเสียหายมากเมื่อครั้งเสียกรุง



สภาพเมืองพระนครศรีอยุธยา

ศรีอยุธยาให้แก่พม่าใน พ.ศ.๒๓๑๐ การศึกษาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงต้องอาศัยหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นสำคัญ เนื่องจากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงโปรดให้มีการชำระและรวบรวมกฎหมายขึ้น ตามพระราชปรารภของพระองค์แม้จะไม่กล่าวถึงกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาไว้โดยตรงแต่ก็มีการกล่าวถึงโบราณราชนิติประเพณี และ พระไอยการอันกษัตริย์โบราณทรงบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐานในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อพูด ถึงกฎหมายโบราณที่กษัตริย์ทรงบัญญัติไว้ ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นกฎหมายของกรุงศรีอยุธยา^๘ ดังนั้นกฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชโปรดให้ชำระใน พ.ศ.๒๓๔๗ (ค.ศ.๑๘๐๔) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ากฎหมายตราสามดวงนั้น จึงเป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นส่วนใหญ่

ลักษณะกฎหมาย(สมัยกรุงศรีอยุธยา)

กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีรากฐานมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์หรือคัมภีร์ธรรมสัทธัมของอินเดีย ซึ่งแบ่งกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ส่วนหนึ่งและราชศาสตร์อีกส่วนหนึ่ง

^๖ พระวรภักดีพิบูลย์ (ม.ล.นภา ชุมสาย), ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๔๙๕) หน้า ๑๐-๑๓

^๗ รอง ศยามานนท์, ดำเนิน เลชะกุล และวิลาสงศ์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ถึงแผ่นดินพระนเรศวรมหาราช, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี, ๒๕๑๒), หน้า ๑

^๘ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวพร, ๒๕๑๐), หน้า ๓



๒.๑ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของกฎหมายไทยมิได้รับมาจากต้นฉบับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของอินเดียโดยตรง แต่รับมาจากมอญซึ่งเจริญรุ่งเรืองและเป็นใหญ่มาก่อนโดยพระภิกษุมอญได้แปลต้นฉบับคัมภีร์ซึ่งเป็นภาษาสันสกฤตออกเป็นภาษาบาลี^๕ และไทยได้แปลคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของมอญเป็นภาษาไทยอีกต่อหนึ่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นี้เป็นกฎหมายแม่บทที่ศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทำนองเดียวกับความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) ของทางตะวันตกโดยพระมหากษัตริย์จะตราพระราชศาสตร์ขึ้นขยายความ ก็ต้องไม่ให้ขัดแย้งกับ พระธรรมศาสตร์^๖ และพระธรรมศาสตร์ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายที่ใช้เรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนที่จะร่างเอากฎหมายสมัยใหม่จากทางตะวันตกเข้ามา

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์แบ่งออกได้เป็น ๒ ตอน คือ

(๑) คำมูลแห่งบทพระธรรมศาสตร์เป็นตำนานที่เล่าถึงการเกิดของพระคัมภีร์ตามลักษณะพราหมณ์ มีใจความถึงความเป็นมาของโลกมนุษย์

(๒) ตัวยบทพระธรรมศาสตร์ถือว่าเป็นแม่บทของเรื่องและมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นความรู้ที่มนุษย์ได้มาจากขอบเขตจักรวาล พระราชกำหนดกฎหมายที่พระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาทรงบัญญัติขึ้นต้องท้าวความถึงตัวยบทพระธรรมศาสตร์บทนี้ทั้งสิ้น มนุสารได้แบ่งกฎหมายออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. กฎหมายที่กล่าวถึงวินัยของผู้พิพากษา อำนาจศาล และระเบียบวิธีพิจารณาความอันเป็นกฎหมายที่ผู้พิพากษาต้องใช้ ซึ่งเรียกว่า มูลคดีแห่งการพิพากษาระลาการ มี ๑๐ ประการด้วยกัน

๒. กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างราษฎร และเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้เป็นหัวข้อในการกำหนดกฎหมายขึ้น

ใช้บังคับภายหลัง มนุสารได้กล่าวถึงมูลคดีแห่งบุคคลที่เกิดวิวาทกันไว้ ๒๙ ประการ^๗ ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มทั้งในการออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับประเพณี ความนิยม และความเจริญของบ้านเมืองพระราชโองการและพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์นี้เรียกว่า “พระราชศาสตร์” ซึ่งรวมอยู่ในพระธรรมศาสตร์ด้วย

๒.๒ ราชศาสตร์

กฎหมายของบ้านเมืองจะมีแต่เฉพาะพระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมายหลักหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลคดี” อย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอสำหรับสังคมและความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละสมัย ซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งเรียกว่า “สาขาคดี” ควบคู่ไปกับมูลคดี

พระราชศาสตร์นี้สืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีที่พระองค์เห็นว่าไม่เที่ยงธรรมหรือเป็นคดีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ พระองค์จะทรงโปรดให้มีการร่างกฎหมายขึ้นโดยให้พราหมณ์หรือปุโรหิตหรือลูกขุนรับมาร่างเป็นกฎหมาย แล้วนำขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “พระราชศาสตร์” เพื่อให้พระราชศาสตร์มีความศักดิ์สิทธิ์ คำปรารภของกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดให้ตราขึ้นจึงได้กล่าวอ้างถึงบทบัญญัติในพระธรรมศาสตร์เป็นทำนองแสดงการเกี่ยวเนื่องกัน พระราชศาสตร์เปลี่ยนไปตาม

^๕ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, ๒๔๗๕), หน้า ๑๘

^๖ พระวรภักดีพิบูล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๔๙๕), หน้า ๒๘

^๗ พระวรภักดีพิบูล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕-๑๙



รัชกาล เพราะเป็นพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์แต่ละพระองค์ ดังนั้นเมื่อพระองค์สวรรคตไปพระราชวินิจฉัยย่อมหมดอายุไปด้วย เว้นแต่พระมหากษัตริย์องค์ใหม่จะทรงถือตามพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์พระองค์เดิม^๔

วิธีออกกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา

การออกกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยามีวิวัฒนาการเป็นขั้นลำดับดังนี้ คือ

ขั้นที่ ๑ เมื่อแรกตั้งกฎหมายทำเป็นประกาศพระราชกฤษฎีกาบอก วัน เดือน เหตุผล และพระราชนิยม เช่น พระราชกำหนดเก่า พระราชกำหนดใหม่ และกฎหมายพระสงฆ์

ขั้นที่ ๒ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเป็นจำนวนมากยากแก่การค้นหาจึงตัดทอนพระราชกฤษฎีกาเก่าคงไว้แต่ใจความสำคัญ

ขั้นที่ ๓ เพื่อจัดระเบียบกฎหมายเก่าให้สะดวกแก่พวกตุลาการจึงทำการชำระกฎหมายรวบรวมกฎหมายเก่าจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะความ ตัดเหตุผลและวันที่ออกกฎหมาย คงไว้แต่ใจความซึ่งเป็นพระราชนิยมเรียงเข้าลำดับเป็นมาตรา^๕

กฎหมายสมัยอยุธยาจะขึ้นต้นด้วย ศุภมัส্তুบอกรวัน เดือน ปี แล้วบรรยายความว่าสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ไหน เสด็จประทับอยู่ ณ พระที่นั่งใด ได้มีผู้ใดนำกรณีพิพาทขึ้นร้องเรียนขอพระบรมราชวินิจฉัย และพระองค์ทรงเห็นอย่างไร จึงให้ตราเป็นกฎหมายขึ้น

กฎหมายต่างๆ ที่ตราขึ้นใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่สำคัญ มีอาทิเช่น

ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (อยู่ทอง) พ.ศ.๑๘๙๓-๑๙๑๒ (ค.ศ.๑๓๕๐-๑๓๖๙) มีพระโอยการลักษณะพยาน พระโอยการอาญาหลวง ลักษณะรับฟ้อง พระโอยการลักษณะลักพา ลักษณะอาญาราษฎร พระโอยการลักษณะโจร พระโอยการลักษณะเบ็ดเสร็จ

ว่าด้วยที่ดิน พระโอยการลักษณะผ้าเมี่ยง

ในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) พ.ศ.๑๙๖๗-๑๙๙๑ (ค.ศ.๑๔๒๔-๑๔๔๘) มีพระโอยการขบถศึก

ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๓๑ (ค.ศ.๑๔๔๘-๑๔๘๘) ได้มีการตรากฎหมายทำเนียบศักดินาข้าราชการพลเรือน เช่น พระโอยการตำแหน่งพลเรือน พระโอยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง นอกจากนี้ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับขึ้นอีกด้วย

ในรัชกาลสมเด็จพระไชยราชาธิราช พ.ศ. ๒๐๗๗-๒๐๙๘ (ค.ศ.๑๕๓๔-๑๕๕๕) มีกฎหมายลักษณะพิสูจน์ดำเนิน พิสูจน์ลุยไฟ

ในรัชกาลพระเจ้าปราสาททอง พ.ศ.๒๑๗๓-๒๑๙๘ (ค.ศ.๑๖๓๐-๑๖๕๕) มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระโอยการพรหมศักรดี พระโอยการลักษณะอุทธรณ์ พระโอยการโทษ พระโอยการลักษณะกัณฑ์และกฎ ๓๖ ข้อ^๖ เป็นต้น

๓. กฎหมายสมัยกรุงธนบุรี

สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมิได้ทรงเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายเพราะเกือบทั้งรัชกาล บ้านเมืองต้องทำศึกสงครามอยู่มิได้ขาด ประจวบกับรัชกาลของพระองค์มีระยะเวลาสั้น คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๑๑-๒๓๒๕ (ค.ศ. ๑๗๖๘-๑๗๘๖) พระองค์จึงไม่ทันทรงเป็นธุระเรื่องกฎหมาย กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ใช้เรื่อยมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

^๔ รong ศยามานนท์, ดำเนิน เลษะกุล และวิลาสวงค์ นพรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐

^๕ รong ศยามานนท์, ดำเนิน เลษะกุล และ วิลาสวงค์ นพรัตน์, เล่มเดียวกัน, หน้า ๓๓

^๖ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำรากร ราชานุภาพ, ตำนานกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์พิพิธธรรมธนากร, ๒๔๗๕), หน้า ๑๒-๑๖

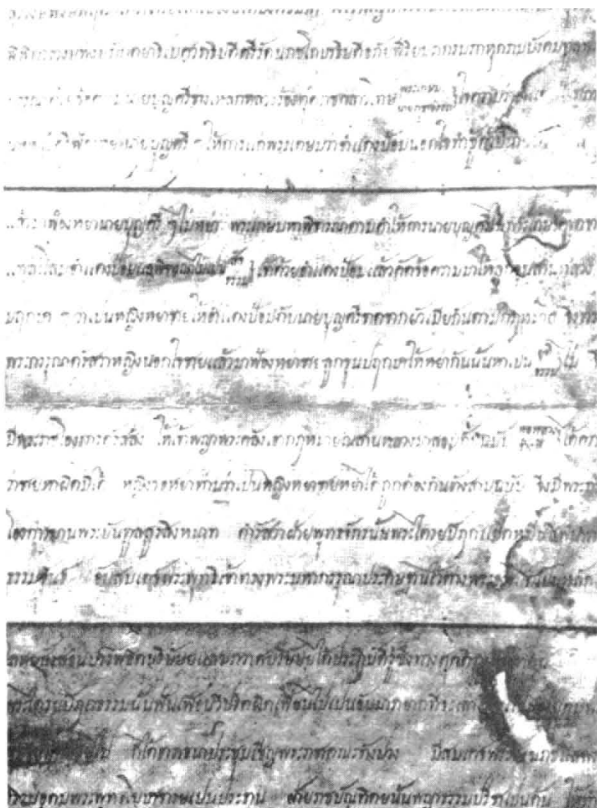


๔. กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
(ตั้งแต่รัชกาลที่ ๑-ก่อนการปฏิรูประบบกฎหมาย)

ความเสียหายที่กรุงศรีอยุธยาได้รับการเสียหายแก่พม่าใน พ.ศ.๒๓๑๐ (ค.ศ.๑๗๖๗) นั้นมีมากมายนัก นอกจากบ้านเมืองถูกเผาผลาญพินาศเอกสารสำคัญรวมทั้งพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองยังสูญหายเป็นจำนวนมาก ประมาณกันว่าเหลือกฎหมายอยู่เพียงหนึ่งในสิบเท่านั้น^{๑๑}

กฎหมายตราสามดวง

ตลอดเวลาเกือบ ๒๒ ปี ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาฯยังใช้ได้ดี ไม่มีปัญหายุ่งยากเกิดขึ้นจนกระทั่งใน พ.ศ.๒๓๔๗ (ค.ศ.๑๘๐๔) จึงเกิดคดีซึ่งแสดง



คดีนายบุญศรี อำแดงป้อม ซึ่งเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯโปรดเกล้าฯ ให้ชำระกฎหมายสำหรับบ้านเมืองทั้งหมด เป็นฉบับที่เรียกกันทั่วไปว่ากฎหมายตราสามดวง

ให้เห็นถึงความคลาดเคลื่อนและความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้อยู่

คดีที่เป็นมูลเหตุอันทำให้เกิดการชำระกฎหมายครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.๒๓๔๗ (ค.ศ.๑๘๐๔) จนทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาตลอดจนถึงรัชกาลที่ ๕ นั้นได้แก่ คดีฟ้องหย่าของอำแดงป้อม ภริยานายบุญศรี ช่างเหล็กหลวง กล่าวคือนายบุญศรีถูกภริยาฟ้องหย่า ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานว่าภริยานั้นนอกใจสามี แต่ลูกขุนศาลหลวงลงความเห็นว่ายิงหย่าชายได้ นายบุญศรีจึงร้องทุกข์ต่อคณะลูกขุนว่าตนไม่มีความผิด เมื่อถูกฟ้องหย่าเช่นนั้นไม่เป็นการยุติธรรม คณะลูกขุนจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานความเห็น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าไม่ยุติธรรม เพราะฝ่ายหญิงนอกใจชายแล้วกลับมาฟ้องหย่าได้อีก จึงโปรดให้ตรวจทานกฎหมายกับฉบับหอหลวงและฉบับข้างที่^{๑๒} ปรากฏว่าข้อความตรงกันทั้ง ๓ ฉบับ คือ ฝ่ายหญิงขอหย่าเมื่อใดก็ได้ แม้ว่าสามีจะไม่มี ความผิด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า คงจะเป็นความผิดพลาดของผู้จดกฎหมายซึ่งคงจะจำผิดพลาดไปจึงโปรดให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชำระกฎหมาย คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย อาลักษณ์ ๔ คน ลูกขุน ๓ คน และราชบัณฑิตยอีก ๔ คน^{๑๓} ทรงโปรดให้

^{๑๑} ประชุมกฎหมายรัชกาลที่ ๑ จ.ศ.๑๑๖๖ เล่ม ๓, พระราชกำหนดที่ ๒๘, (พระนคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง), หน้า ๓๙๘

^{๑๒} เมื่อยังไม่มีการพิมพ์หนังสือ มีธรรมเนียมให้เขียนกฎหมายขึ้นไว้ ๓ ฉบับ ไว้ที่ศาลหลวงสำหรับใช้ในศาล ๑ ฉบับ ไว้ที่หอหลวงซึ่งเป็นที่รวมหนังสือราชการ ๑ ฉบับ และไว้ที่ข้างที่ คือ สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงใช้อีก ๑ ฉบับ ทั้ง ๓ ฉบับได้รับการตรวจทานอย่างถูกต้อง

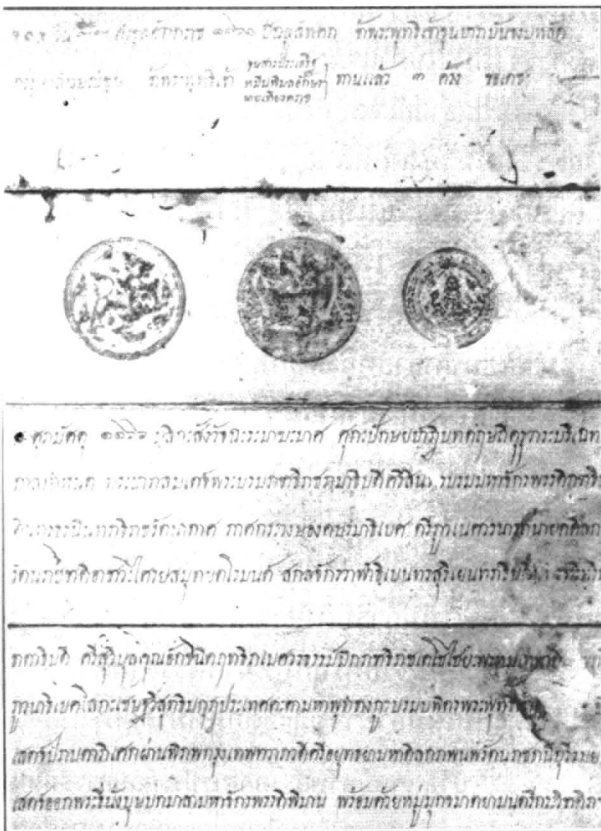
^{๑๓} พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๑ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (ธนบุรี : ป.พิศนาคะการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๒๗๕



กรรมการชุดนี้ชำระพระราชกำหนดบทพระไอยการอันมีอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไปให้ถูกต้องตามบาลีและเนื้อความมิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันได้ จัดเป็นหมวดเป็นเหล่าเข้าใจและทรงพระอุตสาห์ทรงชำระตัดแปลงซึ่งบทอันปลาดนั้นให้ชอบโดยยุติธรรมไว้

จากคดีอำแดงป้อมดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงให้เห็นหลักกฎหมายสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่ว่า แม้แต่พระมหากษัตริย์ก็ให้ความสำคัญและปฏิบัติตามไม่มีพระราชอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายตามอำเภอใจ^{๑๔}

งานแก้ปรับปรุงกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักยุติธรรมนี้กินเวลาเพียง ๑๑ เดือนเท่านั้น เมื่อชำระกฎหมายเสร็จแล้ว จึงให้อาลักษณ์เขียนลงเส้นหมึกไว้ ๓ ฉบับ สำหรับไว้ที่ศาลหลวง หอหลวงและห้องเครื่อง



ใบปกหน้าของกฎหมายตราสามดวง ซึ่งอาลักษณ์เขียนลงเส้นหมึกไว้เมื่อคราวชำระกฎหมายครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. ๒๓๔๗ ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ๑ ตราสามดวงในภาพ จากซ้ายไปขวา ได้แก่ ตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์ และตราบัวแก้ว

ทุกเล่มที่ได้ชำระในครั้งนี้โปรดให้ปิดประกาศตรา ราชสีห์ คชสีห์ และตราบัวแก้ว อันเป็นตราประจำตำแหน่งสมุหนายก ตำแหน่งสมุหพระกลาโหม และตำแหน่งโกษาธิบดี และให้ถือกฎหมายที่ประทับตราสามดวงนี้เป็นหลักในการพิจารณาตัดสินความ ด้วยเหตุนี้กฎหมายฉบับที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดให้ชำระใน พ.ศ. ๒๓๔๗ (ค.ศ. ๑๘๐๔) จึงเป็นที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายตราสามดวง”

หากพิจารณากฎหมายตราสามดวงตามความหมายของประมวลกฎหมายปัจจุบันนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายที่แท้จริงแต่ถ้าพิจารณาตามรูปศัพท์ว่า “ประมวล” คือ การรวบรวมชำระสะสางของที่กระจัดกระจายให้เป็นหมวดหมู่แล้ว กฎหมายตราสามดวงก็ถือว่าเป็นประมวลกฎหมายเพราะเป็นการรวบรวมราชกำหนด บทอัยการสมัยกรุงศรีอยุธยาให้ถูกต้อง รัดกุม เทียงธรรม ทั้งในความแพ่งและอาญา^{๑๕} บทบัญญัติสำคัญของประมวลกฎหมายนี้มีอาทิลักษณะอาญาหลวง ลักษณะอาญาราษฎร์ ลักษณะโจร ลักษณะเบ็ดเสร็จ ลักษณะชบดศึก ลักษณะกรมศักดิ์ ลักษณะมรดก ลักษณะทาส ลักษณะกู้หนี้ ลักษณะวิวาท ลักษณะดำเนินำลွยเพลิง ลักษณะอุทธรณ์ และลักษณะฝ่าเมียบ

ความสำคัญของกฎหมายตราสามดวง

การชำระสะสางกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๑ นับเป็นเหตุการณ์สำคัญในทางประวัติศาสตร์ และ

^{๑๔} ร.ศ.แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๐

^{๑๕} H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration (London : Bernard Quaritch Ltd, 1934), P. 166



มีคุณค่าอย่างยิ่งในการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมาย เพราะกฎหมายตราสามดวงเป็นเอกสารชิ้นสำคัญที่ทำให้คนรุ่นหลังได้เรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องราวในอดีต ไม่เพียงแต่การศึกษาหาความรู้ในกฎหมายไทยเดิมนั้น แต่กฎหมายตราสามดวงยังทำให้ผู้ศึกษาได้รับทราบเกี่ยวกับสภาพสังคมการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนไทยในอดีตด้วย ศาสตราจารย์ ร.แลงการ์ด(Lingat) ได้กล่าวถึงการชำระสะสางกฎหมายในครั้งนั้นว่า ใกล้เคียงมากกับงานประมวลกฎหมายครั้งแรกๆ ในยุโรป ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้บรรยายถึงสถานะและความสำคัญของกฎหมายตราสามดวง ไว้ดังนี้^{๑๖}

๑. กฎหมายตราสามดวงมีลักษณะเป็นกฎหมายของนักกฎหมาย (Juristenrecht)

กล่าวคือ กฎเกณฑ์ส่วนใหญ่ของกฎหมายตราสามดวงโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นพระธรรมศาสตร์ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและมีฐานะสูงกว่าจารีตประเพณี กฎเกณฑ์เหล่านี้เกิดจากการใช้เหตุผลปรุงแต่งของนักนิติศาสตร์อินเดีย และได้รับการสืบทอดพัฒนาต่อมาโดยนักนิติศาสตร์มอญและไทยตามลำดับ

กฎหมายตราสามดวงมีการจัดระบบกฎหมายที่เป็นระบบพอสมควร กล่าวคือมีการแบ่งแยกบทกฎหมาย ออกเป็นมูลคดีและสาขาดิ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายที่เป็นหลักเดิมกับกฎหมายที่สืบเนื่องต่อมา เฉพาะในส่วนที่เป็นมูลคดียังได้แบ่งแยกออกเป็นมูลคดีแห่งผู้พิพากษาและตระลาการ ๑๐ ประการและมูลคดีวิวาท ๒๙ ประการ มีเค้าเป็นการแยกกฎหมายวิธีสบัญญัติออกจากกฎหมายสารบัญญัติอีกด้วย

กฎหมายตราสามดวงเป็นระบบกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อนยากที่ชาวบ้านธรรมดาจะรู้ได้ จนบางครั้งแม้แต่แก่นักกฎหมายใหญ่ๆ ก็ยังไม่สามารถทำความเข้าใจ

เข้าใจและปรับบทกฎหมายบางบทแก่คดีที่เกิดขึ้นได้ ต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อขอพระบรมราชวินิจฉัย ดังมีตัวอย่างปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับที่ ๒ ว่า นักกฎหมายใหญ่อย่างพระเกษมราชสุภาวดี เจ้ากรมศาลแพ่งเกษม ยังเกิดปัญหาในการปรับใช้บทกฎหมาย เพราะไม่เข้าใจกฎหมายบางบทจนไม่รู้ว่าจะปรับใช้แก่คดีอย่างไรต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๑ เพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งพระองค์ได้ทรงวินิจฉัย โดยมีพระราชปรารภถึงความซับซ้อนของกฎหมายว่า “บทพระไอยการคำบุราณท่านว่าไว้สุขุม คำภีรภาพ ยากที่บุคคลจะรู้...”

๒. กฎหมายตราสามดวงมีลักษณะที่เป็นกฎหมายธรรมชาติ

โดยที่กฎหมายตราสามดวงได้แสดงไว้ในนิทานต้นเรื่องพระธรรมศาสตร์ว่า คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้มีการจารึกไว้ในกำแพงจักรวาล ซึ่งพระมโนสารฤาษีได้เหาะไปพบเข้าและจดจำนำมาเขียนไว้ ดังนั้นพระธรรมศาสตร์จึงเป็นของศักดิ์สิทธิ์ เป็นกฎหมายที่ไม่เปลี่ยนแปลงชั่วนิรันดร์ มนุษย์ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายชนิดนี้ได้ เพราะเป็นกฎของธรรมชาติที่อยู่เหนือมนุษย์ เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเช่นนี้คล้ายคลึงกับกฎหมายธรรมชาติ (Jus naturale) ของกฎหมายโรมัน แต่ต่างกันที่กฎหมายธรรมชาติของกฎหมายโรมันเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่พระธรรมศาสตร์ในกฎหมายตราสามดวงเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร

๓. ไม่มีการนิติบัญญัติโดยแท้

ตามที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง พระมหากษัตริย์มิได้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง

^{๑๖} ปรีดี เกษมทรัพย์, เอกสารประกอบการสัมมนาประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เรื่อง ปัญหาและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในประเทศไทย, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘, หน้า ๗-๙



พระองค์มีพระราชภาระในการดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร โดยอาศัยบทกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงเป็นสำคัญ หากมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิม ก็จะต้องคำนึงถึงหลักที่มีอยู่ในพระธรรมศาสตร์ เพราะกฎหมายที่ออกเพิ่มเติมจะต้องมีเนื้อความสอดคล้องกับหลักกฎหมายในพระธรรมศาสตร์ หรือกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมจะต้องมีเนื้อความสอดคล้องกับหลักกฎหมายในพระธรรมศาสตร์ยิ่งกว่ากฎหมายเดิมที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดเรื่องการนิติบัญญัติในปัจจุบันที่ว่า ผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสามารถบัญญัติกฎหมายอะไรก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด

การออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมมักเกิดขึ้นจากการที่มีคติขึ้นสู่ศาลและศาลได้พยายามใช้ตัวบทกฎหมายปรับแก้คดีโดยอาศัยการตีความบทกฎหมายนั้นหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่ได้จากการใช้การตีความบทกฎหมายเดิม เมื่อได้รับการรับรองจากพระมหากษัตริย์หรือผ่านการวินิจฉัยชี้ขาดจากพระมหากษัตริย์ จึงได้รับการตราขึ้นเป็นบทกฎหมาย บทกฎหมายใหม่นี้จึงเป็นผลงานของนักกฎหมายอันได้แก่ศาลและพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นนักกฎหมายด้วยไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคโดยกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไรในปัจจุบัน

๔. ความนับถือตัวบทกฎหมาย

จากคดีอ้าแดงป้อมฟ้องหย่านายบุญศรีช่างเหล็กหลวง ที่ปรากฏอยู่ในประกาศพระราชปรารภ มีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งว่า ลูกขุนที่พิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้พิจารณาพิพากษาไปตามตัวบทกฎหมายที่ว่า “ชายหาผิดมิได้ หญิงขอหย่า ท่านว่าเปนหญิงหย่าชายหย่าได้” โดยเคร่งครัด และแม้พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๑ จะทรงเห็นว่าเป็นบทกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม แต่เมื่อลูก

ขุนได้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ไปตามตัวบทกฎหมายดังกล่าวก็สามารถคุ้มครองป้องกันลูกขุนจากความรับผิดชอบในผลแห่งคดีที่ไม่เป็นธรรมนั้นได้ พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๑ ได้แต่ทรงแก้ไขคำพิพากษาในคดีนี้ให้ถูกต้องเป็นธรรมขึ้น และทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการชำระสะสางตัวบทกฎหมายให้ถูกต้องดุจเดิมเท่านั้น

๕. ไม่ใช่ประมวลกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมทุกด้าน

กฎหมายตราสามดวงอาจถือได้ว่าเป็นประมวลกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นประมวลกฎหมายแบบเก่าซึ่งเป็นที่ยอมรับของบทกฎหมายที่ปรุงแต่งโดยนักกฎหมายและจารีตประเพณีที่สำคัญเท่านั้น แตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบใหม่ที่มีบทกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมชีวิตสังคมทุกด้าน

นอกจากบทกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงแล้ว ยังมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือจารีตประเพณีที่อยู่ในสังคมด้วย นอกจากนี้กฎหมายตราสามดวงมีแผนการใช้บังคับเฉพาะในเรื่องที่กระทบกับสังคมโดยตรงหรือเป็นความขัดแย้งขนาดที่อำนาจอิสระของเอกชนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะจัดการกันเองเท่านั้น ยังมีแผนอิสระซึ่งกฎหมายปล่อยให้เอกชนมีอำนาจจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในได้เอง ตัวอย่างเช่นอำนาจอิสระที่บิดามารดามีอยู่เหนือบุตร สามีมียู่เหนือภริยา มุลนายมีอยู่เหนือไพร่ทาสในสังกัด นายจ้างมีอยู่เหนือลูกจ้าง เป็นต้น

๖. กฎหมายเป็นคู่มือในการชี้ขาดตัดสินคดี

กฎหมายตราสามดวงเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาพิพากษาคดี และใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลัก ไม่ใช่กฎหมายที่เขียนขึ้นในลักษณะตำรากฎหมาย จึงเป็นคู่มือของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองในการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่ตำราที่บุคคลทั่วไปจะร่ำเรียนได้ ประกอบกับมีบทกฎหมายว่าด้วยข้อห้ามความซึ่งห้ามมิให้บุคคลที่มีได้มีส่วนได้เสียตาม



กฎหมายกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เข้าฟ้องคดีแทนหรือ
 สู้คดีแทนคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือช่วยแนะนำการ
 เขียนคำฟ้องหรือคำให้การแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
 ทำให้กฎหมายตราสามดวงกลายเป็นของหวงห้าม
 สำหรับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองเท่านั้น กระทั่งในรัชกาลที่ ๓
 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นายโหมตได้นำกฎหมายตราสาม
 ดวงไปให้หมอบรัดเลย์พิมพ์ พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๓
 ทรงทราบ ถึงกับโปรดให้รับกฎหมายที่พิมพ์ขึ้นนั้นเสีย
 ทั้งสิ้น เพราะเกรงว่าพวกเจ้าถ้อยหมอความจะนำไปใช้
 เป็นเครื่องมือทำให้เกิดความยากลำบากในการพิจารณา
 พิพากษาคดี

การคัดลอกกฎหมายตราสามดวง

เมื่อมีการชำระสะสางกฎหมายเสร็จ การจารึก
 กฎหมายในสมัยโบราณจะใช้วิธีเขียนลงบนสมุดข่อย
 การประกาศกฎหมายให้ราษฎรทราบจะถือปฏิบัติเป็น
 ทางการเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น โดยใช้วิธีตีฆ้องร้องป่าว
 ส่วนการประกาศกฎหมายลงในราชกิจจานุเบกษา เป็น
 วิธีการซึ่งเริ่มใช้เมื่อรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์
 นี้เอง ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามความคิดสมัยใหม่ เพราะ
 มีกฎหมายเทคนิคมากขึ้น ถ้าไม่ประกาศ ประชาชนจะ
 ไม่สามารถรู้ได้ด้วยสามัญสำนึกว่าการกระทำนั้น ๆ เป็น
 ความผิด ส่วนกฎหมายในสมัยโบราณนั้น เป็นกฎหมาย
 ที่เกิดจากศีลธรรมและจารีตประเพณี ความถูกผิด
 ประชาชนสามารถรับรู้ได้ด้วยสามัญสำนึกอยู่แล้ว สิ่ง
 ที่อาจจะไม่รู้ก็คือโทษที่จะได้รับตลอดจนรายละเอียด
 ในการดำเนินคดี โดยถือว่าเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของ
 ผู้ปกครองแผ่นดิน มิใช่เรื่องที่ประชาชนจะรับรู้ เพราะ
 ถ้าวินิจฉัย ผู้วินิจฉัยจะกลายเป็นพวกเจ้าถ้อยหมอความ
 บางครั้งก็อาจจะคอยยุยงให้คนเป็นความกัน ความคิด
 ในสังคมไทยเดิมจึงห้ามการนำกฎหมายออกเผยแพร่
 ถ้าขุนนางหรือตุลาการผู้ใดจะต้องเรียนรู้เพื่อบังคับใช้
 กฎหมายในเรื่องใดก็จะใช้วิธีคัดลอกกันเป็นทอด ๆ แต่

หากมิใช่เป็นไปเพื่องานของทางการถือเป็นข้อห้ามที่จะ
 นำกฎหมายออกเผยแพร่ มิฉะนั้นจะถูกริบ ดังเช่น กรณี
 ของพระยาเกษปณี (โหมต อมาตยกุล) ซึ่งได้นำ
 กฎหมายตราสามดวงมาตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๒
 เพื่อนำออกจำหน่ายแต่ไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต
 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ริบและเผาเสีย

ความคิดที่ไม่อนุญาตให้นำกฎหมายออก
 พิมพ์เผยแพร่ ได้ผ่อนคลายลงในเวลาต่อมา เมื่อสภาพ
 สังคมและจุดประสงค์ในการจัดพิมพ์ได้เปลี่ยนไป โดย
 ในปี พ.ศ. ๒๔๐๕-๒๔๐๖ สมัยรัชกาลที่ ๓ มีหมอสอน
 ศาสนาชาวอเมริกันชื่อหมอบรัดเลย์ได้จัดพิมพ์ขึ้น
 ต่อมาก็มีหลวงดำรงธรรมสารซึ่งเป็นผู้พิพากษาได้พิมพ์
 ขึ้นบ้างเพื่อใช้ในราชการโดยนำกฎหมายที่ประกาศใช้
 ใหม่มาพิมพ์รวมด้วยและเรียกว่ากฎหมายเก่าใหม่
 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
 ได้จัดพิมพ์ขึ้นอีกครั้งเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา
 และใช้ในราชการ อนึ่ง การพิมพ์ครั้งต่อมาซึ่งนับว่ามี
 ความสำคัญก็คือการพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๔๒
 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งในเวลานั้นศาสตราจารย์
 ร.แสงกาต์ เป็นผู้สอนวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายอยู่
 จุดประสงค์ของการพิมพ์ในครั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นตำราไว้
 ใช้ศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์กฎหมายต่อไปโดย
 ศาสตราจารย์ ร.แสงกาต์ ได้ให้การยกย่องเรียกชื่อกฎ
 หมายตราสามดวงซึ่งได้จัดพิมพ์ขึ้นว่า “ประมวล
 กฎหมายรัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖” และในเวลา
 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์ ได้นำฉบับที่ศาสตราจารย์ ร.แสงกาต์ รวบรวม
 ไว้มาจัดพิมพ์อีกครั้งหนึ่ง

กฎหมายอื่น ๆ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

หลังจากมีกฎหมายตราสามดวงใช้แล้ว
 กฎหมายที่จะตราขึ้นใช้อีกจึงมีเพียงเล็กน้อย ส่วนมาก
 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาแต่ละเรื่องที่เกิดขึ้น



เท่านั้น เช่น เรื่องสูบฝิ่น เรื่องเก็บภาษีอากร เรื่องทำเงินปลอม เป็นต้น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีกฎหมายออกมาเพียงฉบับเดียว คือ กฎหมายจุลศักราช ๑๑๕๖ ว่าด้วยพระราชบัญญัติบ่อนเบี้ย ในรัชกาลต่อมากฎหมายตราสามดวงยังใช้บังคับได้ผลดีอยู่ จึงมีเพียงกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นในรัชกาลเท่านั้น เช่น กฎหมายจุลศักราช ๑๑๗๒ (พ.ศ. ๒๓๕๒) ว่าด้วยกฎหมายชำระเลข กฎหมายจุลศักราช ๑๑๗๓ (พ.ศ. ๒๓๕๓) ว่าด้วยกฎหมายไม่ให้ซื้อขายฝิ่น สูบฝิ่น กฎหมายจุลศักราช ๑๑๗๔ (พ.ศ. ๒๓๕๔) ว่าด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติเรื่องช่วยไพร่หลวง และกฎหมายพระราชบัญญัติบ่อนเบี้ย กฎหมายจุลศักราช ๑๑๗๖ (พ.ศ. ๒๓๕๗) ว่าด้วยกฎหมายห้ามเล่นการพนัน กฎหมายจุลศักราช ๑๑๗๘ (พ.ศ. ๒๓๕๙) ว่าด้วยกฎหมายพนักงานพระโอสถเสวย กฎหมายจุลศักราช ๑๑๘๑ (พ.ศ. ๒๓๖๒) พระราชบัญญัติห้ามสูบฝิ่น

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายที่ตราขึ้นใช้อีก ๖ ฉบับ คือ

กฎหมายจุลศักราช ๑๑๘๖ (พ.ศ. ๒๓๖๗) พระราชกำหนดให้เรียกค่านารายศด ๒ ถึง คง ๒ ถึง กฎหมายจุลศักราช ๑๑๙๑ (พ.ศ. ๒๓๗๒) กระแสพระบรมราชโองการตั้งพิกัตอัตราค่าธรรมเนียมอากรสวนจาก

กฎหมายจุลศักราช ๑๑๙๗ (พ.ศ. ๒๓๗๘) กฎหมายพระราชบัญญัติห้ามไม่ให้ประทุษร้ายตนและพระราชบัญญัติค่าธรรมเนียมความ

กฎหมายลักษณะโจรทำเส้น (พ.ศ. ๒๓๘๐)^{๑๗}

กฎหมายจุลศักราช ๑๒๐๕ (พ.ศ. ๒๓๘๖) พระราชกำหนดรัชกาลที่ ๓ เรื่องทำเงินปลอม

สรุปได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๓๙๔) (ค.ศ. ๑๗๘๒-๑๘๕๑) กฎหมายตราสามดวงยังคงใช้ได้เป็นอย่างดี เพราะสภาพ

สังคมและวัฒนธรรมไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๑๑) (ค.ศ. ๑๘๕๑-๑๘๖๘) และรัชกาลต่อมา การติดต่อกับประเทศตะวันตกของไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก ปัญหาคนในบังคับและเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งยังผลให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลไทยให้เป็นแบบตะวันตกนิยม

๙.๑ เหตุผลของการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

๑. เหตุเนื่องจากความสัมพันธ์กับชาวตะวันตก

ประเทศไทยได้ติดต่อกับสัมพันธไมตรีทางการทูตกับชาวยุโรปมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วคือ ในรัชสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒ ได้มีคณะทูตชาวยุโรปมาเจริญพระราชไมตรีเป็นครั้งแรก คือ คณะทูตชาวโปรตุเกส ซึ่งมาถึงกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. ๒๐๕๔ ประเทศไทยได้ทำสัญญาพระราชไมตรีครั้งแรกกับโปรตุเกส ชาวยุโรปชาติอื่นๆ ก็ได้ติดตามมาในเวลาใกล้เคียงกัน ในรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช การติดต่อกับค้าขายกับชนชาติยุโรปเป็นไปด้วยดีและก้าวขึ้นสู่ความเจริญถึงขีดสุดในปลายรัชสมัยของพระองค์ ในครั้งนั้นมีชาวโปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส และชนชาติอื่นในยุโรปได้มาค้าขายและมาพำนักพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก^{๑๘} ในสมัยนั้นชาวต่างประเทศก็ได้แสดงความรังเกียจกฎหมายและการศาลไทยและพยายามที่จะได้สิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมาย โดยใน พ.ศ. ๒๒๐๗ ประเทศไทยได้

^{๑๗} เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก, (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมต์, ๒๔๗๘) หน้า ๕, ๑๙๘, ๒๑๕



ทำสนธิสัญญากับบริษัทอินเดียตะวันออกของฮอลันดา (United East India Company) ยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยแก่เจ้าพนักงานของบริษัทฯ เท่านั้น โดยมีใจความสรุปได้ว่า ถ้าลูกจ้างในบริษัทกระทำผิดทางอาญาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยส่งตัวผู้กระทำผิดนั้นให้หัวหน้าของบริษัทพิจารณาโทษตามกฎหมายของฮอลันดา ดังนั้น สนธิสัญญาดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย นอกจากนี้ใน พ.ศ. ๒๒๓๐ ประเทศไทยยังได้ทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลในบริษัทฝรั่งเศส มีใจความโดยสรุปว่า ให้หัวหน้าพนักงานของบริษัทที่มีอำนาจชำระความแพ่งและอาญาที่เกิดขึ้นระหว่างคนงานของบริษัทไม่ว่าจะเป็นชาติฝรั่งเศสหรือไม่ก็ตาม และให้ส่งตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษที่ประเทศฝรั่งเศส ถ้าคนงานของบริษัทวิวาทกับคนที่ไม่ได้อยู่ในบริษัท ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทยที่จะพิจารณา โดยมีหัวหน้าเจ้าพนักงานของบริษัทหนึ่งพิจารณาและออกความเห็นชี้ขาดตัดสินคดีด้วย^{๑๔} แต่เมื่อสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแล้ว พระเพทราชาทรงแสดงพระองค์เป็นศัตรูต่อฝรั่งเศสเป็นอันมาก ทรงสั่งทำร้ายและฆ่าฟันชาวฝรั่งเศสเป็นจำนวนมาก จึงเท่ากับเป็นการยุติสัญญาต่างๆ ที่ได้ทำไว้ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช^{๑๕} ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกได้เริ่มขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยใน พ.ศ. ๒๓๖๓ ชาวโปรตุเกสได้เดินทางเข้ามาขอทำการค้ากับไทยและขอตั้งกงสุลด้วยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระราชทานพระบรมราชานุญาตและได้ทรงทำหนังสือสัญญากับโปรตุเกสซึ่งหนังสือสัญญาที่ทำกันในคราวนี้เป็นเพียงการอนุญาตให้เข้ามาค้าขายได้เท่านั้น และกงสุลที่โปรตุเกสขอตั้งขึ้นนั้นก็มิได้มีสิทธิพิเศษทางการเมืองแต่อย่างใด ต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๖๕ อังกฤษได้ส่งนายจอห์น คราวเฟต (John Crawford) เข้ามาขอค้าขาย

กับไทยและต้องการขอแก้ไขวิธีเก็บภาษีสินค้าของไทยตลอดจนขอให้มีการค้าเสรี นอกจากนี้ยังต้องการเจรจาเรื่องดินแดนในแหลมมลายู คือ ไทรบุรี อีกด้วย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ^{๑๖}

สนธิสัญญาทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

พ.ศ. ๒๓๖๙ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ลอร์ด แอมเฮิสต์ (Lord Amhurst) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดีย ได้ส่งร้อยเอกเฮนรี เบอร์นี่ (Henry Burney) เป็นทูตเดินทางเข้ามาเพื่อขอทำสัญญากับไทย ซึ่งขณะนั้นอังกฤษกำลังมีชัยในการรบกับพม่า โดยอังกฤษยึดพม่าตอนล่างได้หมดแล้ว ฝ่ายไทยจึงต้องยินยอมตกลงทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีและการค้ากับอังกฤษ แต่สนธิสัญญาดังกล่าวก็ยังไม่มีข้อผูกมัดที่ทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบอังกฤษเพราะวิธีการค้าขายและการเก็บภาษียังคงใช้ระบบเดิมของไทย ในด้านกฎหมายและการศาล พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ ก็ยังคงเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมไทย^{๑๖}

อีกหกปีหลังจากที่ร้อยเอกเฮนรี เบอร์นี่ เข้ามาทำสัญญากับไทย สหรัฐอเมริกาก็ได้ส่งนายเอ็ดมันด์ โรเบิร์ต (Edmund Roberts) เข้ามาขอทำสนธิสัญญากับ

^{๑๔} ทรงศรี อัจจุรณ, วิทยานิพนธ์เรื่อง การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๕๐๒)

^{๑๕} สมจัย อนุมานราชธน, การทูตของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา (พระนคร:โรงพิมพ์ไทยเชชม ๒๔๙๓), หน้า ๑๔๑

^{๑๖} ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๘๑ จดหมายเรื่องการเจรจาเมื่อปลายแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. ๒๕๑๓)

^{๑๗} พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ ๑-๒, หน้า ๖๗๙

^{๑๘} ทรงศรี อัจจุรณ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐



ไทยบ้าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานอนุญาต โดยสนธิสัญญาที่ทำกับสหรัฐอเมริกา นั้นมีใจความเหมือนกับสนธิสัญญาที่ทำกับอังกฤษ

โดยในการทำสนธิสัญญากับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา นั้น ทั้งสองประเทศต่างก็ได้พยายามขจัดกีดกัน แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายไทยทุกคราวไป ประเทศทั้งสองต้องการทำสนธิสัญญาใหม่กับไทยตามแบบสนธิสัญญานานกิงซึ่งอังกฤษได้ทำกับจีนหลังสงครามฝิ่นใน พ.ศ. ๒๓๘๕ คือให้มีการค้าแบบเสรีและมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การขอแก้ไขสนธิสัญญาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่ประสบความสำเร็จ อังกฤษจึงตกลงใจที่จะใช้นโยบายรุนแรงเพื่อบังคับไทยแต่ขณะนั้นได้มีการเปลี่ยนรัชกาลเสียก่อนอังกฤษจึงยับยั้งการกระทำรุนแรงกับไทยไว้รอดูท่าทีของกษัตริย์องค์ใหม่ของไทย ซึ่งมีข่าวลือว่าทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความคิดทันสมัยและนิยมชาวต่างประเทศ^{๒๓}

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์องค์แรกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์



เซอร์จอห์น เบาริง ราชทูตอังกฤษผู้เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรี และทำสนธิสัญญาเบาริงกับราชอาณาจักรสยาม ใน พ.ศ. ๒๓๙๘ ทำให้ประเทศตะวันตกเข้ามาทำสัญญาโดยถือตามสนธิสัญญาเบาริงเป็นตัวอย่างทั้งสิ้น

ที่ทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการค้าติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างกว้างขวางพระองค์ทรงเห็นอันตรายในการปฏิเสธความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก ดังนั้น เมื่อเซอร์จอห์น เบาริง (Sir John Bowring) เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีกับไทยใน พ.ศ. ๒๓๙๘ พระองค์จึงทรงทำสนธิสัญญากับอังกฤษด้วยเป็นอย่างดี เพราะการเดินทางเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาครั้งนี้ อังกฤษได้เตรียมเรือปืนไว้พร้อมแล้ว^{๒๔} สนธิสัญญานี้ได้ชื่อว่า สนธิสัญญาเบาริง มีใจความทั้งหมด ๒๑ ข้อ เป็นสัญญาทางการเมือง ๑๒ ข้อ สัญญาว่าด้วยเรื่องกฎหมาย ๖ ข้อ และเรื่องพิกัดสินค้า ๓ ข้อ^{๒๕} และสนธิสัญญาฉบับหลัง พ.ศ. ๒๓๙๘ ที่ไทยทำกับต่างประเทศล้วนแต่ถือสนธิสัญญาเบาริงเป็นตัวอย่างทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาตามสนธิสัญญาเบาริงที่ไทยทำกับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๙๘ (ค.ศ. ๑๘๕๕) แล้ว “จะเห็นได้ว่าให้ประโยชน์แก่อังกฤษฝ่ายเดียว หาได้ให้ประโยชน์แก่ไทยในอาณาเขตของอังกฤษเช่นเดียวกันไม่ และบอกเลิกไม่ได้ จึงได้ชื่อว่าสนธิสัญญาไม่เสมอภาค”^{๒๖} โดยเฉพาะในข้อสัญญาข้อ ๒ และข้อ ๘ ที่ว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการเก็บภาษีอากร

ในสนธิสัญญาข้อ ๒ ที่เกี่ยวกับอำนาจกงสุลและการใช้กฎหมายต่อคนต่างชาติดะวันตกในไทยนั้น ตามหนังสือสัญญาบ่งไว้ว่า “ว่าแต่บันดาการงานของคนที่อยู่ในบังคับอังกฤษ ซึ่งเข้ามาอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร ก็ต้องฟังบังคับบัญชาของกงสุลที่เข้ามาตั้งอยู่

^{๒๓} พชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘, หน้า ๒๖-๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗)

^{๒๔} พชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘-๒๙

^{๒๕} ทรงศรี อัจจุรณ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒๗

^{๒๖} พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติการทูตของไทย (พระนคร, โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๕๐๑), หน้า ๓๑



ณ กรุงเทพมหานคร กงสุลจะทำตามหนังสือสัญญานี้ และข้อหนังสือนี้มีได้ยกเลิกจนทุกประการแล้ว จะได้บังคับบัญชาคนในบังคับอังกฤษให้ทำตามด้วยแล้ว กงสุลจะรักษากฎหมาย การค้าขาย แลกกฎหมายที่จะห้ามปราบมิได้ คนที่อยู่ในบังคับอังกฤษทำผิดล่วงเกินกฎหมายของอังกฤษกับไทยที่มีอยู่แล้ว และจะมีต่อไปภายหน้าถ้าคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะเกิดวิวาทกันขึ้นกับคนอยู่ในบังคับไทย กงสุลกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปรึกษา ชำระตัดสินคนอยู่ในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับไทยจะทำโทษตามกฎหมายเมืองไทย ถ้าคนอยู่ในได้บังคับไทยเป็นความกันเอง กงสุลไม่เอาเป็นธุระ”^{๒๗}

จากข้อความในสนธิสัญญาข้อ ๒ จะเห็นได้ว่ากฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนในบังคับอังกฤษได้เพราะในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษวิวาทกับคนในบังคับไทย เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนในบังคับอังกฤษได้ แม้สัญญาข้อนี้ไม่มีข้อความกล่าวถึงสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การให้สิทธิพิเศษบางอย่างเพียงเท่าที่ระบุไว้เท่านั้น รัฐบาลอังกฤษก็ได้ตีความขยายออกไปเป็นเสมือนหนึ่งว่ามีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เช่น การจับกุมคนในบังคับของอังกฤษ ก็ถือว่ารวมอยู่ในอำนาจศาลจึงต้องได้อนุญาตจากกงสุลอังกฤษเสียก่อน^{๒๘}

สาเหตุแห่งการมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้น จอห์น บาร์เซต มัวร์ (John Bassett Moore) ได้กล่าวไว้ว่า “เนื่องจากความแตกต่างทางกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีและการปฏิบัติต่อสังคม ประชาชน และคนในบังคับของชาติที่มีอารยธรรมแบบยุโรปจึงได้รับสิทธิพิเศษอย่างกว้างขวางจากกฎหมายท้องถิ่นภายในประเทศซึ่งมีอารยธรรมแตกต่างไปจากของยุโรปส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศทางภาคตะวันออก สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้คือสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยทั่วไปสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะได้รับความคุ้มครองจากสนธิ

สัญญา และในบางกรณีก็มีบัญญัติไว้ร่วมกับตัวสนธิสัญญาการปฏิบัติทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประชาชน หรือคนในบังคับของชาติที่ได้อภิสิทธิ์มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายของทุกประเทศ ด้วยวิธีการนี้อำนาจพิจารณาของชนต่างชาติจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการของประเทศนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กงสุลและทูต”^{๒๙}

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้นมีทฤษฎีอยู่ ๒ อย่าง ทฤษฎีแรก เป็นหลักปฏิบัติระหว่างประเทศได้แก่สิทธิพิเศษทางอำนาจศาลที่ผู้แทนทางการทูตและคณะร่วมงานของต่างประเทศ ได้รับยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายและศาลภายในประเทศที่ผู้แทนทางการทูตและคณะร่วมงานของต่างประเทศไปปฏิบัติหน้าที่นั้น โดยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตประเภทนี้จะมีการวางกฎเกณฑ์อันเป็นระเบียบบังคับไว้ถาวร และเป็นสิ่งที่ยอมรับนับถือกันในระหว่างอารยชาติว่าเป็นธรรมนุญปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคืออำนาจความคุ้มครองเท่าที่จำเป็นแก่อธิปไตยภายนอกประเทศและผู้แทนทางการทูตของตนในดินแดนต่างชาติ ผลแห่งทฤษฎีข้อนี้ทำให้ผู้ที่ได้อภิสิทธิ์ทางศาลมีฐานะโดยสมบูรณ์เหมือนดังที่เคยอยู่ในบ้านเมืองของตน และไม่ว่าทูตจะเดินทางไปประเทศใด ๆ สิทธิพิเศษเรื่องการยกเว้นทางศาลก็จะมีผลใช้บังคับได้เช่นเดียวกัน

ลักษณะของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามทฤษฎีที่สอง เกิดจากสนธิสัญญาทางไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างชาวยุโรปกับประเทศภาคตะวันออก ซึ่ง

^{๒๗} กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (เล่ม ๑, พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๘

^{๒๘} พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑

^{๒๙} John Bassett Moore, Digest of International Law, (vol.2, 1906), p.398

มีจุดประสงค์จะเปิดโอกาสให้มหาอำนาจได้สิทธิพิเศษในการติดต่อค้าขายกับรัฐต่างๆ ภายใต้ความคุ้มครองป้องกันและอำนาจศาลของบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นกงสุลหรือผู้แทนทางการทูตของประเทศตน หลักข้อบังคับมิได้วางไว้ตายตัวเหมือนกันทุกประเทศ อย่างสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ยกเว้นให้แก่ผู้แทนทางการทูต ทั้งนี้เพราะประเทศที่ต้องทำสนธิสัญญาโดยระบุนาจอณาการกงสุลต่างประเทศไว้ชัดเจนนั้น ล้วนแต่ยังเจริญล้ำหลัง ไม่มีประมวลกฎหมายเป็นหลักประกันความยุติธรรม จึงไม่เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของชาวยุโรป^{๓๐}

ในสมัยรัตนโกสินทร์ สนธิสัญญาเบาริงที่ประเทศไทยทำกับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๙๘ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยให้แก่อังกฤษ เมื่ออังกฤษได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทยชาติยุโรปอื่น ๆ ก็พากันเรียกร้องสิทธิอันนี้บ้างประเทศไทยจึงต้องยอมให้ทุกประเทศ “ในที่สุด คนอเมริกัน

ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ปอร์ตุเกส ฮอลันดา เยอรมัน สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี ออสเตรีย ฮังการี สเปน และรัสเซีย แม้แต่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นชาวตะวันออกแท้ ๆ ก็พากันได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทยกันทั้งสิ้น”^{๓๑}

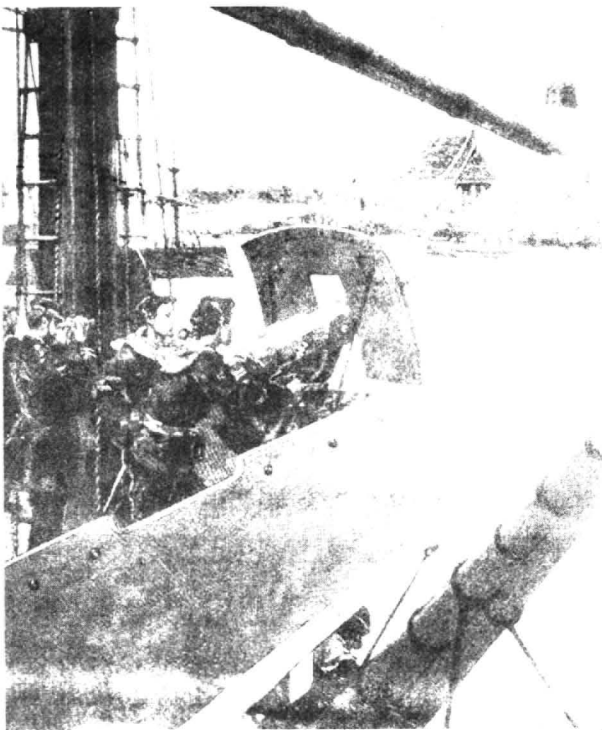
ปัญหาอันเกิดจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคือ คำว่า “คนในบังคับ” ตามสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำกับชาติตะวันตกนั้นมีความหมายดั้งเดิมถึงพลเมืองของประเทศซึ่งได้ทำสนธิสัญญากับไทยต่อมาเมื่อประเทศมหาอำนาจแผ่อิทธิพลเข้าครอบครองดินแดนบางส่วนของภาคเอเชียตะวันออก ก็ได้มีการตีความ “คนในบังคับ” นี้ให้กินความไปถึงคนในอาณานิคม และรัฐอารักขาของชาตินั้น ๆ ด้วยซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกอย่างยิ่งในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพราะชาวเอเชียในอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจที่ทำสนธิสัญญากับไทยจะได้รับการยกเว้นจากอำนาจกฎหมายและศาลไทยด้วยและไม่เพียงแต่การยกเว้นการใช้กฎหมายไทยกับชาวต่างประเทศที่อยู่ในบังคับของประเทศที่ทำสนธิสัญญากับไทยเท่านั้น คนในเอเชียที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทย เช่น ชาวจีนเป็นจำนวนมากซึ่งไม่มีสิทธิพิเศษทางศาลเพราะไม่มีกงสุลจีน ได้ขอเข้าเป็นคนในบังคับของอังกฤษและฝรั่งเศสเพื่อไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของกฎหมายและศาลไทย ชาวอิสลามซึ่งมาจากมลายู แยกทมิฬซึ่งมาจากอินเดีย ชาวพม่า เขมร และญวน ต่างก็ใช้วิธีการแบบชาวจีนและแม้แต่คนไทยบางพวกก็ไปขอหนังสือจากกงสุลต่างประเทศเพื่อขอเป็นคนในบังคับ (Subjects) ต่างชาติ ทั้งนี้ เพื่อหวังผลประโยชน์จากข้อยกเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายและศาลไทยแก่คนเหล่านั้นอีกด้วย^{๓๒}

ด้วยวิธีการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเช่นนี้

^{๓๐} Luang Nathabanja : Extra-Territoriality in Siam P.7

^{๓๑} ฟรานซิส บีแซร์, สยามกึ่งอิสรภาพตนเอง, (พระนคร : โรงพิมพ์ เดลิเมต์, ๒๔๗๒), หน้า ๑๐

^{๓๒} ทรงศรี อางอรุณ, เรื่องเดิม, หน้า ๙๑-๙๒



เรือรบฝรั่งเศส เตรียมพร้อมลงจอดใหญ่เจ้าอาพระสมุทรเจดีย์ ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านหลังเรือเป็นป้อมปืนรักษาปากแม่น้ำของสยาม ถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศส



จึงเป็นเครื่องบันทึกอนาจารอริปไตยของประเทศไทยอย่างร้ายแรงซึ่งกว่าจะปลดเปลื้องภาระเรื่องศาลกงสุลได้ก็กินเวลาถึง ๗๐ ปีเศษ ทั้งนี้เพราะในสนธิสัญญาไม่ได้กำหนดระยะเวลาของอายุสัญญาไว้หรือมาตรการที่จะยกเลิกสัญญาไว้ ดังนั้นจึงเป็นอันว่า ถ้านอกจากความตกลงของผู้ทำสัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายแล้วจะเปลี่ยนแปลงอย่างใด ๆ ไม่ได้เลย^{๓๓}

๒. เหตุเนื่องจากข้อบกพร่องของกฎหมาย

หลักใหญ่ของประเทศตะวันตกในการทำสนธิสัญญากับทุกประเทศในทวีปเอเชียคือ การค้าเสรีและการเสรีภาพอากรตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา และความคุ้มครองของกงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตน ซึ่งในเรื่องกฎหมายและการศาลนั้น ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลัง สับสนอยู่มาก ทั้งหลักประกันความปลอดภัยทางกฎหมายไทยนั้นก็ยังไม่เพียงพอ กฎหมายตราสามดวงก็มิได้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายตามหลักประมวลกฎหมายของยุโรป เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายแก้ไขให้ถูกต้องมากขึ้นแต่ยังคงมีลักษณะเป็นวรรณกรรมที่มีความยาว ๔๑ เล่ม ซึ่งยากที่จะย่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในศาลได้^{๓๔} เนื่องจากกฎหมายและการศาลเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงกันมาก เพราะศาลก็คือสถาบันที่ใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ และการปฏิบัติของศาลนี้เองที่ทำให้ชาวต่างประเทศรังเกียจศาลไทย เลยมุ่งรังเกียจกฎหมายไทยด้วย แต่เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างกฎหมายและศาลแล้ว กฎหมายไทยมีข้อตำหนิน้อยกว่าศาล โดยทั่วไปกฎหมายไทยเหมาะสมกับสังคมและประชาชนชาวไทยในขณะนั้นแล้ว เหตุข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่ทำให้ประเทศตะวันตกขอลิทธิสภาพนอกอาณาเขต มีดังนี้

๒.๑ การขาดหลักประกันทางความยุติธรรม

เซอร์ จอห์น เบาริง ราชทูตอังกฤษที่เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยใน พ.ศ. ๒๓๙๘ ได้ยอมรับว่า

โดยส่วนรวมแล้วกฎหมายไทยดีกว่ากฎหมายจีน แต่ข้อตำหนิของกฎหมายอยู่ที่ว่ากฎหมายไทยยังไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้แก่ชาวต่างชาติ โดยเซอร์ จอห์น เบาริง ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า “... ในประเทศซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดนั้นเป็นที่สังเกตได้ชัดแจ้งว่า คณะผู้พิพากษาและอำนาจนิติบัญญัติ ไม่ค่อยเป็นหลักประกันความปลอดภัยได้อย่างพอเพียงนักบางครั้งพระราชปวารณาก็จะเข้าแทนที่ความยุติธรรม และส่วนมากอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะผู้พิพากษานั้น เป็นของราชตระกูลสูงศักดิ์ผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูงและครองอิทธิพล”^{๓๕} การที่อำนาจนิติบัญญัติของไทยไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอนี้ทำให้รัฐบาลของประเทศตะวันตกเกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้รับความยุติธรรมจากตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง

๒.๒ บทกำหนดโทษที่รุนแรงและทารุณโหดร้าย

ข้อตำหนิของกฎหมายไทยอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกำหนดการลงโทษที่รุนแรงทารุณ จนชาวต่างประเทศเห็นว่าป่าเถื่อน แม้แต่คนไทยเองก็เห็นว่าเป็นสิ่งที่ทารุณน่าสะพรึงกลัว ตัวอย่างเช่น กฎหมายลักษณะอาญาหลวงซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๑๘๙๕ ในรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวและเพิ่มเติมต่อ ๆ มา ได้บัญญัติเรื่องสถานโทษไว้ ๑๐ สถาน คือ

(๑) ให้ฟันคอริบเรื่อน ธิราชบาทว์ เอาลูกเมีย ข้าคนเป็นจระบาทว์ทรัพย์สินของเขาเข้าพระคลังจณลัน คือ โทษประหารชีวิตแล้วริบทรัพย์สินสมบัติทั้งหมด

^{๓๓} ฟรานซิส บีแซร์, เรื่องเดิม, หน้า ๔

^{๓๔} Ernest Young, The Kingdom of Yellow Robe, (London : Archibald Constable, 1907), p.225

^{๓๕} John Bowring, The Kingdom and People of Siam. London, 1857. Vol. 1, P.170



เป็นของหลวงรวมทั้งรับลูกเมียข้าคนของผู้กระทำผิดลง
เป็นทาสด้วย

(๒) ให้ใส่มือ ใส่เท้า ใส่ตรูไว้ “ใส่ตรู” คือ
เข้าคุมขังในห้องขังมืด ส่วนมากก็เป็นใต้ถุนเรือนของ
ตระลาการ

(๓) ทวนด้วยหนังไม้ หวายยกหนึ่ง สองยก
สามยก และประจานจำตรูไว้เดือนหนึ่งสองเดือน
สามเดือน “การทวน” คือ เขียนหลังด้วยหวายหรือ
เชือกหนึ่ง

(๔) ให้ไหมจตุรคุณแล้วเอาตัวลงหญ้าข้าง

(๕) ให้ไหมตรีคุณ แล้วเอาตัวออกจากราชการ

(๖) ให้ไหมทวิคุณ แล้วประจานสามวันเจ็ด
วันให้พันโทษ

(๗) ให้ไหมลาหนึ่ง แล้วให้ใช้ของของเขา

“การปรับไหมสี่เท่า สามเท่า สองเท่า หนึ่งลา”
คือ บังคับเอาเงินจากผู้กระทำผิด แล้วบังคับให้ทำอะไร
อีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ เอาตัวลงหญ้าข้าง เอาตัวออกจาก
ราชการ ประจาน หรือให้ใช้ของเขา

“เอาตัวลงหญ้าข้าง” คือ ปลดข้าราชการลง
เป็นคนเลี้ยงช้างหลวง คนเลี้ยงช้างหลวงนี้ต้องทำงาน
หนักในการเสาะหาอาหารเพื่อเลี้ยงดูช้าง

(๘) ให้ตัดปาก แหวะปาก เอามะพร้าวห้าว
ยัดปาก เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่งในสมัย
โบราณ คงจะได้แก่ “ตัดปาก” คือ ห้ามไม่ให้พูดกับ
คนใดคนหนึ่ง หรือพวกใดพวกหนึ่ง ไม่ว่าในเรื่องใดๆ
โดยเด็ดขาด “แหวะปาก” คือ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือ
กับคนใดคนหนึ่งพูดไม่ได้ แต่เรื่องอื่นหรือกับคนอื่นพูด
ได้ “มะพร้าวห้าวยัดปาก” คือ พูดไม่ได้ทุกเรื่องทุก
คนดูจะถูกมะพร้าวห้าวยัดปากไว้ การพูดกันเป็นการก่อเรื่อง
ความผิดต่างๆ ได้จึงให้งดการพูดเสียชั่วคราวหนึ่ง^{๓๖}

(๙) ให้ภาคทัณฑ์ไว้ ซึ่งมีความหมายเดียวกับ
สมัยนี้

(๑๐) ให้กดอูเบกษาคือเรียกประกันทัณฑ์บน

นอกจากนี้ยังมีโทษให้ตัดนิ้วมือในความผิด
ฐานปลอมแปลงหนังสือ การทเวนบกในความผิดฐานสูบ
ฝิ่น และโทษอื่นๆ เช่น การสักหน้า เป็นต้น

ส่วนวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดนั้นก็เป็นวิธี
ที่ทารุณโหดร้าย เช่น ผู้กระทำผิดฐานฆ่าคนตายจะถูก
พิพากษาให้ตายตกไปตามกัน ก่อนที่จะถูกฆ่า คนร้าย
จะถูกพาตระเวนไปตามถนนสายสำคัญๆ ในเมืองพร้อม
ทั้งตะโกนเล่าความผิดของตน และเตือนไม่ให้ผู้อื่นเอา
เยี่ยงอย่าง หลังถูกฆ่าแล้วศพจะถูกปล่อยให้แรงลงกิน
การลงโทษผู้มีความผิดฐานลอบทำร้ายร่างกายผู้อื่น
ในกฎหมายตราสามดวงระบุโทษไว้ว่า “ผู้ใดลอบฟันแทง
ฟุ่ชัดท่านแลยังหมิ่นทำแก่ท่าน ๆ จับได้ให้เอามั่นผู้ลอบ
ทำแก่ท่านนั้นมาจำนองแ่ง เอาขึ้นหาหย่างประจาร
ปลงลงทวนด้วยลวดหนัง ๓๐ ที ถ้าตีฟันแทงบาดเจ็บ ให้
ตัดนิ้วมือเสีย ถ้าตีฟันแทงถึงขาหักให้ตัดนิ้วทั้งนิ้วตีน นิ้ว
มือ เสียจงสิ้นนิ้ว ถ้าถึงตายให้ฆ่าผู้ร้ายนั้นเสีย”^{๓๗}

สำหรับผู้ที่ทำผิดฐานโจรกรรม (ลักทรัพย์)
กฎหมายกำหนดโทษไว้ว่า “โจรตีเอาทรัพย์สิ่งของ ๆ
หลวงซึ่งเจ้าพนักงานเอาไปตามเสด็จก็ตี ชัดไว้หมิ่นให้ไป
ก็ตี เมื่อได้โจรให้เสียบโจรนั้นไว้ในที่นั้น ถ้ามีผู้รู้เห็นด้วย
โจร ให้ตัดตีนมือผู้สมแลผู้รู้เห็นนั้นเสียด้วย”^{๓๘}

ส่วนโทษจำคุกที่ระบุไว้ในกฎหมายเดิมนั้น
มิได้กำหนดจำนวนระยะเวลาของการจำคุกเพราะเป็นที่
เข้าใจกันว่า ถ้าถูกพิจารณาให้จำคุกแล้ว ก็ต้องจำตลอด
ไป เว้นไว้แต่พระเจ้าแผ่นดินจะได้ทรงพระกรุณา ทาง
ด้านเรือนจำอันเป็นสถานที่คุมขังผู้กระทำผิดก็ยังไม่เป็น
ระเบียบและบีบคั้นเป็นอย่างมาก คุกแทนที่จะเป็น
สถานที่ขัดเกลอบรมนิสัยของผู้ทำผิด ให้กลับตัวเป็น

^{๓๖} พระวรภักดีพิบูลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย,
หน้า ๑๐๓

^{๓๗} ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ ฉบับตราสามดวง
เล่ม ๒ หน้า ๓๒๕

^{๓๘} อ้างแล้วเชิงอรรถข้างต้น หน้า ๓๒๐



พลเมืองดีตามเจตจำนงของรัฐบาล กลับกลายเป็นที่ที่นักโทษทุกคนจะต้องทนทุกข์ทรมานอยู่จนกว่าจะพ้นโทษ บริเวณห้องคุมขังมีขนาดคับแคบ นักโทษต้องอยู่กันอย่างเบียดเสียดถึงขนาดเกือบไม่มีที่ว่างพอจะใช้เป็นที่หลับนอนในตอนกลางคืน ตอนกลางวันพัศดีจะคุมตัวผู้ต้องโทษไปทำงานตามสาธารณะต่างๆ โดยมีเครื่องจองจำมากน้อยแล้วแต่โทษานุโทษและตำรวจติดอาวุธครบจะคอยเฝ้ายามอยู่อย่างใกล้ชิด ในตอนกลางคืนนักโทษต้องกลับเข้าไปแออัดอยู่ภายในห้องขัง โดยทุกคนถูกร้อยติดกันไว้ด้วยโซ่เส้นยาว ผู้กระทำความผิดร้ายแรงจะถูกจองจำด้วยเครื่องพันธนาการอย่างหนัก คือมีห่วงเหล็กคล้องคอ สวมที่ข้อมือ ข้อเท้าและสวมรอบเอว เพียงแต่เครื่องจองจำพันธนาการนักโทษก็แทบจะขยับตัวไม่ได้เสียแล้ว ดังนั้นการคิดหลบหนีจึงไม่มีความหมายเลย

การที่กฎหมายไทยได้บัญญัติการลงโทษผู้กระทำความผิดไว้รุนแรงนั้นด้วยมีเจตนาข่มขู่ให้กระทำความผิดมากกว่าจะเป็นการลงโทษจริงดังที่บัญญัติไว้ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงอธิบายไว้ว่าคนชั้นเก่าบัญญัติโทษเอาไว้รุนแรงจริงแต่ไม่เคยปฏิบัติรุนแรงเท่าที่บัญญัติไว้เลย^{๑๑} แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยยังมีความทารุณและรุนแรงอยู่มาก ทั้งในสายตาคนไทยและคนต่างประเทศ ที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นข้อตำหนิกฎหมายไทยจากสายตาชาวต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่แต่ในรัชกาลต่อมาเมื่อประเทศมีความเจริญมากขึ้น จำนวนชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายเพิ่มขึ้นคดีความทั้งอาญาและแพ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ประเทศไทยจึงเห็นข้อบกพร่องของกฎหมายไทยหลายประการ ข้อบกพร่องของกฎหมายไทยสมัยหลังได้แก่ ความไม่เป็นระเบียบ ความล้าสมัย ตลอดจนความไม่เพียงพอของกฎหมายในการบังคับคดี

๒.๓ ความไม่เป็นระเบียบของกฎหมาย

การที่กฎหมายลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดต้องกระจายกระจายกันอยู่หลาย

แห่งนั้น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินไปโดยไม่สะดวกและล่าช้า คดีเป็นจำนวนมากค้างคั่งที่ศาล เพราะผู้พิพากษาต้องเสียเวลาในการเปิดค้นดูกฎหมายลักษณะต่างๆ ให้หมดก่อนที่จะพิจารณาคดี ทั้งในด้านกฎหมายอาญาซึ่งแทนที่จะรวมไว้เป็นประมวลอย่างปัจจุบันก็กลับไปกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง เช่น

กฎหมายลักษณะอาญาหลวง ส่วนใหญ่ของบทบัญญัติลักษณะอาญาหลวงนี้เป็นบทลงโทษข้าราชการที่ทุจริตต่อหน้าที่ หรือทำผิดวินัยข้าราชการ จึงได้ชื่อว่า “ลักษณะอาญาหลวง” ซึ่งหมายความว่า ในหลวงจะลงโทษข้าราชการได้เพียงใด นอกจากบทลงโทษข้าราชการแล้วยังมีความผิดอื่นปะปนอยู่หลายเรื่อง

กฎหมายลักษณะลักพา ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๘๙๙ ในแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวทอง มี ๓๕ มาตราบัญญัติถึงเรื่องลักข้คนลูกเมียเขา พวกกันหนีไปเพื่อเอาไปขายหรือเพื่อชู้สาว โดยผู้ถูกลักพาตัวไปสมัครใจไปเองบ้าง คนพาขึ้นใจบ้าง

กฎหมายลักษณะอาญาราชฎูร์ ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๑ เลิกใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ กฎหมายนี้มีอยู่ ๑๘ มาตรา บัญญัติถึงเรื่องเมื่อมีทุกข์ร้อนเกิดขึ้นราชฎูร์จะใช้กำลังอำนาจช่วยตัวเองได้เพียงใดหรือไม่ จึงได้ชื่อว่า “อาญาราชฎูร์”

กฎหมายลักษณะโจร ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๓ และถูกยกเลิกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗ กฎหมายลักษณะโจรนี้ได้บัญญัติถึงความผิดในเรื่องลักทรัพย์เป็นส่วนมาก และอำนาจหน้าที่ของผู้จับผู้ร้าย วิธีเอาตัวผู้ร้ายและการสอบถามผู้ร้าย วิธีการลงโทษผู้ร้าย ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ฐานทำร้ายทรัพย์ ฐานวางเพลิง ฐานรับของโจร ฐานทำเงินปลอม ฐานประมาททำให้เกิดเพลิงไหม้ โดย

^{๑๑} กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปัดยุบ, เล่ม ๑ หน้า ๒ (พ.ศ. ๒๔๔๔)



กฎหมายลักษณะโจรนี้จัดโจรออกเป็น ๑๖ จำพวก

กฎหมายลักษณะขบถศึก ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๑๙๗๘ ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) และมีเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๐๐๐ แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถอีกครั้งหนึ่ง มีทั้งสิ้น ๔๙ มาตรา บัญญัติถึงความผิดเรื่อง การประทุษร้ายต่อองค์ พระเจ้าอยู่หัว การก่อกบฏแข็งเมืองการเอาใจไป เพื่อแผ่แก่ข้าศึก และความผิดต่างๆ ของทหารในเวลาทำ สงคราม

กฎหมายลักษณะวิวาท ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๒๓๐ ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา และมีเพิ่มเติม ขึ้นอีกหลายคราว ได้ยกเลิกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ โดย กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ มีทั้งสิ้น ๔๖ มาตรา บัญญัติถึงการวิวาทต่อกัน วิวาทต่อกัน

กฎหมายกรมศักดิ์(บทปรับ)กฎหมายฉบับนี้ ตราขึ้นเมื่อ จ.ศ. ๙๕๕ ความมุ่งหมายในการบัญญัติ กฎหมายกรมศักดิ์ก็เพื่อกำหนดค่าเสียหายในการที่ ผู้หนึ่งล้มตาย หรือบาดเจ็บทุพพลภาพเสียโฉม เสียเวลา ทำมาหากิน วิธีกำหนดนั้นนักนิติศาสตร์สมัยนั้น ได้ พยายามหาหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายให้ใกล้เคียง ที่สุด โดยคำนึงถึงอายุบุคคล ความแข็งแรง ประโยชน์ บรรดาศักดิ์และสิ่งที่ใช้กระทำร้ายกัน เป็นเครื่องค้ำประกัน ในการวางกำหนดค่าปรับ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติที่ออกใช้ ภายหลังเพื่อปราบปรามความผิดบางชนิดอีก เช่น พระ ราชบัญญัติอัยยี่ ร.ศ. ๑๑๖ พระราชบัญญัติหมิ่นประมาท ร.ศ. ๑๑๘ ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. ๑๑๖ เป็นต้น

ส่วนกฎหมายแพ่งที่ปรากฏในกฎหมายตรา สามดวง ได้แก่

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ตราขึ้นเป็น กฎหมายใน พ.ศ. ๑๙๐๓ แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดี ที่ ๑ (พระเจ้าอยู่หัว) และตราเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเป็นกฎหมายหลายเรื่อง

ปนกันบัญญัติเป็นเรื่อง ๆ เป็นตอน ๆ

ตอนที่ ๑ เกี่ยวกับเรื่องไร่นา คือปล่อยสัตว์ ไปกินข้าวขับฝูงสัตว์ทะเลยข้าว ลักข้าว ลักเครื่องมือ ทำนา ลักดิน ทำลายรั้วนา แย่งกันไถนาทำนา

ตอนที่ ๒ เรื่องทำไร่นาชนาบคาบเกี่ยวกับ

ตอนที่ ๓ เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน

ตอนที่ ๔ เรื่องที่ดินชนาบคาบเกี่ยวกับ

ตอนที่ ๕ เรื่องฉ้อ จำนำทรัพย์และที่ดิน แก่กัน

ตอนที่ ๖ เรื่องฝากทรัพย์

ตอนที่ ๗ เรื่องเช่ายืม

ตอนที่ ๘ เรื่องจ้างวาน

ตอนที่ ๙ เรื่องซื้อขาย หุ้นส่วน การจราจร ทางน้ำ ทางบก (เรือโดนกัน เหวียนโดนกัน)

ตอนที่ ๑๐ เรื่องให้ทรัพย์แก่กัน ให้ลูกชาย หลึงแก่กัน ให้อันมิดควรให้กินของโสโครก ขวางปาเรือน

ตอนที่ ๑๑ เรื่องพนันขันต่อ คือชกมวย แข่ง เรือ แข่งเกวียน แข่งโค เล่นเบี้ยชนไก่

ตอนที่ ๑๒ เรื่องปล่อยสัตว์แล้วสัตว์ไป ชนกันเป็นอันตราย ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นบาดเจ็บ เสียหาย

ตอนที่ ๑๓ เรื่องผิดต่างๆ

กฎหมายลักษณะผิดเมีย บัญญัติขึ้นในแผ่นดิน สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอยู่หัว) เมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๔ เลิกไปเมื่อใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ คือเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ เป็นต้นมา แต่บทบัญญัติแห่งบรรพ ๕ ไม่กระทบกระเทือนถึงเรื่อง การสมรส ซึ่งได้มีอยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายบรรพนี้ และทั้งสัมพันธ์ในครอบครัวอันเกิดแต่การสมรสนั้น ๆ และการใช้อำนาจปกครอง ความปกครอง การอนุบาล การรับบุตรบุญธรรม ซึ่งมีอยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมาย บรรพนี้ หรือสิทธิและหนี้อันเกิดแต่การนั้น

กฎหมายลักษณะมรดก ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ.



๒๑๖๗ แผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททองบัญญัติถึงการแบ่งมรดกต่างๆ และการทำพินัยกรรม กฎหมายนี้ได้ยกเลิกไปโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๖ กฎหมายลักษณะมรดกแบ่งคนที่ตายออกเป็น ๒ จำพวก คือ คนมีบรรดาศักดิ์สูงมีศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไป และคนสามัญมีบรรดาศักดิ์ต่ำกว่า ๔๐๐ ไร่ลงมาจนถึง ๑๐ ไร่ โดยมีวิธีจัดสรรมรดกต่างกัน และมรดกของคนมีบรรดาศักดิ์สูงต้องแบ่งมรดกให้แก่ภาคหลวงคือ กรมมรดกนำเข้าท้องพระคลังด้วย ส่วนเรื่องพินัยกรรมในการทำพินัยกรรมนั้นต้องเขียนเป็นหนังสือกำหนดทรัพย์เมื่อตายและต้องมีพยานครบถ้วน โดยพยานนั้นมีจำนวนไม่เท่ากันมากนักน้อยตามแต่ใครจะเป็นผู้ทำพินัยกรรมคือ พระสงฆ์ มีพยาน ๓-๔ คน พราหมณ์ มีพยาน ๔-๕ คน ผู้มีศักดินา ๑๐,๐๐๐ ไร่ มีพยาน ๙-๑๐ คน ผู้มีศักดินา ๑,๐๐๐-๕,๐๐๐ ไร่ มีพยาน ๗-๘ คน ผู้มีศักดินา ๖๐๐-๔๐๐ ไร่ มีพยาน ๕-๖ คน ขุนหมื่นพันทนาย มีพยาน ๔-๕ คน โพร มีพยาน ๓-๔ คน หน้าที่พยาน คือ ต้องดูผู้ทำพินัยกรรมว่ามีสติหรือไม่และสอบถามผู้ทำพินัยกรรม ๓ ครั้ง ๓ คน พินัยกรรมนั้นใช้ได้ทันที

กฎหมายลักษณะทาส (ทาส) ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๑๗๗ บัญญัติถึงทาสเป็นเหมือนทรัพย์สินอย่างหนึ่ง นายเงินมีกรรมสิทธิ์ได้เหมือนทรัพย์สินอื่นๆ โดยถือว่าลูกทาสเป็นกรรมสิทธิ์ของนายเงินต่อไป

กฎหมายลักษณะกูหนี่ ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๑๘๘ และเลิกไปเมื่อใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบัญญัติถึงการกู้ยืมเงินแก่กัน ลูกหนี่เจ้าหนี่ นายประกันมีอำนาจหน้าที่ต่อกันอย่างไรบ้าง เรื่องอัตราดอกเบี้ย อายุความในการฟ้องกัน และวิธีเฉลี่ยหนี้โดยยอมให้ศาลเอาทรัพย์สินของลูกหนี่ออกทอดตลาดใช้หนี้แก่เจ้าหนี่ตามมากน้อยได้ หากยังใช้หนี้ไม่พอ เจ้าหนี่ยังเอาลูกหนี่ออกขายใช้หนี้ได้ด้วย

โดยกฎหมายแพ่งนั้นนอกจากจะอยู่ใน

กฎหมายลักษณะต่างๆดังกล่าวแล้วยังมีอยู่ในกฎหมายลักษณะลักพา ประกาศพระบรมราชโองการต่างๆ อีก เป็นต้น

๒.๔ ความล้าสมัยและความไม่เพียงพอของกฎหมายในการบังคับคดี

เมื่อการค้าระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขายในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งนั้น แม้กฎหมายไทยจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสมรส การหย่าร้าง การรับมรดก การซื้อขาย การจำนอง การกู้หนี้ยืมสินก็ตามแต่หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถควบคุมความเจริญของการค้าพาณิชย์และสังคมในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและในรัชกาลต่อๆ มาได้ กฎหมายบางมาตรากลายเป็นสิ่งล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เช่น พระไอยการลักษณะมรดก^{๖๐} ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการรับมรดกไว้อย่างโบราณยืดยาวโดยไม่สมควร เช่น การใช้หลักการรักษาปรณินบัติเจ้าของมรดกเป็นสำคัญ การทำพินัยกรรมต้องมีพยานรู้เห็นเป็นจำนวนมากน้อย ตามลำดับศักดินา การแบ่งมรดกต้องมีส่วนหนึ่งที่ยกให้หลวงซึ่ง

^{๖๐} นอกจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทแล้ว กฎหมายในสมัยโบราณยังจำแนกกฎหมายเป็นพระอัยการเฉพาะเรื่อง คำว่า “พระอัยการ” หรือ “พระไอยการ” หมายถึง กฎหมายพื้นฐานของแผ่นดิน (Basic law) ซึ่งทุกคนจะต้องปฏิบัติตามและหากมีปัญหาเกี่ยวกับพระอัยการพระมหากษัตริย์ซึ่งมีหน้าที่ให้ความยุติธรรมจะต้องมีพระราชวินิจฉัยในแต่ละคดีเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” พระราชบัญญัติแต่ละมาตราจะอ้างมูลคดีเดิมเสมอ (เกษมศิริสัมพันธ์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, เอกสารประกอบการสอน ชั้นปริญญาตรีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๙, หน้า ๒๓)



เรียกว่า ภาคหลวง^{๔๐} กฎหมายลักษณะผัวเมีย ไม่มีการกล่าวถึงการรับเลี้ยงดูอุปการะบุตรภายหลังจากการหย่าร้าง เป็นต้น พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ทรงยอมรับความบกพร่องของกฎหมายแพ่งของไทยไว้ว่า “ในเรื่องข้อความทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายนั้น ข้าพระพุทธเจ้ารับว่ากฎหมายของเราบกพร่อง”^{๔๑}

ส่วนในการรับรองความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินเอกชนแม้ว่าความคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินจะเป็นเรื่องที่ได้รับการรับรู้มาตั้งแต่กฎหมายเดิมแล้ว แต่ในรัฐสมัยใหม่ได้ให้การรับรองและยืนยันในความคิดนี้ให้เด่นชัดขึ้น จนถือเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญว่าด้วย “กรรมสิทธิในทรัพย์สิน” ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกรณีอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำนิติกรรมสัญญา เรื่องหนี้หรือการมีนิติสัมพันธ์ในกรณีอื่น ๆ ล้วนได้รับการพัฒนาจนเป็นหลักกฎหมายสมัยใหม่ ในขณะที่สังคมไทยในอดีตยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพราะหลักกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายไทยเดิมคงปรากฏเฉพาะในเรื่องง่าย ๆ เช่น เรื่องกู้ยืม ผ่ากทรัพย์ เป็นต้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้ข้อสังเกตว่ากฎหมายเดิมของไทยมีลักษณะที่ยังไม่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเหมือนอย่างความคิดแบบตะวันตก (not govern the all-inclusive area of human relations)^{๔๒}

ในเรื่องที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิในทรัพย์สินนั้น ตามความคิดในสมัยโบราณถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์^{๔๓} ราษฎรเป็นเพียงผู้อาศัยที่ดินของพระมหากษัตริย์โดยไม่มีกรรมสิทธิในที่ดิน การอ้างสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องระหว่างราษฎรด้วยกันเองว่าใครครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน ถ้าที่ดินนั้นได้มีการทำประโยชน์แล้วคือนา หรือสวน ราษฎรสามารถซื้อขายกันได้^{๔๔} แต่ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินรกร้างว่างเปล่าอนึ่ง ถ้าทางผู้ปกครองบ้านเมืองจะใช้ประโยชน์ในที่ดิน

แห่งใดก็สามารถเรียกคืนได้ ในเรื่องการให้ความสำคัญแก่การทำประโยชน์ในที่ดินตลอดจนการรับรองกรรมสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ได้เริ่มขึ้นหลังสนธิสัญญาเบาริง (พ.ศ. ๒๔๓๘) กล่าวคือ เมื่อมีการเปิดประเทศมากขึ้นสินค้าออกที่มีค่าในเวลานั้นคือ ข้าว อัตราการส่งออกข้าวได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และราคาก็ขยับสูงขึ้นตลอดเวลา^{๔๕} จึงมีการปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอย่างมากมายทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีการขยายพื้นที่การทำนาและขุดคลอง ในขณะที่เดียวกันชนชั้นสูงได้เริ่มเข้าจับจองที่ดินเป็นจำนวนมาก ราษฎรเองก็ได้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากการอาศัยในเรือนแพมาอยู่ริมถนนที่ตัดผ่านในที่ต่างๆ เหตุผลต่างๆ เหล่านี้ทำให้ที่ดินมีความสำคัญมากขึ้น และมีปัญหาพิพาทตามมา ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน โดยให้กระทรวง

^{๔๐} ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์, ปาฐกถาเรื่องกฎหมายสมัยอยุธยา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิล, ๒๕๑๐), หน้า ๓๙

^{๔๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมวดเลข ร ๕ ย ๒/๒๗ ปลายพระราชหัตถเลขากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

^{๔๒} Preedee Kasemsup, “Reception of Law in Thailand : A Buddhist Society” Masaji Chiba (ed) Asian Indigenous Law, London, 1986. p.276-277

^{๔๓} พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ “ที่ในแว่นแคว้นกรุงพระมหานครศรีอยุธยาหาดีลกษณพรัตนราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ที่เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”

^{๔๔} ร. แลงกาต, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๒, มุณินิโศกรการตำราสังคมศาสตร์ฯ, พ.ศ. ๒๕๒๖, หน้า ๓๑๔

^{๔๕} James Ingram, Economic Change in Thailand since 1850, Standford University Press, 1950, P. 41



เกษตรราธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินบริเวณเมืองกรุงเก่าเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔^{๓๗} และถือว่าโฉนดที่ดินแบบใหม่ที่รัฐออกให้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีหอทะเบียนที่ดินประจำเมืองคูแลในเรื่องนี้และมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเก็บภาษีใหม่ด้วยนอกจากเรื่องที่ดินที่ทรงดำเนินการให้เกิดความชัดเจนแล้ว ยังประกาศกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายเกิดความชัดเจนขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ เช่น ออกพระราชบัญญัติโร่งจำนำ พ.ศ. ๒๔๓๘ เพื่อบรรเทาปัญหาให้กับราษฎรที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินมีทางออกโดยเอาทรัพย์สินมาจำนำได้ และในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้ออกพระราชบัญญัติจำนองและขายฝากด้วย

ส่วนในด้านกฎหมายพาณิชย์ เช่น กฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท ตัวเงิน และเช็คนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยเลย เพราะเรื่องการค้าพาณิชย์แบบมีหุ้นส่วนบริษัทนี้เป็นการค้าลักษณะใหม่ซึ่งไม่เคยมีในการค้าของไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าหุ้นทำการค้าเท่าที่มีในพระไอยการเบ็ดเสร็จเป็นเพียงการกำหนดให้แบ่งกำไรกันโดยชื้อสัดยระหว่างผู้เข้าหุ้นทำการค้ากันเท่านั้น

ความบกพร่องของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สู้จะเป็นที่เดือดร้อนแก่พ่อค้าและประชาชนชาวไทยนักแต่ก่อความลำบากให้แก่พ่อค้าชาวตะวันตกซึ่งคุ้นเคยกับการประกอบการค้าขายภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ่อค้าชาวตะวันตกได้แสดงความต้องการอย่างมากที่จะให้รัฐบาลไทยมีกฎหมายที่ควบคุมการค้าพาณิชย์แบบต่างประเทศ เช่น สมาคม ส่งสินค้าเข้าแห่งสยาม(Siam Importers Association) เป็นต้น ได้ทำหนังสือมายังคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายเพื่อให้พิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยการลงทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทเพื่อป้องกันการคดโกงและทั้งยังเป็นกรายกระดับกฎหมายของประเทศในส่วนการพาณิชย์ให้อยู่ในระดับกฎหมายสมัยใหม่ของยุโรปด้วย^{๓๘}

๒. เหตุเนื่องจากข้อบกพร่องของศาลไทย

๓.๑ ด้านตัวบุคลากร

ด้านศาลไทยนั้นมีข้อตำหนิหลายอย่างด้วยกันตั้งแต่ความไม่เรียบร้อยและความสกปรกของศาลตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของศาล ซึ่งก่อให้เกิดระบบการให้สินบนแก่ผู้พิพากษา การให้สินบนของศาลไทยมีมานานจนประชาชนเคยชินและเห็นว่าการให้สินบนเป็นเรื่องธรรมดาของศาล ดังนั้นพยานเท็จและผู้พิพากษากินสินบนจึงเป็นอุปสรรคในการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม^{๓๙} นอกจากนี้การมีหน่วยงานในการพิจารณาคดีมากเกินไปทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินคดี กล่าวคือ ในการพิจารณาคดีของศาลไทยนั้นมีวิธีเป็นลำดับชั้น คือ มีกรมรับฟ้อง ลูกขุน และผู้ปรับเมื่อเกิดมีคดีฟ้องร้องขึ้นต้องยื่นฟ้องต่อกรมรับฟ้องนอกจากการยื่นฟ้องต่อกรมรับฟ้องแล้วเจ้านายบางพระองค์ก็ยังทรงช่วยรับเป็นพระธุระจัดการรับฟ้องของคู่ความไว้พิจารณา เมื่อรับฟ้องของคู่ความไว้แล้ว ต้องเสนอลูกขุนซึ่งเป็นอีกกรมหนึ่งต่างหาก เมื่อลูกขุนตรวจและรับฟ้องแล้วจะส่งเรื่องไปยังศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ศาลมหาดไทย ศาลกลาโหม และศาลกรมท่า อันเป็นศาลที่มีตราการชำระคดีแล้ว แต่ความนั้นจะอยู่ในเขตของศาลใด เมื่อศาลชำระความเสร็จจะส่งไปให้ลูกขุนตัดสินชี้ขาดถูกผิดและลูกขุน

^{๓๗} ชัยยา โปธิ์แดง, การออกโฉนดที่ดินเมืองกรุงเก่าระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๕๓, วิทยานพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปกร, พ.ศ. ๒๕๒๔

^{๓๘} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปกร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม หนังสือของสมาคม Siam Importers ถึงนายปาดู

^{๓๙} Ernest Young, op.cit., p.223



จะส่งไปให้ผู้ปรับวางบทปรับอีกต่อหนึ่ง^{๔๐} จำเลยไม่น้อยถูกขังในเรือนจำเป็นเวลานานเพื่อรอการพิจารณาของศาล และมีบ่อยครั้งที่โจทก์ตายไปก่อนนานแล้วหรือหาตัวโจทก์ไม่พบ

จากเหตุดังกล่าวข้างต้น การทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบการพิจารณาคดีแบบเดิมของลูกขุนหรือตระลาการย่อมสามารถทำได้ไม่ยากนัก เพราะขาดการตรวจสอบ เจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์) ได้กล่าวในเรื่องนี้ว่า “ราชการฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการก็ไม่ได้แยกจากกันเพราะในสมัยนั้นถือว่าการชำระความโดยเฉพาะอย่างยิ่งการชำระความอาญาเป็นเรื่องเกี่ยวแก่การใช้อำนาจปกครองเพื่อปราบปรามและลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรง ... ก่อนจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในรัชกาลที่ ๕ ข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมที่มีศาลก็อาจได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการชำระความได้ ... มีคำกล่าวกันว่า ในสมัยนั้นเนื่องจากข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือน รับแต่เบี้ยหวัดซึ่งจ่ายเพียงปีละครั้ง และจำนวนเงินก็น้อย ถ้าข้าราชการขนาดชั้นเจ้ากรมรู้สึกว่ารายได้ของตนไม่ค่อยจะพอเลี้ยงบุตรภรรยา ก็มักจะร้องเรียนให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้ากระทรวงทราบ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ร้องยากจนสมควรช่วยเหลือจริง ก็จะมอบความแพ่งหรืออาญามาให้ข้าราชการผู้นั้นชำระที่บ้าน การชำระความที่บ้านนั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ทำหน้าที่ตุลาการเป็นอย่างดี เพราะคู่ความทั้งโจทก์จำเลยตลอดจนพยานจะต้องมาค้างที่บ้านตุลาการเป็นเวลานานแรมเดือนแรมปีจนกว่าตุลาการจะพิจารณาคดีเสร็จ ในระหว่างนี้โจทก์จำเลยและพยานต่างก็ต้องหาข้าวปลาอาหารตลอดจนของใช้มาส่งเสียบ้างกันเอง เพื่อเอาใจตุลาการไว้ทั้งโจทก์และจำเลยก็เลยต้องสังเสียดตุลาการด้วย ทำให้ตุลาการคลายความผิดเคืองลงได้ ... นอกจากจะทำให้หายความผิดเคืองตั้งวันนี้แล้ว ยังเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจอันใหญ่ด้วย เพราะเมื่อพิจารณาคดีอาญาก็ต้องมีคุมม็ตรงไว้ใส่พวก

จำเลยเก็บไว้ที่บ้านของตุลาการนั่นเอง และบางที่โจทก์เองก็ถูกเก็บไว้ในคุกเหมือนกัน เมื่อมีคุมม็ตรงก็ย่อมมีเครื่องพันธนาการและมีอำนาจโบยตีผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีได้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นโจทก์จำเลยหรือพยานเพื่อรักษาวินัยแห่งเรือนจำไว้ ข้อลำบากของตุลาการในสมัยนั้นมีอยู่ตอนที่ตัดสินความแล้ว คือ ถ้าผู้ที่ไม่พอใจในคำตัดสินยื่นอุทธรณ์ เขาไม่อุทธรณ์ว่าคำตัดสินนั้นผิดอย่างไรในสมัยนี้ แต่อุทธรณ์ว่าตุลาการพิจารณาคดีไม่ยุติธรรม เอนเอียงเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่ง หรือรับสินบน เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ตัวตุลาการเองก็ย่อมตกเป็นจำเลยมีหน้าที่แก้ตัวแก่ตุลาการชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาว่าความจริงตนได้ตัดสินคดีโดยสุจริตไม่มีอคติ ตุลาการที่ทำหน้าที่ศาลชั้นต้นในสมัยนั้นจึงหาทางป้องกันตัวโดยทำความรู้จักและเอาอกเอาใจหรือฝากเนื้อฝากตัวแก่ตุลาการชั้นอุทธรณ์ฎีกาไว้ล่วงหน้า โดยหวังว่าจะช่วยให้นรรอดพ้นจากการถูกลงโทษฐานตัดสินคดีโดยอคติหรืออย่างน้อยก็ผ่อนหนักให้เป็นเบา ...”^{๔๑}

๓.๒ ด้านระบบศาล

หากพิจารณาถึงศาลไทยในอดีต จะพบได้ว่ามีศาลต่างๆ มากมายกระจายอยู่ตามกระทรวง โดยศาลไทยก่อนได้รับการปฏิรูปในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม แต่ศาลต่างๆ มีสังกัดที่แตกต่างกัน เช่นศาลของหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ศาลของหัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม ศาลของหัวเมืองชายทะเลขึ้นอยู่กับกรมท่าและศาลนครบาลในกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในกรมเมือง ศาลของหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับ

^{๔๐} พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติปีติยุบัน, (พระนคร. โรงพิมพ์ลหุโทษ), หน้า ๑๕๓-๑๕๔

^{๔๑} หลวงจักรปาณิศร์ศีลวิสุทธิ์, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, โรงพิมพ์ตรีธรรมสาร, พ.ศ. ๒๔๙๙, หน้า ๑๙-๒๑



ในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม หรือกรมท่าต่างก็มีอำนาจพิจารณาได้ทั้งความแพ่งและความอาญา แต่ศาลที่ขึ้นในกรมเมืองที่เรียกว่าศาลในกรมพระนครบาลนั้น มีอำนาจพิจารณาได้แต่เพียงความอาญา เท่านั้น ในส่วนศาลแพ่งมีศาลที่เรียกชื่อว่าศาลแพ่งกลางและศาลแพ่งเกษม โดยศาลแพ่งกลางและศาลแพ่งเกษมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงใด ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกรมท่าต่างก็มีศาลในกรุงเทพฯ ด้วยเพื่อรับความที่ศาลหัวเมืองส่งขึ้นมา นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีศาลที่ขึ้นกับกรมท่าเพื่อชำระความต่างประเทศ ศาลกรมนาชำระความเรื่องที่มา ศาลในกรมพระคลังมหาสมบัติ ชำระความภาษีอากรและหนี้หลวง และยังมีศาลราชตระกูล ศาลกรมวัง ศาลกรมสวัสดิ์อีกเป็นต้น ศาลที่เป็นศาลธรรมดาในกรุงเทพฯ สมัยนั้นก็คือ ศาลนครบาล ศาลกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม กรมท่าและศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม คือเป็นศาลที่ชำระความโจรกรรมที่เกิดขึ้นตามธรรมดา และความแพ่งที่ราษฎรเป็นกัน^{๔๐} โดยในกรุงเทพฯ อำนาจในการจัดตั้งศาลอยู่ที่เจ้ากรมของแต่ละกรม ส่วนศาลในหัวเมืองอำนาจในการจัดตั้งศาลอยู่ที่เจ้าเมืองหรือกรมการเมือง จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่ศาลมีสังกัดที่แตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งมีหลายกรณีที่ซ้ำซ้อนกันและทำให้เกิดการล่าช้าในการพิจารณาคดี ทั้งยังเกิดความไม่ยุติธรรมด้วย เพราะส่วนมากแล้วศาลที่จำเลยเป็นคนในสังกัดกรมมักจะเข้าข้างจำเลยอยู่เนือง ๆ นอกจากนี้การยอมให้ฝ่ายบริหารเข้าเกี่ยวข้องในเรื่องตุลาการ มักทำให้การพิจารณาคดีไม่ดำเนินไปตามสมควรอีกด้วย

จากปัญหาทั้งในตัวระบบศาลเองและปัญหาที่เกิดจากผู้พิพากษาคดีดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้สถาบันศาลไม่อาจเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ และกลายเป็นที่รังเกียจของชาวต่างประเทศที่ถือเป็นข้ออ้างไม่ยอมขึ้นศาลไทย ดังจะเห็นได้จาก

ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม รัตนโกสินทรศก ๑๑๐ ตอนหนึ่งว่า “... ทุกวันนี้คดีของราษฎรซึ่งเกี่ยวข้องกับซึ่งกันแลกัน อยู่ตามโรงศาลต่าง ๆ ทั้งปวงนั้นมามากขึ้นทุกวันเพราะอาไศรยราษฎรพลเมือง มีการค้าขายเกี่ยวข้องพัวพันถึงกันมากขึ้นประการหนึ่งศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายอยู่หลายกระทรวงทั้งผู้พิจารณา และผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน ผู้พิพากษาจะบังคับความชี้ขาดปรับสัตยตัดสิน ก็อาไศรยแต่ในถ้อยคำสำนวนที่ในกระดาษสมุด ไม่ได้เห็นด้วยจักขุในการพิจารณาเลย จึงเป็นช่องอุปายทางทุจริตของตระลาการแลคู่ความ แม้แต่อย่างต่ำก็เป็นทางที่จะชักประวิงให้ความช้าไปต่าง ๆ คดีของราษฎรจึงได้คั่งค้างทับถมอยู่ตามกระทรวงโรงศาลนั้น ๆ มากขึ้นทุกที กว่าจะแล้วได้แต่ละเรื่อง ก็ช้านานเป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎร ได้รับความลำบากในเรื่องนี้เป็นอันมาก”

นอกจากนั้นหากพิเคราะห์ถึงกระบวนการพิจารณาของไทยแต่เดิมนั้นจะพบว่ามีการพิจารณาคดีที่ล่าสมัยและโหดร้าย เช่น ตามกฎหมายลักษณะพิสูจน์ดำเนินาลุยเพลิง ฯลฯ การพิสูจน์แก้กันมี ๗ ประการ คือ ให้ล้วงตะกั่วหนึ่ง ชาบาลหนึ่ง ลุยเพลิงด้วยกันหนึ่ง ดำน้ำด้วยกันหนึ่ง ว่ายขึ้นน้ำแข่งกันหนึ่ง ว่ายข้ามฝากแข่งกันหนึ่ง ตามเทียบคนละเล่มเท่ากันหนึ่ง โดยก่อนที่จะทำพิธีสอบสวนข้อเท็จจริงของทั้งโจทก์และจำเลยจะต้องจัดพิธีบวงสรวงเทพดาอารักษ์ และมีการอ่านโองการสาปแช่งผู้ที่เป็นฝ่ายผิดให้ประสบภัยพิบัติพ่ายแพ้ ในทางตรงกันข้ามกลับอัญเชิญสิ่งศักดิ์สิทธิ์ให้ช่วยปกป้องคุ้มครองภัยแก่ผู้บริสุทธิ์

การพิสูจน์ความผิดตามกระบวนการยุติธรรมของไทยดังกล่าวนี้ใช้วิธีที่เรียกว่า “จารีตนครบาล” คือ ใช้วิธีทรมานร้ายกาย เช่น ตอกเล็บ บีบขมับ เพื่อบังคับให้

^{๔๐} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ , “พระราชบัญญัติราชบุรี”, หน้า ๑๕๑-๑๕๒



ผู้ต้องหารับสารภาพทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ผู้ที่ถูกกล่าวหาและถูกจับตัวมาเป็นผู้มีความผิดแล้ว จึงต้องใช้วิธีทรมานให้รับสารภาพหรือพิสูจน์ความผิดโดยวิธีดำเนินทุกข์ไฟ วิธีการดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่ถูกจับตัวมาได้รับความเดือดร้อนมาก ดังที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงกล่าวไว้ว่า “ในครั้งนั้นผู้ต้องหาเป็นความอาญาแล้วได้รับความเดือดร้อนอย่างที่สุดเพราะในชั้นต้นจะถูกจับขังก่อนเสมอ กว่าจะได้มีใครพิจารณาก็นานมากกว่าทุกวันนี้ และในเวลาพิจารณานั้น ถือกันว่าใครต้องหาแล้วต้องเป็นผู้ร้ายอยู่แล้ว ตบตีเมียนจะเอาหลักฐานให้ได้จากตัวคนที่ต้องหานั่นเอง ถ้าคนนั้น ๆ นำพยานมาสืบความบริสุทธิ์ของตนได้ก็รอดไปคือผู้ต้องหาเป็นผู้สืบ...ตระลาการครั้งนั้นไม่ได้ลดหย่อนการเช่นเขี้ยวให้ราษฎรบ้างเลย เห็นจะเป็นเพราะเวลานั้น ตระลาการอยู่ในอำนาจเจ้าบ้านพันเมือง ๆ เขี้ยวเขี้ยวผู้พิพากษาตระลาการต่อลงไป จนเอาผู้ร้ายให้ได้เพื่อเอานำต่อนายต่อขึ้นไป ผู้พิพากษาตระลาการจึงกลายเป็นโจทก์เองชำระเอาความแก้ตัวจำเลย ...”^{๓๓}

วิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ขัดกับหลักกฎหมายสมัยใหม่อย่างชัดเจน เพราะตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ จะต้องถือว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์จากพยานหลักฐานทั้งปวงว่ามีการกระทำความผิดจริง จึงจะลงโทษได้ และห้ามเจ้าพนักงานใช้วิธีการใด ๆ อันเป็นการล่อลวง ขู่เข็ญให้ผู้นั้นรับสารภาพ โดยความบกพร่องของการพิสูจน์ความผิดโดยวิธีจารีตนครบาลจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ชาวต่างประเทศยกเป็นข้ออ้างไม่ยอมขึ้นศาลไทยและถือเป็นข้ออ้างในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งในมุมหนึ่งก็เป็นข้ออ้างที่มีเหตุผล^{๓๔}

ด้วยเหตุที่กฎหมายและศาลไทยมีข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศตะวันตกทำสนธิสัญญากับไทยโดยเกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ จึงได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาล

และประเทศไทยต้องยินยอมให้ตามข้อเรียกร้องพิเศษนั้นเพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้ โดยความบกพร่องของกฎหมายและศาลไทยนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีถึงความบกพร่องดังกล่าว ดังนั้นทั้งสองพระองค์จึงได้ทรงปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และความยุติธรรมให้เหมาะสมกับประเทศต่อไป

การนำแนวความคิดทางวิชาการแบบตะวันตกมาเป็นรากฐานในการปฏิรูปกฎหมายไทย

๑. การปฏิรูปการศาล

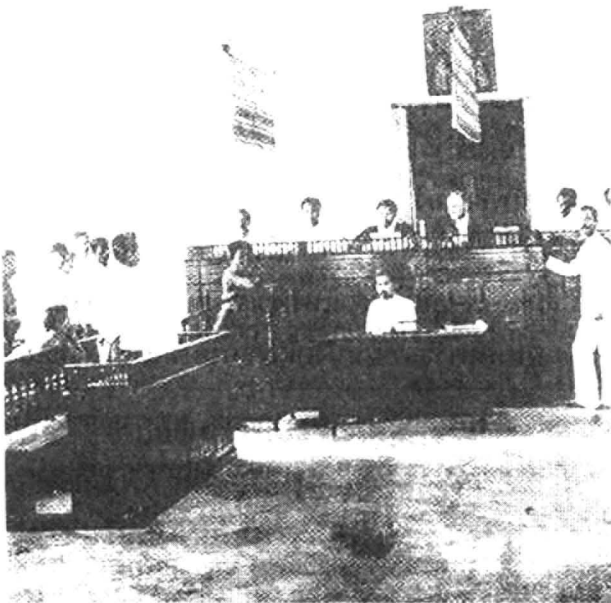
หากพิจารณาความเป็นมาของศาลไทยในสมัยดั้งเดิม จะพบว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยการชำระความทำโดยพ่อเมือง ซึ่งปรากฏได้จากข้อความตอนหนึ่งของศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า “ในปากประตูมีกะดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หัน ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มักจักกล่าวถึงเจ้า ถึงขุนบ่ไร้ ไปสั่นกะดิ่ง อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไถยินเรียกเมื่อถาม ส่วนความแก้มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า เมื่อราษฎรมีทุกข์ร้อนประการใดก็มาร้องทุกข์ต่อพ่อเมืองได้โดยตรง โดยผู้เป็นพ่อเมืองมิใช่เพียงแต่ครองเมืองเท่านั้น หากแต่ต้องชำระความของราษฎรด้วยแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงพระองค์เสด็จออกประทับเหนือแผ่นดินพระแท่นมัจฉาศิลา ภายใต้ไม้ตาลรับและ

^{๓๓} กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม ๒, โรงพิมพ์กองหลวง, กรุงเทพฯ, ร.ศ. ๑๒๐, หน้า ๖๒๑

^{๓๔} รองศาสตราจารย์แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พ.ศ. ๒๕๔๕ หน้า ๑๔๔-๑๔๕

วินิจฉัยความของราษฎรด้วยพระองค์เองด้วยสุจริตธรรม
จึงเป็นที่สรรเสริญ ชื่นชมจากประชาชนกันทั่วหน้า

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี บ้านเมืองมี
ความเจริญมากขึ้นราษฎรเพิ่มจำนวนมากขึ้น กษัตริย์ไม่
สามารถวินิจฉัยอรรถคดีด้วยตนเองอีกต่อไป จึงมอบ
อำนาจหน้าที่ให้แก่พระราชครูปุโรหิตาพฤตมาจารย์ ซึ่ง
เป็นมหาอำมาตย์พรหมณีในราชสำนัก โดยการวินิจฉัย
ชี้ขาดคดีความนั้นเป็นไปตามพระธรรมศาสตร์อันเป็น
กฎหมายบ้านเมืองในครั้งสมัยนั้น ต่อมาได้มีการจัดตั้ง
ศาลสถิตย์ยุติธรรมขึ้นชำระความทั่วราชอาณาจักร แต่
หลักฐานไม่ปรากฏชัดว่าจัดตั้งขึ้นเมื่อใด อย่างไรก็ดี มี
หลักฐานว่าในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ปรากฏ
ว่าศาลสถิตย์ยุติธรรมมีอยู่แล้ว และสังกัดกรมวัง โดย
พรหมณีซึ่งเป็นผู้รู้หนังสือและเป็นเจ้าตำรับกฎหมายได้
รับมอบหมายให้เป็นผู้รักษานิติราชประเพณี และเป็นทั้ง
ผู้พิพากษาระลาการ ต่อมาภายหลังเสนาอำมาตย์ฝ่าย
ไทย จึงได้เข้ารับหน้าที่สำคัญนี้แทนจากฝ่ายพรหมณี^{๔๔}



การปฏิรูประบบศาลไทย

ครั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว นั้น ศาลที่พิจารณาคดีนั้นมีมากมาย กระจัด
กระจายอยู่ตามกรมตามกระทรวงต่าง ๆ ไม่รวมอยู่ในที่
เดียวกัน ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภในหัตถ์บัตร
เรื่องที่ตั้งพระราชดำริสร้างศาลหลวงว่า

“ในการตั้งปวงเหล่านี้ การยุติธรรมอันเดียว
เป็นการที่สำคัญยิ่งใหญ่มาก } การชำระ
ตัดสินความทุกโรงศาล เป็นเครื่องประกอบรักษาให้
ความยุติธรรมเป็นไป ถ้าจัดได้ดีขึ้นเพียงใดประโยชน์
ความสุขของราษฎรก็จะเจริญยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะฉะนั้น
จึงได้ทรงพระอุตสาหุส่าได้ส่วนในพระราชกำหนดกฎหมาย
เก่าใหม่ แลการที่ ^{ลูกขุน} _{ตระลาการ} } ได้กระทำแต่ก่อน ๆ สืบ
มาจนทุกวันนี้ จนทราบแจ้งตลอดด้วยมหันตพริยญาณ
แล้วทรงพระราชวินิจฉัยสอบด้วยกฎหมายอย่างธรรมเนียม
นิยมในประเทศที่ใหญ่ทั้งปวง ที่ในทุกวันนี้ ภาษา
ปรากฏกันว่า ราษฎรได้รับความสุขเป็นอย่างยิ่งนั้น ๆ โดย
ละเอียดตลอดแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่า การอย่าง
ธรรมเนียมพิจารณาตัดสินความ มากมายหลายศาล
หลายกระทรวง แลผู้มีอำนาจต่าง ๆ ทั้งปวง บังคับบัญชา
ว่ากล่าวเอาเอง แทะจะทุกกระทรวง พนักงานสืบสนปะปน
กันกับราชการอื่น ๆ นั้น เป็น เครื่องกีดกันให้การยุติธรรม
เกิดยาก จำเป็นจะต้องจัดรวมเข้าให้เป็นแห่งเดียวกัน
แลจัดให้ผู้ ^{พิพากษา} _{พิจารณา} } มีหน้าที่พนักงานแต่ที่จะทบทวน รักษา
ยุติธรรมอยู่ฝ่ายเดียว มิให้เกี่ยวในราชการอื่น ๆ ได้ ตัด
เหตุที่เป็นช่องของการที่ไม่เป็นธรรมแลเพิ่มเติมเปิดช่อง
โอกาสของการที่จะให้เจริญในทางยุติธรรมทุกอย่าง ที่
คิดเห็นได้ ฯลฯ”

โดยจากพระราชปรารภนี้เป็นเครื่องแสดงพระ
ปรีชาญาณของพระองค์ในด้านรัฐประศาสนโยบายอันเกี่ยว

“ดูธานินทร์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมาย
และการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว พระปิยะมหาราช, หน้า ๓๓-๓๗



กับการศาล ด้วยพระราชปราชญ์ พระองค์ทรงประกาศ แล้วซึ่งหลักนิติธรรม (the Rule of Law) ในการบริหาร ราชการแผ่นดินไทย หลักนิติธรรมนี้สอดคล้องพ้อง ด้วยธรรมเนียมของนานาประเทศอันร่วมสมัยของ พระองค์ หลักนี้ในปัจจุบันถือได้ว่า เป็นรากแก้วของ ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง^{๕๖} จึงได้มีการจัดตั้ง กระทรวงยุติธรรมโดยรวมศาลต่าง ๆ ให้มาสังกัดหน่วย งานเดียวกันขึ้น และได้มีการปฏิรูปกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลด้วย กล่าวคือ

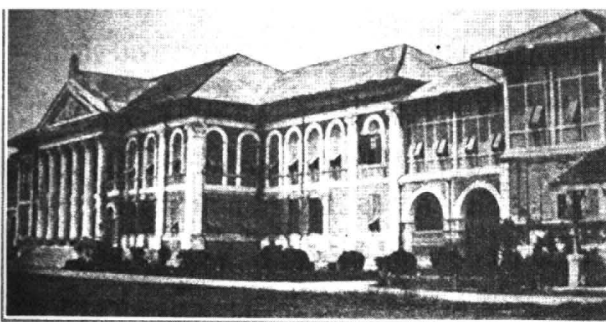
๑.๑ การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม

ด้วยวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น ใหญ่หลวงยิ่งนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัว ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๓๔ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้าน ศาลยุติธรรม มีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้า กระทรวงซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ศาลในการ พิจารณาและพิพากษาคดีเท่านั้นเพื่อวัตถุประสงค์รวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ให้มา ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมเพียงกระทรวงเดียว แก้ไข ปัญหาเรื่องตระลาการทุจริตคดีความล่าช้าค้างศาล มาก และแยกฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายธุรการ

สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อแยกฝ่ายตุลาการ ออกจากฝ่ายธุรการนั้น ปรากฏอยู่ในประกาศตั้ง กระทรวงยุติธรรม ข้อ ๑ ว่า “กระทรวงยุติธรรมนี้มี เสนาบดีเป็นประธาน เพื่อจะได้บังคับแลแก้ไขการขัด

ข้องในคดีแลรับผิดชอบให้การพิพากษาแลพิจารณาเป็น ไปโดยสะดวกและเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหาก จากการพิพากษาและพิจารณาคดีนั้น แลมีเจ้าพนักงาน สำหรับกระทรวงตามสมควร” ซึ่งจากข้อความประกาศ ดังกล่าวเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงให้ อรรถาธิบายข้อนี้ว่า “ในการวินิจฉัยบทกฎหมายเป็น นานาที่ผู้พิพากษา ไม่เกี่ยวข้องกับเสนาบดี แต่เสนาบดี ต้องจัดให้ผู้พิพากษาศระลาการทำหน้าที่ได้โดยสะดวกไม่ ให้มีที่ติดขัด เป็นการจัดให้มีผู้ใหญ่นายหนึ่งเป็นผู้ เลี้ยงดูแล”^{๕๗}

โดยแต่เดิมศาลนั้นมีด้วยกัน ๑๖ ศาลคือ ศาล นครบาล ศาลแพ่งเกษม ศาลแพ่งกลาง ศาลกรมวัง ศาล อาญานอก ศาลอุทธรณ์กรมมหาดไทย ศาลกรมนา ศาล กรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลต่าง ประเทศ ศาลราชตระกูล ศาลมรฎก ศาลสรรพากร ศาล ธรรมการ และศาลฎีกากับศาลฝ่ายพระราชวังบวรที่ ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ได้พิจารณาคดีทั้งปวง และที่ขึ้นอยู่ กับอธิบดีกรมต่าง ๆ นั้น ให้ยกคดีเหล่านี้กับผู้พิจารณา ตระลาการในกระทรวงและศาลทั้งปวงมารวมยังศาล สติดยุติธรรม ที่ตั้งขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ ได้บังคับบัญชา คดีทั้งปวงเป็นแห่งเดียวกัน^{๕๘} ซึ่งเมื่อมีการประกาศตั้ง กระทรวงยุติธรรมได้จัดศาลต่าง ๆ เหล่านี้ให้รวมอยู่



ศาลสถิตย์ยุติธรรม ซึ่งเป็นอาคารที่ทำการของกระทรวงยุติธรรม โรงเรียนกฎหมาย และสถานเติบโตบัณฑิตหรือเนติบัณฑิตยสภาเมื่อแรกตั้ง

^{๕๖} ดูธานินทร์ กรยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช, หน้า ๔๗-๔๘

^{๕๗} พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม ๑, โรงพิมพ์กองลหุโทษ กรุงเทพฯ จัดพิมพ์, รศ. ๑๒๐, หน้า ๑๖๕

^{๕๘} ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ข้อ ๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ศก ๑๑๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ ๑๐ เมษายน ๑๑๑



ในที่เดียวกันบ้าง ซึ่งแบ่งใหม่เป็นศาลใหญ่ ๆ ได้ ๗ ศาลคือ

๑. ศาลอุทธรณ์คดีหลวง คือศาลฎีกาเดิม
๒. ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร คือศาลอุทธรณ์มหาดไทยเดิม
๓. ศาลพระราชอาชญา เป็นการรวมศาลนครบาลกับศาลอาญานอกเข้าด้วยกัน
๔. ศาลแพ่งเกษม เป็นการรวมศาลแพ่งเกษม ศาลกรมวัง ศาลกรมนา เข้าด้วยกัน
๕. ศาลแพ่งกลาง เป็นการรวมศาลแพ่งกลาง ศาลกรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลธรรมการ ศาลราชตระกูล
๖. ศาลสรรพากร เป็นการรวมศาลสรรพากร และศาลมรฎกเข้าด้วยกัน
๗. ศาลต่างประเทศ

โดยในแต่ละศาลมีอธิบดีผู้พิพากษาเป็นผู้บังคับบัญชาในแต่ละศาลโดยตรงนอกจากนี้แล้วยังได้ตั้งกรมรับฟ้องขึ้นในกระทรวงยุติธรรม เพื่อรับฟ้องและรับเรื่องราวของราษฎร แล้วให้ผู้ประทับฟ้องส่งไปยังศาลทั้งเจ็ดให้ถูกต้องตามพระธรรมนูญและตามรูปคดีที่เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยห้ามมิให้ราษฎรที่มีบรรดคดีไปทำเรื่องราวยื่นอธิบดี เจ้ากระทรวง และ

กรมอื่น ๆ เว้นไว้แต่เรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องกล่าวด้วยเรื่องในกระทรวงนั้น ๆ^{๔๙} ซึ่งการตั้งกรมรับฟ้องก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในการฟ้องร้องมากขึ้น

ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้มีพระราชบัญญัติจัดการศาลในสนามสถิตย์ยุติธรรมขึ้นโดยกำหนดให้

(๑) ยกเลิกศาลอุทธรณ์คดีหลวง ให้เอาความอุทธรณ์ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ในศาลนั้นรวมพิจารณาในศาลอุทธรณ์คดีราษฎร ถ้าราษฎรจะอุทธรณ์จากศาลนี้ ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรง

(๒) ตั้งศาลราชทัณฑ์พิเจตขึ้นอีกหนึ่งศาล เพื่อช่วยแบ่งเบาความอาญาทั้งปวงที่รับใหม่ และความอาญาที่ค้างอยู่ในศาลพระราชอาญา โดยให้ศาลทั้งสองแบ่งกันไปตามสมควร ซึ่งศาลราชทัณฑ์พิเจตนี้ตั้งอยู่ได้เพียง ๓-๔ ปี ก็ได้มีการประกาศยกเลิกศาลราชทัณฑ์พิเจตโดยได้มารวมในศาลพระราชอาญาแห่งเดียว ซึ่งเรียกว่าศาลพระราชอาญา มีหน้าที่สำหรับพิจารณาและรับฟ้องในคดีความพระราชอาญาทั้งปวงสืบไป และนอกจากนี้ประกาศดังกล่าวได้ยกเลิกศาลแพ่งเกษม โดยรวมใช้ชื่อเป็นศาลแพ่ง ทำหน้าที่รับฟ้องและพิจารณาพิพากษาคดีความแพ่งทั้งปวง

(๓) ยกเลิกกรมรับฟ้อง โดยราษฎรที่มีบรรดคดีให้ไปฟ้องยังศาลโดยตรง โดยให้ตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานศาลรับฟ้องประจำทุกศาล^{๕๐}

ในปีเดียวกันนั้นได้มีการจัดตั้งศาลโปริสภาขึ้นในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่มีข้อหาเพียงเล็กน้อย เพื่อให้คดีดังกล่าวได้รับการ

^{๔๙} ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ข้อ ๓ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ศก ๑๑๐, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ ๑๐ เมษายน ๑๑๑

^{๕๐} ดู พระยานิติศาสตร์ ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๒, หน้า ๓๕๕-๓๕๗



พิจารณาที่รวดเร็ว ไม่มีคดีค้างอยู่ที่ศาลมาก โดยเมื่อศาล
 โปริสภาตั้งขึ้นก็มีผลทำให้คดีไม่ค้างค้างการพิจารณา ทำให้
 ราษฎรได้รับความสะดวกมากขึ้น จึงได้มีการขยายตั้งเพิ่ม
 อีก ๓ ศาล แต่ภายหลังใน พ.ศ. ๒๔๓๖ ศาลโปริสภานี้
 ได้มีประกาศยกเลิกเสียหนึ่งศาล โดยศาลโปริสภาเป็น
 ศาลกองตระเวนสำหรับกรุงเทพฯ มีหน้าที่พิจารณาความ
 อาญา ซึ่งฟ้องข้อหาเพียงลหุโทษหรือมัชฌิมโทษกำหนด
 ฆี่ยนเพียง ๕๐ ที่ลงมาและจำไม่ถึงคุก เป็นแต่จำตาราง
 ตั้งแต่ ๖ เดือนลงมากับมีปรับโทษเพียงเงิน ๒ ชั่งลงมา
 และมีหน้าที่พิจารณาความแพ่งซึ่งฟ้องเรียกทุนทรัพย์ตั้งแต่
 ๒ ชั่งลงมา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าย่อมเป็นประโยชน์แก่
 ราษฎรในสมัยนั้น ที่หากมีคดีพิพาทกันเล็กน้อย ก็ไม่ต้อง
 ไปฟ้องร้องกันในศาลสูง

ต่อมาภายหลังเมื่อได้ประกาศใช้พระธรรมนูญ
 ศาลยุติธรรม ศาลโปริสภานี้ได้เรียกชื่อใหม่ว่าศาลแขวง
 โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและมีอำนาจทำการ
 ได้สวนหรือออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งผู้พิพากษานายเดียวมี
 อำนาจทำได้^{๖๐}

สำหรับศาลกรมวังนั้น แม้ว่าจะรวมเข้ามาสังกัด
 กระทรวงยุติธรรมตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว
 แต่ต่อมา พ.ศ. ๒๔๓๘ กลับตั้งขึ้นใหม่โดยพระราช
 หัตถเลขที่ ๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๔ ว่าให้
 กระทรวงวังมีอำนาจบังคับบัญชาตัดสินคดีความที่เกี่ยว
 กับคนในพระบรมมหาราชวัง ภายหลังได้มีการจำกัด
 อำนาจศาลดังกล่าวลงเหลือเพียง (๑) ชำระความซึ่ง
 จำเลยเป็นคนต้องห้ามออกจากพระราชฐานไม่ได้ (๒)
 ความเกิดในพระราชวัง และข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง
 คือ ศาลที่รวมเข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรมในครั้งนั้น เป็น
 ศาลในกรุงเทพฯ ส่วนศาลหัวเมืองยังมีได้สังกัดกระทรวง
 ยุติธรรม พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๔ ยังคงแยก
 ศาลหัวเมืองไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง
 นครบาล ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๘ เมื่อได้มีการจัดระเบียบ
 ราชการศาลในกรุงเทพฯ เข้ารูปคดีแล้ว จึงได้เริ่มต้นจัด

การปรับปรุงกิจการศาลหัวเมือง เพื่อเตรียมที่จะ
 ให้เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรม เช่นเดียวกับศาลใน
 กรุงเทพฯ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวง
 พิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรม
 หัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. ๑๑๕ ให้อำนาจข้าหลวงพิเศษรับ
 อูทธรณ์ได้เอง และมีอำนาจหน้าที่เยี่ยมเยียนศาลหัว
 เมืองและตรวจตราการงาน จัดการแก้ไขกิจการของศาล
 หัวเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามพระธรรมนูญศาลหัว
 เมือง^{๖๑}

๑.๒ การปฏิรูปกระบวนการพิจารณาคดี^{๖๒}

แต่เดิมกฎหมายไทยการพิจารณาคดีจะใช้วิธี
 การทรมานร่างกายเพื่อให้รับสารภาพที่เรียกว่า จาริต
 นครบาล เพราะมีความเชื่อว่าผู้ที่ถูกจับตัวมาคือผู้กระทำ
 ผิดและเป็นผู้ร้ายที่ปากแข็งไม่ยอมรับสารภาพจึงต้อง
 ทรมานให้รับสารภาพ จากปัญหาดังกล่าวทำให้ชาวต่าง
 ประเทศตั้งข้อรังเกียจไม่ยอมขึ้นศาลไทย เพราะเห็นว่
 การพิจารณาคดีขาดหลักประกันในเรื่องความยุติธรรม
 จึงได้มีการปฏิรูปกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเสียใหม่
 โดยศาลไทยได้นำวิธีพิจารณาความแบบที่ใช้ในศาล
 อังกฤษมาใช้ทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง กล่าวคือ

ก. นำหลักเรื่องบทสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาเป็น
 คนบริสุทธิ์จนกว่าโจทก์จะนำสืบให้เห็นถึงความมีพิรุ
 หรือในกรณีคดีแพ่ง นำหลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อความ
 อันใด ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นจริงตาม
 ข้ออ้างนั้น” มาใช้บังคับ

^{๖๐} อ้างแล้วเชิงอรรถข้างต้น, หน้า ๓๖๓-๓๖๔

^{๖๑} ตูธานินทร์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมาย
 และการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
 หัว พระปิยะมหาราช, หน้า ๕

^{๖๒} ตูธายละเอียดเพิ่มเติมที่ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การ
 ปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระปิยะมหาราช) , หน้า ๕๕-๕๗



ข. นำหลักเรื่องผู้พิพากษาจะลงโทษบุคคลใด ต้องอาศัยพยานหลักฐานในคดีเป็นสำคัญ ซึ่งยกเลิกระบบการซักฟอกผู้ต้องหาว่าเป็นโจรผู้ร้ายด้วยการใช้อาญาจารีตนครบาล

ค. ในกรณีที่มีความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย

ง. ในเรื่องการซักถามพยานในศาลใช้ระบบกล่าวหา (the accusatorial system) ซึ่งเป็นเรื่องของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะต้องกระทำเอง ศาลจะไม่ได้เข้าไปร่วมซักถามอย่างเป็นทางการเหมือนสมัยก่อน โดยหากศาลจะเข้าไปซักถามก็ต้องเป็นการซักถามอย่างเป็นทางการกลางและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเท่านั้น โดยการซักถามพยานนั้นจะมีการถามซัก (examination-in-chief) การถามค้าน (cross-examination) และการถามติง (re-examination)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีในศาลนั้นเราได้เดินตามแบบของอังกฤษ แต่ทั้งนี้ก็มิได้นำเอาระบบการพิจารณาคดีแบบจURYของอังกฤษ (jury) มาใช้ด้วย^{๖๔}

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลหากเป็นในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นคำพิพากษาของศาลทุกฉบับมีผลผูกพันศาลเสมือนเป็นกฎหมาย โดยแต่ละศาลต้องถือปฏิบัติวินิจฉัยบรรดคดีอันมีรูปคดีซึ่งระบบการศาลในยุคปฏิรูปนั้น อิทธิพลของระบบกฎหมายอังกฤษก็ยังมีอยู่ แต่ต่อมาในระยะหลังได้มีแนวโน้มเอียงไปตามแนวระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ เดิมถือว่าคำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันบังคับให้ศาลล่างวินิจฉัยบรรดคดีซึ่งมีรูปคดีทำนองเดียวกันเสมือนเป็นกฎหมายแต่กลับถือเพียงว่าคำพิพากษาของศาลสูงมีน้ำหนักจูงใจให้ศาลกล่าวถือปฏิบัติได้หากเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นหนักแน่นและปรับบทกฎหมายและตีความหมายได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับผู้พิพากษาแต่ละ

นายย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีและใช้ดุลพินิจในการตีความหมายกฎหมาย ไม่มีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของศาลสูง

๒. การสร้างบุคลากรเพื่อให้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย

หากพิจารณาในสมัยกรุงสุโขทัย สังคมไม่สลับซับซ้อนและมีการปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก โดยอำนาจในการออกกฎหมายจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ราชวรสนใจแต่การทำมาค้าขายโดยไม่ค่อยสนใจกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงบัญญัติขึ้นด้วยเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัวห่างจากชีวิตประจำวัน กฎหมายในสมัยสุโขทัยจึงมีลักษณะเหมือนข้อบังคับในครอบครัว เป็นกติกากันได้ด้วยเหตุผลที่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ซึ่งสามารถเข้าใจได้ง่ายและไม่ยุ่งยากซับซ้อน ประกอบกับราษฎรมีจำนวนไม่มากนักซึ่งมีชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย พฤติกรรมของคนในสังคมจึงถูกควบคุมด้วยขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมดั้งเดิม ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี ด้วยเหตุดังกล่าวในสมัยกรุงสุโขทัย จึงยังไม่มีมีการเรียนการสอนกฎหมายอย่างเป็นทางการและมีแบบแผน^{๖๕}

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี การศึกษากฎหมายนั้นจะทำกันอย่างไรหรือมีวิธีการเช่นไรหาได้กล่าวชัดเจนไม่ แต่เมื่อพิจารณาเอกสารคำบอกเล่าของซิมอง เดอลาลูแบร์ (Simon de la Loubere) ได้เล่าเรื่องราวเกี่ยวกับการเล่าเรียนวิชาของกุลบุตรตาม

^{๖๔} ระบบการพิจารณาคดีแบบจURY (jury) ของอังกฤษนี้ เรียกเป็นภาษาไทยว่า “ลูกขุน” โดยลูกขุนของอังกฤษเป็นราษฎรธรรมดาถูกเกณฑ์ให้มาตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่งบางประเภทเฉพาะในปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนปัญหาข้อกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลอังกฤษโดยเฉพาะ

^{๖๕} ดุษฎี หลีละเมียร, การศึกษากฎหมายในประเทศไทยก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล(ในหนังสือ ๑๐๐ ปี โรงเรียนกฎหมาย), หน้า ๖-๙



ที่ได้พบเห็นในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชว่า “...เมื่อได้เลี้ยงบุตรมาเติบโตใหญ่ถึงอายุ ๗ ถึง ๘ ขวบแล้วชาวสยามจะส่งบุตรของตนให้ไปอยู่ที่วัดกับพระภิกษุสงฆ์ พระสงฆ์ อันเป็นอาจารย์ในวัดสอนอนุชนเหล่านั้นให้รู้จักอ่านและนับจำนวนเลขเป็นสำคัญ แต่ไม่มีการสอนพงศาวดาร กฎหมายและศาสตร์อื่น ๆ ด้วย...” และเมื่อพิจารณาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีชาวตะวันตกเดินทางเข้ามาเผยแพร่ไม่ว่าจะเป็นการสอนศาสนาคริสต์ วิชาดาราศาสตร์ แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการเรียนการสอนกฎหมาย ซึ่งการเรียนการสอนก็จำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะลูกขุน ตระลาการ และผู้ปรับ ซึ่งเป็นขุนนางหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับอรรถคดีนั่นเองและโดยที่การพิจารณาพิพากษาคดีถือเสมือน หนึ่งว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดย ตรงเพราะในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์การศึกษากฎหมายจึงเกิดขึ้นในราชสำนักและบ้านของขุนนางหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย ส่วนในสมัยกรุงธนบุรี การศึกษากฎหมายนั้นก็ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนเพราะเนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวต้องทำศึกสงครามอยู่เสมอ ประกอบกับในสมัยกรุงธนบุรีมีระยะเวลาเพียง ๑๔ ปีเศษ เท่านั้น^{๖๖}

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจนถึงรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษากฎหมายก็ไม่แตกต่างจากในสมัยกรุงศรีอยุธยา เพราะความเป็นอยู่ของราษฎรตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมมีแบบฉบับเดียวกันกับสมัยกรุงศรีอยุธยา รวมทั้งยังมีระบบกฎหมายและการศาลเหมือนกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา การศึกษากฎหมายจึงอยู่ในราชสำนักและบ้านขุนนางที่ทำงานเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายอยู่เช่นเดิม^{๖๗} พอมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการโดยได้รับอิทธิพลและ



ภาพนายโหมต อมาตยกุล ซึ่งเป็นผู้นำสำเนากฎหมายตราสามดวงรวบรวมเป็นเล่ม โดยมีหมอบรัดเลย์ได้นำเอาสำเนากฎหมายดังกล่าวออกพิมพ์เผยแพร่

บรัดเลย์ได้นำเอาสำเนากฎหมายตราสามดวงฉบับนายโหมตเป็นต้นฉบับออกมาพิมพ์เผยแพร่ขึ้น ซึ่งครั้งนั้นถือได้ว่า การพิมพ์เผยแพร่กฎหมายของหมอบรัดเลย์เป็นการเริ่มต้นให้การศึกษากฎหมายแก่สาธารณชนทั่วไปอย่างแท้จริงและเป็นการทำให้ตัวบทกฎหมายเริ่มเป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้นและนอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ของทางราชการขึ้นโดยเริ่มพิมพ์เผยแพร่ตัวบทกฎหมายและประกาศของทางราชการเพื่อให้ส่วนราชการและราษฎรได้รับทราบ โดยมีการกำหนดออกทุก ๑๕ วัน^{๖๘}

ครั้นมาในสมัย

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ต้องเตรียมรับสถานการณ์และอันตราย



ภาพหน้าปกหนังสือราชกิจจานุเบกษาซึ่งได้มีการจัดพิมพ์ครั้งแรกสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

^{๖๖} อ่างแล้วเชิงอรธช้างต้น, หน้า ๙-๑๘

^{๖๗} อ่างแล้วเชิงอรธช้างต้น, หน้า ๑๘-๒๓

^{๖๘} อ่างแล้วเชิงอรธช้างต้น, หน้า ๒๑-๓๒

จากลัทธิจักรวรรดินิยมอย่างเต็มที่ต่อหาหนทางทั้ง ต่อต้านการคุกคามเอกราชของชาติประเทศมหาอำนาจ ตะวันตก ซึ่งหนทางที่ว่่านั้นคือการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม (Westernization) ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือการปฏิรูป การศาลและระบบกฎหมาย โดยนำแนวความคิดแบบ ตะวันตกมาประยุกต์ใช้ ดังนั้น จึงเริ่มมีความคิดที่จะมี การเรียนการสอนกฎหมาย



พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ขณะดำรงพระยศเป็น พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ผู้มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งโรงเรียนกฎหมาย

ชั้นกล่าวคือ การเรียนการสอนก่อนมีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลนั้น เป็น การศึกษาที่มีเฉพาะในราชสำนักของไทยมีลักษณะเป็น โรงเรียนอย่างแท้จริงเพราะไม่มีหลักสูตรและแบบแผนการเรียนการสอนแต่มีลักษณะ เป็นการศึกษาและการฝึกหัด โดยตรงจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและมีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่หลังจากได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล ไทยเพื่อให้กระบวนการ ยุติธรรมของประเทศเป็นไป

กระทรวงยุติธรรม ขณะเดียวกันก็ได้มีการสร้างนักกฎหมายของไทยให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายแบบตะวันตกโดย วิธีการส่งพระบรมวงศานุวงศ์ และ ข้าราชการไทยไปศึกษาวิชากฎหมาย ณ ประเทศ อังกฤษ เช่น พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ, พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ (พระยศใน ขณะนั้น), พระยานเรนดิบัญชากิจ (ลัด เศรษฐบุตร),

พระยาเทพวิฑูรพหลสุ ตาบดี (บุญช่วย วณิกกุล) เป็นต้น

เมื่อกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์กลับมาจาก การศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุล จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรง ให้พระองค์เป็นธุระในการ จัดตั้งโรงเรียนกฎหมายตั้ง จะเห็นได้จากคำกราบบังคม ทูลของเจ้าพระยาพิชัยญาติ (ตั่น บุนนาค) สภานายก พิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา เนื่องในวโรกาสที่ทูลเกล้าฯ ถวายตำแหน่งเนบัณฑิต กิตติมศักดิ์แต่พระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๖๙ ตอนหนึ่งว่า “...โรงเรียน กฎหมายนั้นแล้ว ก็มีกำเนิดสืบเนื่องมาแต่ พระบรมราชโ ชบายแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ จะทรงยังราชการยุติธรรมให้เป็นไปด้วยดีตามความ ต้องการของประเทศ เหตุทรงพระดำริเห็นถ่องแท้ว่า ราชการยุติธรรมจะต้องดำเนินให้ทันกับความเจริญของ บ้านเมือง การที่จะจัดราชการยุติธรรมให้ดีขึ้นนั้นอาจ แยกประเภทแห่งวิธีการออกได้เป็นสอง คือ จัดระเบียบ



ศาลให้ดีขึ้นก็ดี การจัดให้มีพระราชกำหนดกฎหมายมากขึ้นก็ดี จะต้องมีผู้รู้กฎหมายเชี่ยวชาญเป็นจำนวนมากขึ้นตามลำดับ สำหรับเป็นผู้พิพากษาในศาล สำหรับเป็นผู้ร่างกฎหมายใหม่ และสำหรับเป็นผู้ใช้ความรู้และนำประชาชนผู้มีคดีพิพาทให้ดำเนินไปตามคลองนิติธรรมอันมีเล่ห์เหลี่ยมผิดและถูกมากเกินไปที่ผู้มิได้ศึกษาโดยเฉพะจะสามารถล่วงรู้ได้ ดังนั้นเป็นต้น วิธีที่จะจัดให้เกิดมีผู้รู้กฎหมายเชี่ยวชาญมากขึ้นโดยจำนวนที่จำเป็นจะต้องมีตามลำดับเวลานั้น ก็มีวิธีเดียวแต่ที่จะตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นสำนักสั่งสอนกุลบุตรผู้สนใจศึกษากฎหมาย พระบาทสมเด็จพระปิยะมหาราชจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานมอบให้เป็นพระภาระของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายเป็นเครื่องชักชวนให้มีผู้นิยมเรียนวิชาแผนกนั้นเป็นปีกแผ่นขึ้น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงพระอุตสาหะก่อร่างสร้างหลักโรงเรียนกฎหมายให้เกิดขึ้น...^{๖๙} แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยเพื่อให้ดำเนินกระบวนการยุติธรรมของประเทศ เป็นไปด้วยดีตามมาตรฐานตะวันตก (Westernization) นั้นก่อให้เกิดความจำเป็นต้องสร้างนักกฎหมายไทยที่มีความรู้กฎหมายแบบใหม่^{๗๐}

โรงเรียนกฎหมายที่พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ทรงจัดตั้งขึ้นนั้นยังมีได้เป็นโรงเรียนหลวง แต่มีฐานะที่เรียกว่า “กิ่งราชการ” คล้ายกับหอพระสมุด สำหรับพระนครในสมัยนั้น โดยในตอนแรกพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ทรงสอนเองเป็นประจำหลังเวลาเสวยพระกระยาหารแต่พอมีจำนวนนักเรียนมากขึ้น จึงย้ายไปเรียนกันที่ตึกสี่สตีหลังกลาง นอกจากนั้นก็ยังมีพระยาประชาภิจักรจักร (อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง) ขุนหลวงพระยาไกรสี (อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา) เป็นต้น มาช่วยสอน โดยมีนักเรียนประมาณ ๑๐๐ คนเศษซึ่งในจำนวนนี้ก็มิผู้พิพากษาในศาลมาฟังคำสอนและฝึกอบรมด้วย

ในการเรียนการสอนในโรงเรียนกฎหมายนั้น

ได้ถือตามระบบกฎหมายอังกฤษ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้ให้กำเนิดโรงเรียนและอาจารย์ผู้สอนกฎหมายในเวลานั้นสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษประกอบกับขณะนั้นวัฒนธรรมอังกฤษกำลังมีอิทธิพลและได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศไทย ดังนั้น หลักสูตรและตำรากฎหมายที่สอนจึงใช้ตามหลักสูตรและตำรากฎหมายอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ เช่น กฎหมายอาญาใช้ประมวลกฎหมายอาญาอินเดียเป็นหลัก กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายแพ่งลักษณะสัญญาและ ละเมิด ใช้ตำรากฎหมายอังกฤษ เป็นต้น ในส่วนการสอนกฎหมายไทยนั้นได้กฎหมายตราสามดวงฉบับที่ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ทรงจัดพิมพ์ขึ้น ซึ่งเรียกว่า “กฎหมายราชบุรี”



นักเรียนกฎหมายในสมัยโรงเรียนกฎหมายที่พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ทรงจัดตั้งขึ้น

^{๖๙} คำกราบบังคมทูลในคราวเสด็จพระราชดำเนินสู่สมาคมแห่งเนติบัณฑิตยสภาจาก “เนติบัณฑิตยสภา : อดีตและปัจจุบัน”, ใน ๘๐ ปี เนติบัณฑิตยสภา ๑ มกราคม ๒๕๓๘ (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๓๘), หน้า ๗๐

^{๗๐} เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายในการจัดการศึกษาทั่วไปในสมัยรัชการที่ ๕ ซึ่งมี ๓ ประการ คือ จัดการศึกษาเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ จัดการศึกษาเพื่อผลิตคนให้มีความรู้ความสามารถแบบตะวันตก และจัดการศึกษาเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนไทย แล้ว จะเห็นถึงความจำเป็นของบ้านเมืองในอันที่จะพัฒนาคนไทยในขณะนั้นให้มีความรู้

สำหรับกฎหมายที่ดินรวมทั้ง กฎหมายแพ่งลักษณะผู้
เมียและมรดกศึกษาจากหลักกฎหมายดั้งเดิมของไทย
และที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การเรียนการสอนในสมัยนั้น
ไม่เพียงแต่มีการบรรยายคำสอนให้รู้หลักกฎหมายเท่า
นั้น แต่ยังมีฝึกรูปแบบให้เข้าใจเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ
และการวินิจฉัยคดีอย่างผู้พิพากษา รวมทั้งมีการฝึกหัด
ว่าความอีกด้วยตั้งจะเห็นได้จากบันทึกเรื่องระบบการ
ศึกษาในโรงเรียนกฎหมายของยอร์ช ปาดู (George
Padoux) ที่ได้ถวายต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง
สวัสดิ์วัฒนวิเศษ พระยศในขณะนั้นว่า “...ผู้พิพากษาไทย
ที่ได้รับการฝึกฝนมานั้น ส่วนมากศึกษาจากโรงเรียน
กฎหมายที่กรุงเทพฯ คือ กฎหมายผู้เมีย มรดก และที่ดิน
จากครูไทย กฎหมายทั่วไปจากผู้ศึกษากฎหมายจาก
ประเทศอังกฤษและบางทีก็จากที่ปรึกษากฎหมายชาว



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ อธิบดีศาลฎีกา ผู้ทรงสนับสนุนแนว
ความคิดของนายยอร์ช ปาดูซ์ (George Padoux) ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงวิธีการ
ของการเรียนการสอนตลอดจนหลักสูตรของโรงเรียนกฎหมายในสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้
สอดคล้องกับระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายของประเทศ

ยุโรป ผู้ที่รู้ภาษาอังกฤษก็อ่านจากตำรากฎหมายอังกฤษ
ผู้ที่ได้ไปศึกษาก็เพียงแต่ศึกษากฎหมายอังกฤษ ได้รับ
เป็น Barrister-at-Law รวมความว่าผู้พิพากษาไทยได้
รับการฝึกฝนแต่แบบอย่างอังกฤษหรือกฎหมายอังกฤษ
ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตธรรม (Common Law)...”^{๓๑} ต่อ
มาเมื่อโรงเรียนกฎหมายมีความเจริญมากขึ้น ในปี พ.ศ.
๒๔๔๑ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแล
กิจการโรงเรียนที่เรียกว่า “สภานิติบัณฑิต” ประกอบด้วย
สภานายก เลขานุการ เทรียญฤกษ์ และสารวัตร มีกำหนด
ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ๑ ปี และจากจุดนี้เองทำให้
พัฒนาไปสู่เนติบัณฑิตยสภาในปัจจุบัน

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ โรงเรียน
กฎหมายในสมัยกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์นั้น แม้จะยัง
มิได้มีฐานะเป็นโรงเรียนหลวง เพราะทางราชการยังมิได้
รับรองเนติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมาย แต่ภายหลังก็
ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงของกระทรวง
ยุติธรรมในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
และนักเรียนกฎหมายของโรงเรียนกฎหมายนี้ก็เป็นที่ต้อง
การของทุกหน่วยราชการ จึงถือว่าโรงเรียนกฎหมายใน
ขณะนั้นเป็นเสมือนแหล่งผลิตบุคลากรเพื่อเข้ารับราชการ
ที่เชื่อถือได้ ดังนั้นอาจกล่าวถึงการศึกษากฎหมายในอดีต
โดยสรุปได้ว่า “ได้มีการสถาปนาโรงเรียนกฎหมายขึ้น
เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรี
ดิเรกฤทธิ์ โดยหลักสูตรและตำรากฎหมายที่สอนใช้ตาม

^{๓๑} หลวงสารนิยประสาสน์ (ธัญญา ณ สงขลา),
พัฒนาการศึกษากฎหมายในประเทศไทย, หน้า ๒๔ ; หอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ๑/๑ บันทึกความเห็นในเรื่องการศึกษา
กฎหมายเพื่อการใช้ประมวลกฎหมายของนายยอร์ช ปาดูซ์
(George Padoux) ถวายต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง
สวัสดิ์วัฒนวิเศษ



หลักสูตรและตำรากฎหมายของอังกฤษ ครั้นในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกฐานะโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบและจัดการในโรงเรียนกฎหมายตลอดจนการตั้งสถานนิติศึกษาขึ้นเพื่อจัดระเบียบและวางหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียนกฎหมายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นการวางรากฐานการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยให้เป็นปึกแผ่นสืบมาจนทุกวันนี้^{๗๒}

๓. การจัดทำประมวลกฎหมาย

การปฏิรูประบบกฎหมายไทยให้เป็นไปตามแบบของตะวันตกนั้น จะต้องพิจารณาเลือกระบบกฎหมายก่อน ในขณะนั้นมีระบบกฎหมายอยู่ ๒ ระบบคือ ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษ และระบบกฎหมายแบบที่ใช้ประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศตะวันตกที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตส่วนใหญ่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ขณะที่อังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งอังกฤษเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางการเมือง ทางวัฒนธรรม และทางกฎหมายต่อประเทศไทย เนื่องจากศาลไทยใช้หลักกฎหมายอังกฤษแล้วในหลายลักษณะรวมทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาอบรมทางกฎหมายจากประเทศอังกฤษโดยเฉพาะพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นก็สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใช้ระบบกฎหมายของอังกฤษ แต่พระองค์ทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปในทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนไปใช้ระบบประมวลกฎหมาย และพระองค์ทรงเห็น

ตัวอย่างของญี่ปุ่นที่สามารถขอยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศตะวันตกได้สำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายเป็นระบบประมวลกฎหมายแบบตะวันตก ทั้งนี้ โดยส่งผู้แทนไปดูงานด้านกฎหมายและการศาลในยุโรปและจ้างนักกฎหมายฝรั่งเศสมาช่วยในการร่างประมวลกฎหมาย ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตัดสินใจพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยและโปรดเกล้าฯ ให้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศตะวันตกเข้ามารับราชการหลายคน^{๗๓} ซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายประเทศตะวันตกได้มีบทบาทในการร่างประมวลกฎหมายฉบับสำคัญ ๆ อันเป็นรากฐานของกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

๓.๑ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗

ในปีพ.ศ. ๒๔๕๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งอันมีพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานโดยมีพระเจ้าน้อยยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรอดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประจักษ์จกรจักร (แช่มบุญนาค) อดีตผู้พิพากษาศาลแพ่ง นายโรแลง ยัคแมงส์ (Gu stave Rolin Jacquemyns) นักกฎหมายชาวเบลเยียม และนายริชาร์ด เกอร์ก์แปตริก (Richard Jacques Kirkpatrick) ที่ปรึกษากฎหมายชาวเบลเยียม และนายโตกิจิ มาซา (Tokichi Masao) ชาวญี่ปุ่น ผู้ช่วยที่ปรึกษาราชการทั่วไปเป็นกรรมการในการร่างโดยมีหน้าที่ในการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญาเป็นฉบับ

^{๗๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ดุษฎี หลีละเมียร (อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๖๕) หน้า ๓๔-๑๒๗

^{๗๓} ชาญชัย แสงศักดิ์, ๑๒๐ ปี เคนันซิลออฟสเตด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๗-พ.ศ. ๒๕๓๗, กรุงเทพฯ : ๒๕๓๗, หน้า ๕๗๒

แรก เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุด และศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจได้ง่ายขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในการชำระกฎหมายแบบระบบที่ใช้



นายโตกิจิ มาซาอ (Tokichi Masao)

ประมวลกฎหมาย^{๑๔} ต่อมานายเกอร์กแปตริก ถึงแก่กรรมลงทำให้งานร่างประมวลกฎหมายอาญาชะงักไปพักหนึ่ง นายคอร์เนย์ ชเลส เซอร์ (Schlessler) เนติบัณฑิตชาวเบลเยียมได้เข้ารับตำแหน่งแทน ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายต่อไป นายชเลสเซอร์ได้นำร่างกฎหมายอาญาไปตรวจแก้ไขคนเดียวเป็นครั้งสุดท้ายที่ประเทศเบลเยียม และนำเสนอต่อกระทรวงยุติธรรมในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๖ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ในฐานะเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังไม่ได้นำร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นกราบบังคมทูลพิจารณา ปรากฏว่าไทยต้องทำสนธิสัญญา

กับประเทศฝรั่งเศสใน ปี พ.ศ.๒๔๔๗ และตามสนธิสัญญาบังคับให้ประเทศไทยจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากฝรั่งเศสไม่ต้องการให้ประเทศไทย ตกอยู่ในอิทธิพลของประเทศอังกฤษ รัฐบาลฝรั่งเศสได้แนะนำให้ประเทศไทยจ้างนายยอร์ช ปาดู ในตำแหน่งที่ปรึกษาใน



นายโรแลง ยัคแมงส์ (Rolin Jacquemyns) ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญา



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร เสนาบดี กระทรวงยุติธรรมพระองค์ที่ ๒

การร่างกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยไม่ค่อยพอใจนัก แต่เมื่อพิจารณาคณะสมบัติของนาย ยอร์ช ปาดู แล้วเห็นว่า เป็นผู้ซึ่งเหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว^{๑๕} ดังนั้น ในปีเดียวกับที่ไทยทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศส รัฐบาลได้จ้างนายยอร์ช ปาดู เป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายโดยตรง และถือเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายคนแรก^{๑๖}

นายยอร์ช ปาดู ได้ตรวจร่างประมวลกฎหมาย

^{๑๔} Rene' Guyon, The work of Codification in Siam ๒๙ (๑๙๑๙)

^{๑๕} พิชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๔, พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๑๖๔-๑๖๙

^{๑๖} ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, “การร่างกฎหมาย” ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิง (มีต่อหน้าถัดไป)



อาญาของนายชเลสเซอร์ แล้วได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่มีนายยอร์ช ปาดู เป็นประธาน และนายวิลเลียม ทิลเลกี (William Alfred Tilleke) ผู้แทนกรมอัยการ พระอรรถการประสิทธิ์ (ปลื้ม สุจริตกุล) ผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศและหลวงสกลสัตยาทร (ทองบูน บุญมานพ) ผู้พิพากษาศาลแพ่งเป็นกรรมการ มีหน้าที่รับร่างฯของคณะกรรมการชุดเดิมมาตรวจอีกครั้ง^{๓๗} นายยอร์ช ปาดู ได้ยกร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใหม่ให้มีลักษณะประมวลกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายในภาคพื้นยุโรปอย่างแท้จริง โดยอาศัยเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส อิตาลี และฮอลันดา เป็นหลัก^{๓๘} งานร่างและตรวจแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาแล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๔๔๘ แล้วส่งร่างกฎหมายให้กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นสูง ขึ้นตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาตามข้อเสนอของนายยอร์ช ปาดู คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ พระเจ้า



กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญา

น้องยาเธอ กรมหลวงนเรศวรฤทธิ เสนาบดีกระทรวงนครบาลพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการชั้นสูงได้ตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาเสร็จในเดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๙ หลังจากนั้นได้

มีการแปลกฎหมายจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยและพิมพ์ประมวลกฎหมายออกเป็น ๓ ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้นำร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระองค์ได้ทรงตรวจแก้ไขด้วยพระองค์เอง โดยทรงปรึกษา “เคาน์ซิลออฟสเตต” แล้วโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเป็นประมวลกฎหมายอาญาในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๕๑ (กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗) ประมวลกฎหมายอาญานี้มีบทบัญญัติทั้งหมด ๓๔๐ มาตรา ซึ่ง มีลักษณะสั้นกระชับรัดกุมเข้าใจง่าย สะดวกแก่การใช้มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญาของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และอินเดีย และยังมีข้อบกพร่องน้อยกว่าของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประมวลกฎหมายอาญาก่อนประเทศไทย^{๓๙} เป็นประมวลกฎหมายที่ทำขึ้นด้วยความละเอียดถี่ถ้วน^{๔๐} ซึ่งสามารถใช้มาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปี นายยอร์ช ปาดู จึงมีบทบาทสำคัญในการร่างประมวล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๖)

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย (ณ วัดเทพศิรินทราวาส ในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๒๓), (พ.ศ. ๒๕๒๓), หน้า ๓๓-๓๔

^{๓๗} พระยามโหสถ ศรีพิพัฒน์, การตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายในสยาม ๑๑ (พ.ศ. ๒๔๗๒)

^{๓๘} ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, การร่างกฎหมายในประเทศไทย, งานฉลองครบรอบ ๕๐ ปี ของเนติบัณฑิตยสภา ๙๔ (พ.ศ. ๒๕๐๗)

^{๓๙} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข บ ๒๕ ๑/๘๙ บันทึกเรื่องการร่างกฎหมายของนายปาดู

^{๔๐} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข ย ๒๓/๗ หนังสือของนายมาเซา กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



กฎหมายอาญา

๓.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลังจากประมวลกฎหมายอาญาร่างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ในปีเดียวกันนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งทำการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบด้วย นายยอร์ช ปาดู เป็นประธาน นายมองซาร์วิลล์ (Monchaville) ศาสตราจารย์กฎหมาย นายเรอเนย์ กียอง (Rene' Guiyon) ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส และนายริวีแอร์ (Rivie're) ทนายความในศาลอุทธรณ์ของฝรั่งเศสเป็นกรรมการ^{๕๑} ซึ่งกรรมการทั้งหมดเป็นชาวฝรั่งเศส เนื่องจากรัฐบาลฝรั่งเศสยื่นข้อเสนอให้ความช่วยเหลือในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเสนอนายยอร์ช ปาดู เป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย และนายยอร์ช ปาดู เป็นผู้แนะนำกรรมการดังกล่าว มาช่วยงานร่างกฎหมาย การร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงร่างโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสเป็นหลักแต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จในสมัยของพระองค์ และได้ดำเนินการต่อในสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างและตรวจร่างกฎหมายขึ้นอีกหลายคณะ กรรมการชาวต่างประเทศจะเป็นชาวฝรั่งเศสเกือบทั้งหมดการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย บรรพที่ ๑ ถึง บรรพที่ ๖ เสร็จเรียบร้อยและมีผลใช้บังคับ โดยบรรพ ๖ ซึ่งเป็นบรรพสุดท้ายมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๔๗๘^{๕๒}

๓.๓ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยที่มีอยู่เดิมไม่เหมาะสมและล้าสมัยเป็นเหตุให้ชาวต่างประเทศตั้งข้อรังเกียจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกร่างกฎหมายวิธีสบัญญัติใช้บังคับไปพลางก่อน เนื่องจากเป็นเรื่องเร่งด่วนและหาก

จัดทำในรูปประมวลกฎหมายโดยสมบูรณ์แบบจะต้องใช้เวลามากซึ่งไม่ทันต่อความต้องการของประเทศในเวลา นั้น ดังนั้น ในรัชสมัยของพระองค์จึงประกาศใช้กฎหมายลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ และ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความที่ประกาศใช้ นี้เป็นการร่างขึ้นโดยด่วนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก่อนที่จะจัดทำประมวลกฎหมาย จึงมีข้อบกพร่องหลายประการทำให้ต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ. ๑๒๐ และ ร.ศ. ๑๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕^{๕๓}

ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับสมบูรณ์ได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยนายเรอเนย์ กียอง ชาวฝรั่งเศสซึ่งได้รับมอบหมายจากนายยอร์ช ปาดู ประธานคณะกรรมการร่างกฎหมายให้เตรียมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา นายเรอเนย์ กียอง ได้ศึกษาค้นคว้าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของต่างประเทศโดยละเอียด และได้ช่วยนายยอร์ช ปาดู ทำรายงานหัวข้อสำคัญๆ ที่ควร จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พร้อมทั้งคำอธิบายและปัญหาข้อโต้เถียงของนักนิติศาสตร์ในหัวข้อสำคัญๆ^{๕๔} นายยอร์ช ปาดู ได้เสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐบาลใน พ.ศ. ๒๔๕๖ เพื่อพิจารณา

^{๕๑} ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว, หน้า ๓๕

^{๕๒} ชาญชัย แสงศักดิ์, และวรรณชัย บุญบำรุง, สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๑๕๕-๑๕๖

^{๕๓} ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔๐-๑๔๑

^{๕๔} เพิ่มส่วนตัวของนายเรอเนย์ กียอง เกี่ยวกับการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเก็บไว้ในห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายหรือหลักการของร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๔๔} เมื่อได้มีการกำหนดนโยบายหรือหลักการแล้ว จึงได้เริ่มต้นการร่างประมวลกฎหมาย โดยนายเรอเนย์ กียอง ชาวฝรั่งเศส แต่การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานหลายปีและได้ยกร่างเสร็จเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หลังจากผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ตลอดเวลาของการยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ชาวต่างประเทศโดยเฉพาะนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญในการยกร่างมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายเรอเนย์ กียอง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว ได้ร่างขึ้นโดยอาศัยระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นหลัก

๓.๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. ๑๑๕ เป็นการชั่วคราว เพื่อให้ทันกับความต้องการในขณะนั้น และในกรณีที่มีข้อบกพร่องจะทำการแก้ไขได้สะดวกกว่าประมวลกฎหมาย แต่ต่อมาในรัชสมัยของพระองค์ก็ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. ๑๒๗ แทนพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงมีบทบาทสำคัญในการยกร่างซึ่งได้ยกร่างขึ้นโดยอาศัยกฎหมายของอังกฤษและอินเดียเป็นหลัก^{๔๕} สำหรับการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับสมบูรณ์ ได้เริ่มดำเนินการในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยนายริวแอร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเป็นผู้เริ่มต้นยกร่างโดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง

ร.ศ. ๑๒๗ และพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ เป็นหลักและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วนจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส และกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลกงสุลของอังกฤษในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ นายชาร์ล เลเวส์ก (Charles L'Evesque) เป็นผู้ยกร่างสืบต่อมาโดยอาศัยร่างฯ เดิมของนายริวแอร์ ร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ยกร่างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในปีเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างฯ ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๘ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ เป็นต้นไป^{๔๖}

๔. ด้านการเมืองและการปกครอง

การเมืองและการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการสืบทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นระบบซึ่งมีพระมหากษัตริย์และกลุ่มขุนนางเป็นผู้มีอำนาจในการเมืองและการปกครองทั้งหมด โดยในกลุ่มขุนนางระดับสูงสุดแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ สมุหนายก รับผิดชอบกิจการฝ่ายพลเรือนทั่วไป และสมุหกลาโหม รับผิดชอบด้านการทหาร ส่วนการปกครองเมืองในราชธานีแบ่งเป็น ๔ ด้าน

^{๔๔} Report on the proposed Code of Criminal Procedure for the Kingdom of Siam, submitted to the Commission of Codification, October ๑๙๑๗. (AC ๑๔/๒๘), ๔ จากแฟ้มส่วนตัวของนายเรอเนย์ กียอง ที่เก็บไว้ที่ห้องสมุดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๔๕} รองศาสตราจารย์ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒, หน้า ๒๔๙

^{๔๖} ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๕



หรือจุดสุดมกั โครงสร้างการปกครองประเทศดังกล่าว ได้ใช้มาอย่างช้านาน ทำให้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ที่พระองค์ขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ชาตินะวันตักได้รุกรานเข้ามาในเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วยการแผ่อิทธิพลเข้ามาครอบงำประเทศต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และการได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศตะวันตก เหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูป การเมืองและการปกครอง นอกจากปัจจัยภายนอก ประเทศดังกล่าว ปัจจัยภายในประเทศก็มีส่วนผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองด้วย สามารถสรุปสาเหตุในการปฏิรูปได้ดังต่อไปนี้

(๑) ปัจจัยภายนอก ได้แก่

การคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ประเทศต่าง ๆ รอบบ้าน ล้วนตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตก การรักษาเอกราชของไทยจึงต้องดำเนินนโยบายหลายประการ

(๒) ปัจจัยภายใน ได้แก่

๒.๑ อำนาจของกลุ่มขุนนางซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและได้รับอำนาจในการปกครองในเรื่องต่างๆ จากพระมหากษัตริย์ ทำให้มีอำนาจมากและกระทบต่อสภาพของพระมหากษัตริย์

๒.๒ ความล้าหลังของระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งดำเนินมาอย่างช้านานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ทำให้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย

๒.๓ ปัญหาเมืองประเทศราช สมัยนั้นไทยประกอบด้วย เมืองในราชธานี และเมืองซึ่งเป็นเมืองขึ้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องเขตแดนและอำนาจปกครอง ซึ่งอาจทำให้จักรวรรดินิยมจากตะวันตกแทรกซึมเข้ามาได้ง่าย “

จากสาเหตุสำคัญดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทำการปฏิรูปการเมืองการปกครองครั้งสำคัญ ดังนี้

๔.๑ ด้านการเมือง

๔.๑.๑ การฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตแล้ว เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ องค์ที่ ๕ แห่งราชวงศ์จักรี เมื่อมีพระชนมพรรษา ๑๕ พรรษา จึงมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ทำให้อำนาจในการจัดการปัญหาต่างๆ ตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รวมทั้งขุนนางและเสนาบดี ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงใช้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ในการปฏิรูปด้านต่างๆ และลดอำนาจของขุนนาง ซึ่งมีผลทำให้พระองค์ทรงปฏิรูปกิจการด้านต่างๆ ได้เป็นผลสำเร็จ“

๔.๑.๒ ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แม้ว่าอำนาจในการบริหารงานบ้านเมืองจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มี “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State) ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต จ.ศ. ๑๒๓๖ ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๑๗ โดยอาศัยรูปแบบจาก Conseil d’Etat ของประเทศฝรั่งเศส โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการคือ

(๑) เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย

“ รongศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่งฯ ปรัชญาและพัฒนการกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ ๒๕๔๓, หน้า ๑๘๑-๑๘๓

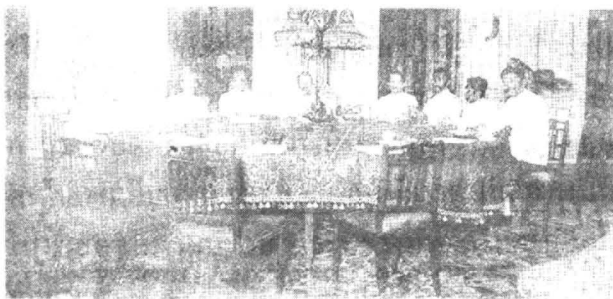
“ รongศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่ง, อ่างแล้ว, หน้า ๑๘๓-๑๘๔



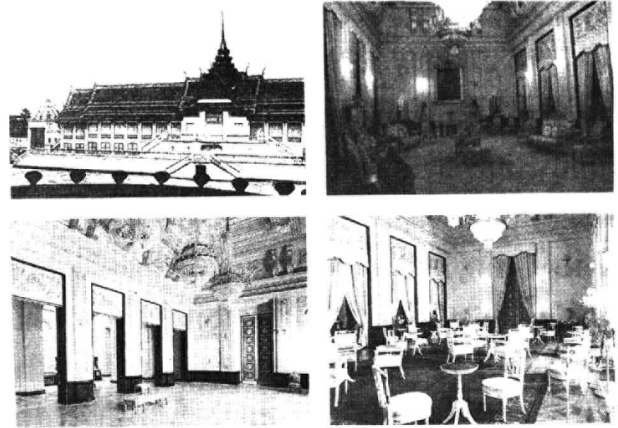
(๒) พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

เคาน์ซิลออฟสเตต ประกอบด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินเป็นประธาน และประกอบด้วยที่ปรึกษาจำนวน ๑๐-๒๐ คน ซึ่งแต่งตั้งจากราชตระกูลและข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาอ่อนไหวเฉียบแหลม รอบรู้ในกิจการต่างๆ นอกจากนี้ทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ได้อีก ๖ พระองค์ โดยให้ที่ปรึกษาเลือกผู้หนึ่งผู้ใดใน ๒๐ คน ขึ้นเป็นไวย์เพรสิดেন หรือรองประธาน^{๙๐} ต่อมาได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีรัฐมนตรีสภาขึ้นแทน โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. ๑๑๓ แทนพระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟสเตต จ.ศ. ๑๒๓๖ มาตรา ๑ กำหนดให้รัฐมนตรีและผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า ๑๒ นาย เป็นสมาชิกทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย

๔.๑.๓ ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) โดยการเชิญบุคคลต่างๆ เข้ามาเป็นสมาชิกในสภา เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และช่วยปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย สภาที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ ในชุดแรกนี้มีจำนวน ๔๙ คน และต่อมามีสมาชิกมากขึ้นเรื่อยๆ และได้มีการนำมาใช้ในรัชกาลต่อมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ทำให้มีโอกาสรับฟังความคิด



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นองค์ประธานประชุมคณะเสนาบดี เพื่อปรึกษาราชการแผ่นดิน ณ พระที่นั่งวิมานเมฆ



พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุบัติ (สถานที่ประชุมปรึกษาของเคาน์ซิลออฟสเตต)

เห็นของข้าราชการได้ แทนที่จะรับฟังแต่ความเห็นของเสนาบดีเท่านั้น

การจัดตั้งสภาทั้งสองนี้ นอกจากเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการดึงเอาอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มขุนนางเก่ากลับมายังสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย^{๙๑}

๔.๒ ด้านการปกครอง

ระบบการปกครองในขณะนั้น ในกลุ่มขุนนางแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ สมุหนายกรับผิดชอบด้านพลเรือนและสมุหกลาโหม รับผิดชอบด้านการทหาร และในการปกครองเมืองในราชธานี จัดการปกครองเป็นจตุสดมภ์ คือ แบ่งเป็น ๔ ฝ่าย เรียกว่า เวียง วัง คลัง นา ซึ่งการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ จะแบ่งหัวเมืองเป็น ๓ ประเภท คือ เมืองในวงราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช หัวเมืองต่าง ๆ นี้จะส่งคนจากเมืองหลวง

^{๙๐} บทความเรื่อง ๑๒๐ ปี “เคาน์ซิลออฟสเตต” จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๔๑๗-พ.ศ. ๒๕๓๗) ในหนังสือ ๑๒๐ ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๗-พ.ศ. ๒๕๓๗, พ.ศ. ๒๕๓๗, หน้า ๑๙-๒๑.

^{๙๑} รองศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่ง, อ่างแล้ว, หน้า ๑๔๕



ไปปกครองหรือแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้ปกครอง โดยมีการปกครองที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากเมือง ในราชอาณาจักรหรือเมืองหลวงเพียงแต่ หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเทศราชจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเวลา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่ารูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมจึงทรงปฏิรูปรูปแบบและโครงสร้างการปกครองดังนี้

๔.๒.๑ ตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลาง

พ.ศ. ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่มีสมุหนายกและสมุหกลาโหม รวมทั้งการปกครองแบบจตุสดมภ์มาเป็นกระทรวง ทบวง กรม ๑๒ หน่วย มีหน้าที่ต่าง ๆ กัน มีเสนาบดีกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง ได้แก่

๑. กรมมหาดไทย บังคับบัญชาเมืองฝ่ายเหนือ และหัวเมืองหลวงที่เป็นเมืองประเทศราช
๒. กรมพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และหัวเมืองมลายูประเทศราช (ซึ่งไม่ได้บังคับบัญชาทหาร)
๓. กรมทำเนียบกรมว่าการต่างประเทศ
๔. กรมวัง ดูแลงานในพระราชวัง
๕. กรมเมือง ดูแลงานการไปรษณีย์ และ บัญชีคน และรักษาคนโทษ
๖. กรมนา เรื่องการเพาะปลูก ป่าไม้บ่อแร่
๗. กรมพระคลัง ว่าการภาษีอากร และเงินที่รับจ่ายในแผ่นดิน
๘. กรมยุติธรรม บังคับศาลที่ชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญาอาชญากรรม อุตธรณ์ทั้งแผ่นดิน
๙. กรมยุทธนาธิการ จัดการในกรมทหาร

บก และทหารเรือ (รับผิดชอบงานธุรการฝ่ายทหาร)

๑๐. กรมธรรมการ บังคับบัญชางานเกี่ยวกับพระสงฆ์ โรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร

๑๑. กรมโยธาธิการตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลองการช่างทั่วไปตลอดจนกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือรถไฟ ซึ่งจะมีสืบไปภายหลัง

๑๒. กรมมรุธาธิการ รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการ

ต่อมาได้มีการยุบกรมเหลือเพียง ๑๐ กรม และในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะเป็นกระทรวง มีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๓๗ จึงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยดูแลหัวเมืองทั้งหมดยกเว้นกรุงเทพฯ และให้กระทรวงกลาโหมดูแลการทหาร^{๙๒}

๔.๒.๒ การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เดิมเป็นการปกครองแบบระบบหัวเมืองซึ่งค่อนข้างเป็นอิสระจากหัวเมืองส่วนกลาง จึงให้ยกเลิกการปกครองแบบหัวเมือง และจัดให้มีระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นระดับต่าง ๆ คือ

มณฑล เขตปกครองซึ่งรวมหัวเมืองชายแดนเข้าเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะภูมิประเทศและ เชื้อชาติของพลเมือง มีข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ไปปกครอง

^{๙๒} รองศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่ง, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๖-๑๘๗



เมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ
อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ
ตำบล มีกำนันเป็นผู้รับผิดชอบ
หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ

โดยให้ผู้รับผิดชอบเขตปกครองดังกล่าว เป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์ไปทำหน้าที่แทน รัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค ต่อมาได้ทรงโปรดเกล้าฯ แบ่งงานในส่วนจังหวัดออกเป็น ๓ แผนก คือ แผนก มหาดไทย แผนกยุติธรรม และแผนกคลัง จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ขึ้น โดยได้กำหนดเขตการ ปกครองคล้ายคลึงกัน และกำหนดให้ข้าราชการในเขต การปกครองรับเงินจากรัฐบาลกลาง^{๕๓}

๔.๒.๓ ริเริ่มให้มีระบบบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนในการปกครอง ประเทศ การสุขาภิบาลได้จัดตั้งเป็นครั้งแรกที่ตำบล ท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร โดยการ ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) กำหนดให้มีหน้าที่ในการกำจัดขยะ มูลฝอยสิ่งปฏิกูลในถนนหลวง ตลาดสด และในที่ สาธารณะ และจุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืนกับ ซ่อมแซมถนนหนทางและสะพาน โดยอยู่ในความควบคุม ของผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร วิธีดำเนินการได้จัด ตั้งคณะกรรมการดำเนินงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กำนันตำบลท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านทุก คนในเขตเป็นกรรมการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็น ไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยได้ออก กฎกระทรวง ลงวันที่ ๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๖ ให้อำนาจ หน้าที่แก่สุขาภิบาลท่าฉลอม และกำหนดหน้าที่ของ

ราษฎรในเขตสุขาภิบาล เช่น ห้ามมิให้ทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลในที่แห่งหนึ่งแห่งใด นอกจากลำน้ำและ ที่ซึ่งจัดไว้สำหรับรองรับขยะมูลฝอย ห้ามมิให้ทำร้าน หรือแผงลอย เป็นต้น

ต่อมา ได้มีการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ขยายการจัดระเบียบบำรุงท้อง ถิ่นดังกล่าวให้กว้างขวางขึ้นในหัวเมืองต่างๆ ที่มีชุมชน หนาแน่น โดยประกาศใช้เฉพาะที่มีเห็นสมควรเป็นแห่งๆ ไป การปกครองในรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งได้ริเริ่มในสมัย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนิน มาจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๗ ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ๒๔๗๖ เปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล^{๕๔}

๕. ด้านเศรษฐกิจและสังคม

๕.๑ ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีในสมัยก่อนนั้น ควอริช เวลส์ (Quaritch Wales) ได้บันทึกไว้ว่า แต่ก่อน ระบบการจัดเก็บภาษีรายได้มีลักษณะเป็นการแบ่งแยก หน้าที่ในการเก็บรายได้ ฝ่ายมหาดไทย กลาโหมและ พระคลังจะมีคลังของตนเองทำหน้าที่เก็บอากร ส่วนค่า ราชการ และภาษีในเขตหัวเมืองที่ขึ้นสังกัดของตน ราย ได้ส่วนใหญ่ที่ส่งเข้าสู่ส่วนกลางจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าเจ้ากรมแต่ละกรมจะส่งขึ้นมา ซึ่งทั้งหมดนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะสามารถรวมอำนาจเข้าสู่ส่วน กลางได้มากน้อยเพียงใด^{๕๕} ลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่เอื้อ อำนาจให้ระบบการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารประเทศ

^{๕๓} รองศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่ง, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๗-๑๘๘

^{๕๔} พระวรวงศ์เธอวิบูลย์ (ม.ล.น.ภ. ชุมสาย), ประวัติ ศาสตร์กฎหมายไทย, พระนคร ๒๕๑๒, หน้า ๒๕๑-๒๕๒

^{๕๕} ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทย สมัยโบราณ, กาญจนี สมเกียรติกุลและยุพา ชุมจันทร์ แปล, (มีต่อหน้าถัดไป)



สามารถเป็นจริงได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์พร้อมกับประกาศพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช ๑๒๓๙ ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อเก็บรวบรวมรายได้ของแผ่นดินให้เป็นระเบียบชัดเจน ไม่กระจัดกระจาย อยู่ตามกรมกองต่าง ๆ ดังที่เป็นมา โดยวางหลักเกณฑ์การเรียกเก็บภาษีอากรแบบใหม่ ตามแบบสากลโดยให้มีหน่วยงานดูแลการจัดเก็บภาษีเป็นการเฉพาะตลอดจนวางกฎระเบียบให้ชัดเจนเพื่อให้ส่วนกลางดูแลได้ทั่วถึง และทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหามาลากรมพระยาบวรราชนครินทร์ เป็นผู้รักษา พระราชบัญญัติที่ตราไว้สำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์นี้

การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นนี้ทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นระเบียบไม่กระจัดกระจาย โดยจัดให้มีเจ้าพนักงานบัญชีกลางเพื่อรวบรวมบัญชีผลประโยชน์ของแผ่นดิน และตรวจตราการเก็บภาษีของกระทรวงต่าง ๆ โดยจำนวนเงินที่เจ้าภาษีนายอากรผูกขาดไปปีหนึ่งเป็นเงินเท่าใดนั้น ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางแบ่งภาษีที่ผูกขาดนั้นเป็น ๑๒ งวด หากปีใดมีอธิกมาส^{๙๖} ก็บวกเงินขึ้นในปีนั้นอีก ๑ งวดเป็น ๑๓ งวด เสมอกันทุกราย หากภาษีสั่งใดที่เจ้าภาษีเก็บได้เป็นคราวเป็นฤดู ที่ไม่อาจเก็บได้ทุกเดือนนั้นก็ให้แบ่งเป็น ๑๒ งวด เช่นกัน กำหนดให้เจ้าภาษีส่งเงินทุกเดือนอย่าให้ขาด โดยเจ้าภาษีจะอ้างว่าเดือนใดยังเก็บภาษีไม่ได้ไม่มีเงินจะส่งให้ในเดือนนั้นไม่ได้ เพราะเหตุที่ภาษีสั่งนั้น เจ้าภาษีเห็นว่ามีการผูกขาดไปทำ ดังนั้นในเดือนที่ยังเก็บภาษีไม่ได้นั้น เจ้าภาษียังต้องส่งเงินของเจ้าภาษีเองแทนเงินที่จะ เก็บภาษีให้ครบปีหนึ่ง ๑๒ งวด หากเป็นปีอธิกมาสก็ ให้บวกอีก ๑ งวด เป็น ๑๓ งวด หากเจ้าภาษีไม่ส่งให้ครบทุกงวดมีผล คือ เอาโทษกับเจ้าภาษีผู้นั้น เช่น ให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางไม่มอบภาษีให้เจ้าภาษีผู้นั้นทำ เป็นต้น^{๙๗}

โดยการเปลี่ยนการเก็บภาษีเป็นวิธีใหม่ที่

เข้มงวดเช่นนี้ จึงเป็นการค่อย ๆ ยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรที่ผูกขาดการจัดเก็บภาษีโดยเอาโทษกับเจ้าภาษีที่คงค้างภาษี แล้วจึงให้ราชการจัดเก็บภาษีเอง ในที่สุดเพราะไม่มีใครมาประมูลเป็นเจ้าภาษี เมื่อกระทำตามวิธีการนี้แล้วได้ผลดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้เทศาภิบาลบางแห่งจัดเก็บภาษีเอง ทำให้เก็บเงินภาษีได้ครบถ้วนในขณะที่เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีครั้งใหญ่นั้น ก็โปรดให้เปลี่ยนระบบการคลังใหม่เสียด้วย โดยแยกการคลังออกจากการต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๘ แล้วโปรดให้ยกฐานะหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นกระทรวงการคลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ พร้อมกับโปรดให้ตราพระราชบัญญัติ สำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ใช้เป็นหลักในการจัดการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน^{๙๘}

๕.๒ การเลิกทาส

ทาสในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีสภาพเช่นเดียวกับทาสในสมัยอยุธยาและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน กฎหมายลักษณะทาส (ทาส) ซึ่งตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๑๗๗ และเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๑๘๓ ในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง และเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๒๙๕ แผ่นดินสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติส่วนมากกว่าด้วยความผูกพันระหว่างผู้ขายกับนายเงิน กฎหมายกล่าวถึงตัวทาสมีเพียงบางมาตรา ในสมัยโบราณถือว่าทาสเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙๕)

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๙, น. ๓๔๐

^{๙๖} อธิกมาส คือ เดือนที่เพิ่มขึ้นในปีจันทรคติ คือ ปีนั้นมี ๑๓ เดือน มีเดือน ๘ สองหน เรียกว่า ๘ สอง ๘

^{๙๗} พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช ๑๒๓๙ ข้อ ๒

^{๙๘}“สิงห์ สรชัย, พระวีรประวัติฯ รัชกาลแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์, สำนักพิมพ์ดวงศศิศึกษา, เฉลิมชัยการพิมพ์, หน้า ๒๒๔



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศเลิกทาส

ซึ่งนายเงินมีกรรมสิทธิ์ได้เหมือนทรัพย์สินอื่น ๆ เช่น วัวควาย บ้านเรือน ฉะนั้นลูกทาสจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของนายเงินต่อไป เหมือนลูกของปศุสัตว์ โดยถือว่าลูกทาสเป็นดอกผลธรรมดาของทรัพย์สิน ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๘ เหมือนในปัจจุบัน^{๙๙}

พระธรรมศาสตร์กล่าวถึงทาสว่ามี ๗ จำพวก คือทาสไถ่มาด้วยทรัพย์สินหนึ่ง ลูกทาสที่เกิดในเรือนเบี้ยหนึ่ง ทาสได้มาแต่ฝ่ายบิดามารดาหนึ่ง ทาสมีผู้ให้หนึ่ง ทาสอันได้ด้วยช่วยกัฏฐกรทุกข์แห่งคนอื่นด้วยทัณฑ์โทษหนึ่ง ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในการเมื่อข้าวแพงหนึ่ง ทาสเชลยหนึ่ง^{๑๐๐}

ในกฎหมายลักษณะทาสให้ผู้ชายเมียได้ พ่อแม่ขายลูกได้ นายเงินขายทาสต่อไปได้แต่เมียขายตัวไม่ได้ ลูกชายพ่อไม่ได้ นอกจากนี้ยังเอาคนไปขายฝากเพื่อให้นายเงินใช้สอยต่างดอกเบี้ยก็ได้ คือ เอาลูกไปให้

เขาใช้สอยต่างดอกเบี้ย เมื่อคืนเงินต้นให้เขา เขาก็ให้รับลูกของตนกลับคืนมาส่วนการขายขาดคือขายไปเลย ผู้ถูกขายจะถูกลดฐานะลงเป็นทาส กลายสภาพเป็นทรัพย์สินทันที และนายเงินอาจขายต่อไปอีกได้ ต่างจากคนที่ถูกขายฝากยังมีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาอยู่ นายเงินจะขายต่อไปไม่ได้ และจะจำใช้ตรวนเชี่ยนตึกก็ได้^{๑๐๑}

อำนาจของนายเงินนั้นสามารถเขียนตีทาสพอให้หลาบจำได้แต่ตีถึงล้ม (สาหัส) หรือถึงตายไม่ได้ และนายเงินจะขายทาสขึ้นราคาต่อไปไม่ได้ ต้องขายต่อหรือยอมให้ทาสไถ่ค่าตัวของทาสคงเท่าที่ทาสขายตัว

^{๙๙}พระวรภักดิ์พิบูลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, พระนคร, หน้า ๑๘๖

^{๑๐๐}ลักษณะทาส, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม๑, หน้า ๓๗๐-๓๗๒

^{๑๐๑}พระวรภักดิ์พิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๗



ไว้เดิม และนายเงินจะเอาเมียทาสเป็นเมียตนไม่ได้

ส่วนสิทธิทางศาลนั้น ทาสจะฟ้องนายเงินด้วยเรื่องใด ๆ ไม่ได้ ต้องไต่ตัวเองให้เป็นไทก่อน จึงฟ้องนายเงินได้ ส่วนมรดกของทาสที่ตายหากมีให้ตกแก่นายเงิน เฉพาะทรัพย์ที่ได้มาเมื่อขณะเป็นทาสเท่านั้น และลูกทาสย่อมเป็นทาสต่อไป เช่นนี้ความเป็นทาสจึงไม่รู้จักหมดสิ้นไปซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการปฏิรูปประเทศให้เจริญแบบอารยประเทศตะวันตก ทั้งยังเป็นปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งตัวทาสถือว่าเป็นเพียงทรัพย์อย่างหนึ่ง สามารถซื้อขายกันได้ อันเป็นการลดคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เป็นเพียงทรัพย์ อย่างหนึ่งเท่านั้น

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งมั่นพระทัยที่จะปลดปล่อยทาสให้เป็นอิสระ เพราะมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกดังนี้

ปัจจัยจากภายนอก เนื่องจากการติดต่อกับชาวยุโรปมากขึ้น เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส แต่พื้นฐานทางสังคมขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยกับชาติตะวันตกแตกต่างกันจึงก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงจากของเดิมที่ล้าหลัง โดยทรงเลือกเอาสิ่งที่ดีงามและเป็นประโยชน์ของชาวยุโรปมาใช้ กล่าวคือในเรื่องทาสนี้ แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอันสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๓๒ ทำให้ความสัมพันธ์ของคนทางยุโรปไม่ได้เป็นแบบนายกับข้าเหมือนสังคมไทย ชาวยุโรปในไทยจึงไม่ยอมรับระบบทาส^{๑๑๖}

นอกจากนี้ ในทางการเมืองพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพิจารณาแล้วว่าการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงประเทศให้เจริญแบบตะวันตกจะสำเร็จได้ยากหากผู้คนพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นทาสที่ไม่มีอิสระของตนเอง ดังนั้นการปรับปรุงสถานภาพของพลเมืองจึงเป็นภารกิจอันสำคัญและ เร่งด่วน ซึ่ง

ทรงดำเนินการก่อนการปฏิรูปการปกครองสุดท้าย การเลิกทาสยังเป็นการเตรียมพื้นฐานไว้รองรับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่จะกลายเป็นระบบการจ้างแรงงานตามแบบตะวันตกแทนที่การใช้แรงงานในระบบทาสที่เป็นมาแต่เดิม

ปัจจัยจากภายใน สังคมไทยในระยะหลัง ๆ มีปัญหาเรื่องทาสมากขึ้น มีทาสหลบหนีนายเงิน มีการฟ้องร้องเรื่องทาสอยู่ในศาลจำนวนมาก การที่ทางราชการออกกฎหมายเรื่องทาสเข้มงวดขึ้น ทำให้สังคมมีความกดดันมากยิ่งขึ้นไปอีก ทำให้เห็นว่าประเพณีการมีทาสไม่เป็นธรรมในสังคมแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก แม้ว่าพระองค์จะทรงอยู่ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่พระองค์ก็มีน้ำพระทัยเปี่ยมด้วยพระเมตตาธรรมที่ทรงมีต่ออาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ การเสด็จประพาสต้นทำให้พระองค์ทรงเห็นสภาพที่แท้จริงของราษฎรชัดเจนขึ้น และทำให้ทรงมองเห็นว่าการมีระบบทาสนั้นขัดขวางต่อความเจริญทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะทาสไม่มีอิสระจึงขาดความคิดริเริ่มทางเศรษฐกิจไม่เป็นการส่งเสริมคนให้รู้จักทำมาหากินเพราะในระบบทาสเมื่อคับขันเขาก็นำลูกเมียไปขายเป็นทาสได้ สภาพสังคมไทยในลักษณะเช่นนี้จึงล้าหลัง ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย พระองค์จึงทรงให้มีการเลิกทาสโดยทรงดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป^{๑๑๗}

การเลิกทาสเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่และทำได้ยาก เพราะว่ามีคนจำนวนมากเป็นฝ่ายที่สูญเสียประโยชน์ที่เคยได้รับมาแต่เดิม และยังมีคนอีกจำนวนมากเช่นกันที่ไม่พอใจแม้กระทั่งตัวทาสเองบางคนก็ไม่พอใจเพราะเป็น

^{๑๑๖} รongศาสตราจารย์ภริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ ๒๕๔๓, หน้า ๑๙๑

^{๑๑๗} รongศาสตราจารย์ภริชญา วัฒนรุ่ง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙๑-๑๙๒



ทาสมานาน การให้เลิกเป็นทาสเสียพวกนี้ก็ไม่รู้จะไป
 ทำมาหากินอะไรพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
 หัวทรงมองการณ์เห็นปัญหาที่จะติดตามมาจึงทรงร่วม
 กับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือกำหนดแผนการ
 และเตรียมการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าแล้วจึงทรง
 ดำเนินการเลิกทาสไปตามลำดับจากการกำหนดให้ลูก
 ทาสเป็นไทก่อน แล้วลดค่าไถ่ตัวคนที่เป็นทาสอยู่แล้วลง
 มา และห้ามมีการซื้อขายทาสกันอีก โดยในปีพ.ศ.
 ๒๔๑๗ ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติ พักัดกระษียร
 อายุลูกทาสลูกไท โดยกำหนดให้ลูกทาสที่เกิดในปีมะโรง
 พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีแรกที่พระองค์ครองราชย์ให้ใช้
 อัตราค่าตัวใหม่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ พออายุ
 ครบ ๘ ปี ก็ให้ถือว่าค่าตัวเต็ม ค่า ๗ ตำลึงหรือ ๒ บาท
 และในระหว่างอายุไม่ครบ ๒๑ ปี ไม่ว่าพ่อแม่ที่เป็นทาส
 จะย้ายไปอยู่กับนายเงินคนใหม่อีกก็ตาม ก็คิดค่าตัวลูก
 ทาสที่เกิดปีมะโรงขึ้นลงตามอายุลูกทาสนั้น ติดไปกับ
 พ่อแม่ที่ย้ายไปด้วย โดยตั้งแต่ปี จ.ศ. ๑๒๓๖ (พ.ศ.
 ๒๔๑๗) เป็นต้นมา การขายทาส ใ้ทาสจะต้องทำสัญญา
 กันเป็นกรมธรรม์สัญญาต่อหน้าอำเภอกำนัน

พ่อแม่จะเอาลูกที่เกิดในปีมะโรง จ.ศ. ๑๒๓๐
 (พ.ศ. ๒๔๑๑) ที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปีไปขายเป็นทาสก็ได้
 แต่ต้องไม่เกินค่าตัวลูกตามเกษียรอายุ ที่ลูกอายุต่ำกว่า
 ๑๕ ปี พ่อแม่ขายได้นั้น เพราะอาชยยังไม่มีคนซื้อเป็นทาส
 เนื่องจากยังเด็กมาก ส่วนเด็กมีอายุเกินกว่า ๑๕ ปีแล้ว
 พ่อแม่จะขายก็ได้แต่ต้องให้เด็กยินยอมด้วย และให้เด็ก
 ลงชื่อในกรมธรรม์สัญญา เด็กที่พ่อแม่ขายไปเช่นนี้ เมื่อ
 อายุ ๒๑ ปีแล้วได้เป็นไทหมดค่าตัวและจะขายตัวอีก
 ไม่ได้^{๑๐๔}

คนที่เกิดปีมะโรง จ.ศ. ๑๒๓๐ (พ.ศ. ๒๔๑๑)
 เมื่ออายุครบ ๒๑ ปีแล้วก็ให้เป็นไทแก่ตัว และจะขายตัว
 เป็นทาสไม่ได้ (แต่ทำสัญญาลูกจ้างรับเงินล่วงหน้า แล้ว
 หักต้นเงินเดือนละ ๔ บาท อยู่ไปจนกว่าจะหมดเงินต้น
 ได้) หากไปขายตัวกัน สัญญาขายตัวนั้นใช้ไม่ได้ และหาก

ผู้ชายตัวไปหลอกลวงเชื่อว่าตนเกิดก่อนปีมะโรง ก็มี
 โทษฐานฉ้อโกงหลอกลวงทางอาญา

กล่าวโดยสรุป คือให้ลูกทาสที่เกิดในปีมะโรง
 พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีแรกที่พระองค์ครองราชย์ให้ใช้
 อัตราค่าตัวใหม่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ พออายุ
 ครบ ๘ ปี ก็ให้ถือว่าค่าตัวเต็มค่า จากนั้นให้เริ่มเกษียร
 อายุลงไปทุกปี จนกว่าอายุครบ ๒๑ ปี ก็ให้เป็นไท
 แก่ตัว ครั้นเป็นอิสระแก่ตัวแล้วห้ามขายตัวเป็นทาสอีก
 และทรงระบุโทษแก่ผู้ซื้อและขายไว้ด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๐ ในโอกาสที่พระองค์
 มีพระชนมายุครบ ๒ รอบ พระองค์ท่านทรงบริจาค
 พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ คิดวันละบาทเป็นเงิน
 ๘,๗๖๗ บาท (คิดจาก ๒๔ ปี) พระราชทานช่วยทาสที่
 ขายตัวอยู่กับนายเงินคนเดียวมาครบ ๒๕ ปี รวมทั้งลูก
 หลานของทาสนั้น อีกทั้งพระราชทานที่ทำกินให้ด้วย
 พระราชดำรินี้มีผู้เจริญรอยตามมากช่วยให้ทาส
 เป็นอิสระได้เร็วขึ้นอีกทางหนึ่งและยังโปรดให้ตราพระ
 ราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.
 ๑๑๙ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ให้ลดค่าตัวทาสเชลยทั้งปวง
 ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ คือ เชียงใหม่ ลำปาง
 ลำพูน ให้เป็นอัตราเดียวกันหมด และเมื่ออายุครบ ๖๐
 ปีแล้ว ก็ให้เป็นไทแก่ตัว ส่วนทาสสินไถ่ ถ้ามีอายุครบ ๖๐
 ปีแล้ว ยังหาเงินไถ่มาไม่ได้ ก็โปรดให้เป็นไทเช่นกัน ต่อ
 มาเมื่อวันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗ ทรงประกาศลด
 ค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา โดยให้นายเงินลดค่าตัวทาสลง
 เดือนละ ๔ บาทจนกว่าจะหมด และห้ามซื้อขายทาสกัน
 ต่อไปและโปรดให้ตราพระราชบัญญัติทาสรัตนโกสิน
 ทรศก ๑๒๔ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๘ เพื่อใช้บังคับทั่ว
 พระราชอาณาจักร^{๑๐๕}

^{๑๐๔} พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิมลมาลี, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙๐

^{๑๐๕} สิงห์ สรชัย, พระวีระประวัติ ๙ รัชกาล แห่งพระ
 บรมราชจักรีวงศ์, เฉลิมชัยการพิมพ์, หน้า ๒๒๐-๒๒๒



โดยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวโปรดให้เลิกทาสด้วยวิธีละมุนละม่อม และทำตาม
ลำดับชั้น ดังนี้ ผู้มีอิทธิพล คนมั่งมีที่ใช้ทาสเป็นกำลังใน
การทำงาน จะไม่เกิดความลำบากเลย โดยสามารถจะซื้อ
ทาสมาใช้สอยทำงานได้ เพราะคนเกิดก่อนปีมะโรง
มาเป็นทาสได้ และเปิดโอกาสให้จ้างคนที่เกิดปีมะโรง
หรือภายหลังปีมะโรงมาเป็นลูกจ้างได้ และคนที่เกิด
ปีมะโรงเองก็มีโอกาสขายแรงของตนได้เช่นกันเพื่อจะได้
รับจ้างหาทรัพย์สิน มาช่วยไถ่บิดามารดาให้เป็นไทต่อไป

ด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงใช้เวลาในการ
เลิกทาสเพียง ๓๐ ปีเศษ ทาสในเมืองไทยก็หมดไปโดย
ที่มิได้เกิดการนองเลือดเหมือนกับประเทศอื่น ๆ และต่อ
มาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.
๑๒๗ แล้วก็มีบทบัญญัติให้การซื้อขายทาสเป็นความผิด
ด้วย

.....



บรรณานุกรม

๑. พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๗

๒. ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช, พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. ๒๕๑๑

๓. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๒

๔. นภา ชุ่มสาย, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๒

๕. ทรงศรี อัจจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๖

๖. ชาญชัย แสงศักดิ์และวรรณชัย บุญบำรุง, สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๓

๗. เรอเน กียอง, การตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายในกรุงสยาม : แปลโดยวิชฌ วัณญู

๘. แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๕

๙. ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการ

กฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๔

๑๐. ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. ๒๕๔๕

๑๑. สำนักราชเลขาธิการ, กฎหมายในรัชกาลที่ ๕ (เล่ม ๑-๔), บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๑๒๐ ปี เคาณซิลออฟสเตรต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๑๗-พ.ศ. ๒๕๓๗, พ.ศ. ๒๕๓๗

๑๓. ชาญชัย แสงศักดิ์, อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๔ ตอน ๒, พ.ศ. ๒๕๓๘

๑๔. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๑๐๐ ปี โรงเรียนกฎหมาย, พ.ศ. ๒๕๔๐

ภาพประกอบและคำบรรยายภาพบางส่วนนำมาจาก

๑. แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๑๐๐ ปี โรงเรียนกฎหมาย, พ.ศ. ๒๕๔๐

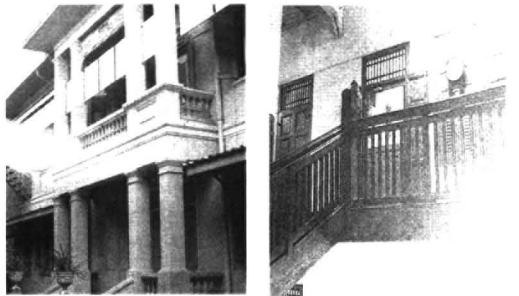
๓. กิตติศักดิ์ ปรกติ, การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๖

๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๑๒๕ ปี เคาณซิลออฟสเตรต สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๘ ตอน ๓, พ.ศ. ๒๕๔๕

หน้าว่าง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(อดีต - ปัจจุบัน)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา @อดีต



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ปี๑๑๖



เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(อดีต - ปัจจุบัน)



มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี
(ปกเกล้า - วิเชียร ณ สงขลา)
๒๗ ตุลาคม ๒๔๖๖ - ๖ กันยายน ๒๔๖๘



อำมาตย์เอก พระยาอัษฎพัธโรธรรมประคัลภ์
(วงศ์ อัษฎพัทธ์)
๒๘ กันยายน ๒๔๖๘ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๔๖๙



อำมาตย์เอก พระยาสุรเสวรินทร์ประพันธ์
(จันทน์ สุรเสวรินทร์)
๑ มิถุนายน ๒๔๖๙ - ๘ ธันวาคม ๒๔๗๒



เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(อดีต - ปัจจุบัน)



อัครราชกุมาร ทอดองค์ประพจนรัตนศิริราช
(หม่อมทอองค์ประตบ สุทัศน์)
๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๒ - ๒๙ กันยายน ๒๔๗๔



นายเต๋อิน บุญภาค
๓๐ ตุลาคม ๒๔๗๔ - ๑๒ กันยายน ๒๔๗๘



นายเสริม วิถีชัยกุล
๑๑ มีนาคม ๒๔๗๙ - ๑๕ ตุลาคม ๒๔๙๒



เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(อดีต - ปัจจุบัน)



นายหยุด แอ้วอู่ท้ย
๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๑๑



นายสมภพ ไทระทิตย์
๑ ตุลาคม ๒๕๑๑ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๒



นายอมร สันทรสมพรณ์
๔ มกราคม ๒๕๒๓ - ๓๐ กันยายน ๒๕๓๓



เอชวาทิการคณะกรรมาการกฤษฎีกา

(อดีต - ปัจจุบัน)



นายประเสริฐ นาคะกุล
๑๑ มกราคม ๒๕๓๔ - ๓๐ กันยายน ๒๕๓๔



นายวิชานา รัตนวิจิตร
๑ ตุลาคม ๒๕๓๔ - ๓๐ กันยายน ๒๕๓๔



นายไมตรี ตันตัมทรัพย์
๑ ตุลาคม ๒๕๓๔ - ๓๐ กันยายน ๒๕๓๔



เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(อดีต - ปัจจุบัน)



นายอิทธิพร อภรณ์
๑ ตุลาคม ๒๕๓๘ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓



นายชัยวัฒน์ อังศ์วิวัฒน์
๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ - ปัจจุบัน

หน้าว่าง

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- คณะกรรมการกฤษฎีกา
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
- คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมาย
- คณะกรรมการตราและปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง
- กรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ

หน้าว่าง



ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
เรื่อง แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา

.....

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นั้น

เนื่องจากกรรมการกฤษฎีกาบางรายถึงแก่กรรม บางรายได้ขอลาออกเนื่องจากไปปฏิบัติหน้าที่อื่น และโดยที่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการดังกล่าว ครบกำหนดสามปีแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้มีนามดังต่อไปนี้ เป็นกรรมการกฤษฎีกา ตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จำนวน ๑๐๘ ราย ดังนี้

- | | |
|--------------------------|---------------|
| ๑. นายกมลชัย | รัตนสกาวงศ์ |
| ๒. นายการุณ | กิตติสถาพร |
| ๓. นายกิตติพงษ์ | กิตยารักษ์ |
| ๔. นายเกษม | สุวรรณกุล |
| ๕. นายเกษมสันต์ | วิลาวรรณ |
| ๖. นายเกียรติขจร | วัจนะสวัสดิ์ |
| ๗. นายโกวิทย์ | โปษยานนท์ |
| ๘. นายขวัญชัย | สันตสว่าง |
| ๙. นายเข้มชัย | ชุตินวงศ์ |
| ๑๐. นายคณิต | ณ นคร |
| ๑๑. นายคัมภีร์ | แก้วเจริญ |
| ๑๒. นายเคียง | บุญเพิ่ม |
| ๑๓. นายจรัญ | ภักดีธนากุล |
| ๑๔. นางจริยา | เจียมวิจิตร |
| ๑๕. นายจเร | อำนาจวัฒนา |
| ๑๖. นายจักรมณฑ์ | ผาสุกวนิช |
| ๑๗. หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล | โสณกุล |
| ๑๘. นายจำรัส | เขมะจารุ |
| ๑๙. นายชวลิต | เศรษฐเมธีกุล |
| ๒๐. นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ |
| ๒๑. นายชัยเกษม | นิติสิริ |
| ๒๒. นายชาญชัย | แสวงศักดิ์ |



| | |
|---------------------|-----------------|
| ๒๓. นายเชาวน์ | สายเชื้อ |
| ๒๔. นายเชิดพงษ์ | สิริวิรัช |
| ๒๕. พลตำรวจเอก ตรุณ | โสทธิพันธุ์ |
| ๒๖. นายดิเรก | สุนทรเกตุ |
| ๒๗. นายทักษพล | เจียมวิจิตร |
| ๒๘. คุณหญิงทิพาวดี | เมฆสวรรค์ |
| ๒๙. นายธงทอง | จันทรางศุ |
| ๓๐. นายธานีศ | เกศวพิทักษ์ |
| ๓๑. นายนพดล | เฮงเจริญ |
| ๓๒. นายนพนธิ | สุริยะ |
| ๓๓. นายนรนิติ | เศรษฐบุตร |
| ๓๔. นายนริศ | ชัยสูตร |
| ๓๕. คุณหญิงนันทกา | สุประภาตะนันท์ |
| ๓๖. นายบดี | จุนณานนท์ |
| ๓๗. นายบวรศักดิ์ | อูวรรณโณ |
| ๓๘. นายบุญปลุก | ชายเกตุ |
| ๓๙. นายประพจน์ | ถิระวัฒน์ |
| ๔๐. นายประพันธ์ | นัยโกวิท |
| ๔๑. พลเอก ประพาฬ | กุลพิจิตร |
| ๔๒. นายประยูร | กาญจนดูล |
| ๔๓. นายประสงค์ | วินัยแพทย์ |
| ๔๔. นายประสพสุข | บุญเดช |
| ๔๕. นายประสิทธิ์ | โฆวิไลกุล |
| ๔๖. นายปัญญา | ถนอมรอด |
| ๔๗. นายปรีชา | สุมาวงศ์ |
| ๔๘. นายปลั่ง | มีจุล |
| ๔๙. นายปิติพงศ์ | พืงบุญ ฦ อยุธยา |
| ๕๐. นายปิ่นทิพย์ | สุจริตกุล |
| ๕๑. นายพนัส | สิมะเสถียร |
| ๕๒. นายพรชัย | นุชสุวรรณ |
| ๕๓. นายพรชัย | สุนทรพันธุ์ |
| ๕๔. นางสาวพรทิพย์ | จาละ |



| | |
|--------------------|-----------------|
| ๕๕. นางสาวพวงเพชร | สารคุณ |
| ๕๖. นายพิชัยศักดิ์ | หรรยางกูร |
| ๕๗. นายเพ็ง | เพ็งนิติ |
| ๕๘. นายไพโรจน์ | นิงสานนท์ |
| ๕๙. นายไพศิษฐ์ | พิพัฒน์กุล |
| ๖๐. นายมนู | เสียวไพโรจน์ |
| ๖๑. นายมีชัย | ฤชุพันธุ์ |
| ๖๒. นายไมตรี | ตันเต็มทรัพย์ |
| ๖๓. นายรองพล | เจริญพันธุ์ |
| ๖๔. นายเรวัตติ | ฉ่ำเฉลิม |
| ๖๕. นายวัฒนา | รัตน์วิจิตร |
| ๖๖. นายวันชัย | ศารทูลทัต |
| ๖๗. นายวิเชียร | วิริยะประสิทธิ์ |
| ๖๘. นายวิฑูรย์ | ตั้งตรงจิตต์ |
| ๖๙. นายวิฑูรย์ | อึ้งประพันธ์ |
| ๗๐. ร้อยโท วิรัช | พันธุ์มะผล |
| ๗๑. นายวิลาศ | สิงหวิสัย |
| ๗๒. นายวิชณุ | เครื่องาม |
| ๗๓. นายวุฒิพันธุ์ | วิชัยรัตน์ |
| ๗๔. นายศรีราชา | เจริญพานิช |
| ๗๕. นายศักดิ์ดา | โมกขมรรคกุล |
| ๗๖. นายศิริ | เกวลินสฤษดี |
| ๗๗. นายศุภรัตน์ | ควัฒน์กุล |
| ๗๘. นายสถิตย์ | ลิ่มพงศ์พันธุ์ |
| ๗๙. นายสมชัย | ฤชุพันธุ์ |
| ๘๐. นายสมชาย | พงษ์ธา |
| ๘๑. นายสมชาย | วงศ์สวัสดิ์ |
| ๘๒. นายสมบูรณ์ | บุญภินนทร์ |
| ๘๓. นายสมยศ | เชื้อไทย |
| ๘๔. นายสรรเสริญ | ไกรจิตติ |
| ๘๕. นายสวัสดิ์ | โชติพานิช |
| ๘๖. นายสันติ | ทักราล |



| | |
|------------------------|----------------|
| ๘๗. นายสีมา | สีมานันท์ |
| ๘๘. นางสาวสุคนธ์ | กาญจนาลัย |
| ๘๙. นายสุชาติ | ไตรประสิทธิ์ |
| ๙๐. นางสาวศศิรี | วศวงศ์ |
| ๙๑. นายสุนทร | มณีสวัสดิ์ |
| ๙๒. นายสุเทพ | เจตนาการณ์กุล |
| ๙๓. นายสุธีร์ | ศุภนิตย์ |
| ๙๔. นายสุประดิษฐ์ | หุตะสิงห์ |
| ๙๕. พลตำรวจเอก สุพาสน์ | จิระพันธ์ |
| ๙๖. นายสุรินทร์ | นาควิเชียร |
| ๙๗. นายเสริมศักดิ์ | พงษ์พานิช |
| ๙๘. นายโสภณ | รัตนากร |
| ๙๙. นายอมร | จันทร์สมบูรณ์ |
| ๑๐๐. นายอรรถนิติ | ดิษฐอำนาจ |
| ๑๐๑. พลตำรวจเอก อรรถพล | เข้มสุวรรณวงศ์ |
| ๑๐๒. นายอรุณ | ภาณุพงศ์ |
| ๑๐๓. นายอัชพร | จารุจินดา |
| ๑๐๔. นายอารีย์ | วงศ์อารยะ |
| ๑๐๕. นายอาษา | เมฆสวรรค์ |
| ๑๐๖. นายอำนาจค์ | คล้ายสังข์ |
| ๑๐๗. นายเอนก | สิทธิประศาสน์ |
| ๑๐๘. นายโอสถ | โกติน |

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท

นายกรัฐมนตรีน



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑

(กฎหมายเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง)



- | | | |
|--------------------|----------------|---------------|
| ๑. นายมีชัย | ฤชุพันธุ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. คุณหญิงนันทกา | สุประภาตะนันท์ | |
| ๓. นายไมตรี | ตันเต็มทรัพย์ | |
| ๔. นายอารีย์ | วงศ์อารยะ | |
| ๕. นายวิษณุ | เครื่องาม | |
| ๖. นายวิลาศ | สิงห์วิสัย | |
| ๗. นายเชาวน์ | สายเชื้อ | |
| ๘. พลตำรวจเอก ตรุณ | โสทธิพันธุ์ | |
| ๙. นายนพดล | เฮงเจริญ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒

(กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน)



- | | | |
|-------------------|---------------|---------------|
| ๑. นายเอนก | ลิตธิประศาสน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายบวรศักดิ์ | อุวรรณโณ | |
| ๓. นายชาญชัย | แสวงศักดิ์ | |
| ๔. พลเอก ประพาฬ | กุลพิจิตร | |
| ๕. นายสุชาติ | ไตรประสิทธิ์ | |
| ๖. นายสมบูรณ์ | บุญภินนท์ | |
| ๗. นายสีมา | สีมานันท์ | |
| ๘. นายเสริมศักดิ์ | พงษ์พานิช | |
| ๙. นายอัชพร | จารุจินดา | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓

(กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน)



- | | | |
|-------------------------|---------------|---------------|
| ๑. นายปลั่ง | มีจุล | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายโกวิทย์ | โปษยานนท์ | |
| ๓. นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ | |
| ๔. นายปิ่นทิพย์ | สุจริตกุล | |
| ๕. นายสันติ | ทักกราล | |
| ๖. หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล | โสณกุล | |
| ๗. นายชัยเกษม | นิติสิริ | |
| ๘. นายประสงค์ | วินัยแพทย์ | |
| ๙. นายพรชัย | นุชสุวรรณ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔

(กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคม)



- | | | |
|-------------------|---------------|---------------|
| ๑. นายอมร | จันทรสุมบูรณ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายสวัสดิ์ | โชติพานิช | |
| ๓. นายอาษา | เมฆสวรรค์ | |
| ๔. นายสมยศ | เชื้อไทย | |
| ๕. นายเพ็ง | เพ็งนิติ | |
| ๖. นายดิเรก | สุนทรเกตุ | |
| ๗. นายกมลชัย | รัตนสกาวงศ์ | |
| ๘. คุณหญิงทิพาวดี | เมฆสวรรค์ | |
| ๙. นายวันชัย | ศารทูลทัต | |





กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕

(กฎหมายเกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรม)



- | | | |
|----------------|-----------------|---------------|
| ๑. นายวัฒนา | รัตนวิจิตร | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายอำนาจค์ | คล้ายสังข์ | |
| ๓. นายขวัญชัย | สันตสว่าง | |
| ๔. นายคัมภีร์ | แก้วเจริญ | |
| ๕. นายจักรมณท์ | ผาสุกวนิช | |
| ๖. นายเชิดพงษ์ | สิริวิรัช | |
| ๗. นายมนู | เลี้ยวไพโรจน์ | |
| ๘. นายวิเชียร | วิริยะประสิทธิ์ | |
| ๙. นายสถิตย์ | ลิมพงศ์พันธุ์ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖

(กฎหมายเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา)

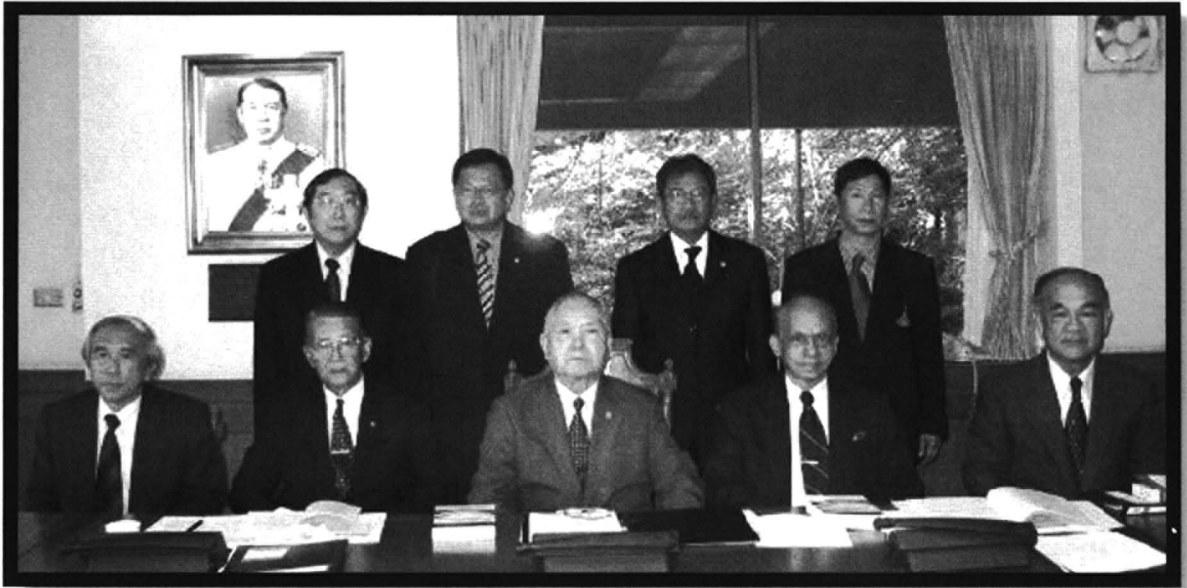


- | | | |
|-------------------|---------------|---------------|
| ๑. นายอรุณ | ภาณุพงศ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นางสาวสุคนธ์ | กาญจนาลัย | |
| ๓. นายสุธีร์ | ศุภนิตย์ | |
| ๔. นายประสพสุข | บุญเดช | |
| ๕. นายพิชัยศักดิ์ | หรรยางกูร | |
| ๖. นายการุณ | กิตติสถาพร | |
| ๗. นายชวลิต | เศรษฐเมธีกุล | |
| ๘. นายประพันธ์ | นัยโกวิท | |
| ๙. นายสุเทพ | เจตนาการณ์กุล | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗

(กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและพลังงาน)



- | | | |
|-----------------|-----------------|---------------|
| ๑. นายสรรเสริญ | ไกรจิตติ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายเคียง | บุญเพิ่ม | |
| ๓. นายศิริ | เกวลินสฤษดี | |
| ๔. นายศรียาชา | เจริญพานิช | |
| ๕. นายประสิทธิ์ | ไพวิไลกุล | |
| ๖. นายจเร | อำนาจวัฒนา | |
| ๗. นายปิติพงศ์ | พืงบุญ ณ อยุธยา | |
| ๘. ร้อยโท วิรัช | พันธุ์มะผล | |
| ๙. นายสุนทร | มณีสวัสดิ์ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๙

(กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม)

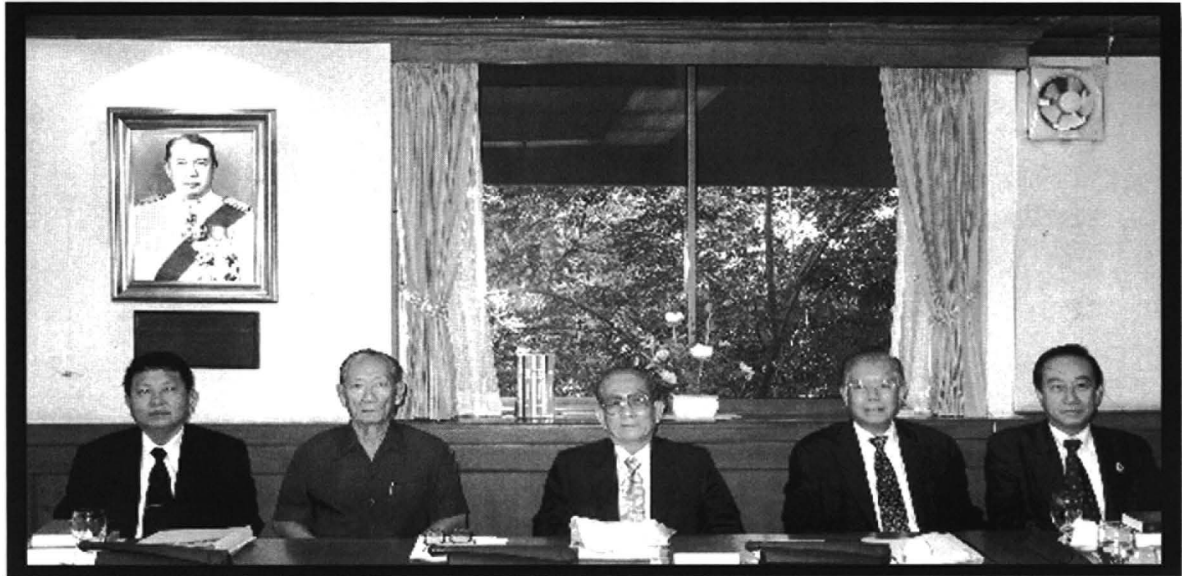


- | | | |
|----------------------|----------------|---------------|
| ๑. นายประพจน์ | ธีระวัฒน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายไพศิษฐ์ | พิพัฒน์กุล | |
| ๓. นายเกษมสันต์ | วิลาวรรณ | |
| ๔. นายจรัญ | ภักดีธนากุล | |
| ๕. นายพนนิตี | สุริยะ | |
| ๖. นายกิตติพงษ์ | กิตยารักษ์ | |
| ๗. นางสาวพวงเพชร | สารคุณ | |
| ๘. นางสาวสุดาศิริ | วศวงศ์ | |
| ๙. พลตำรวจเอก อรรถพล | เข้มสุวรรณวงศ์ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐

(กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข)

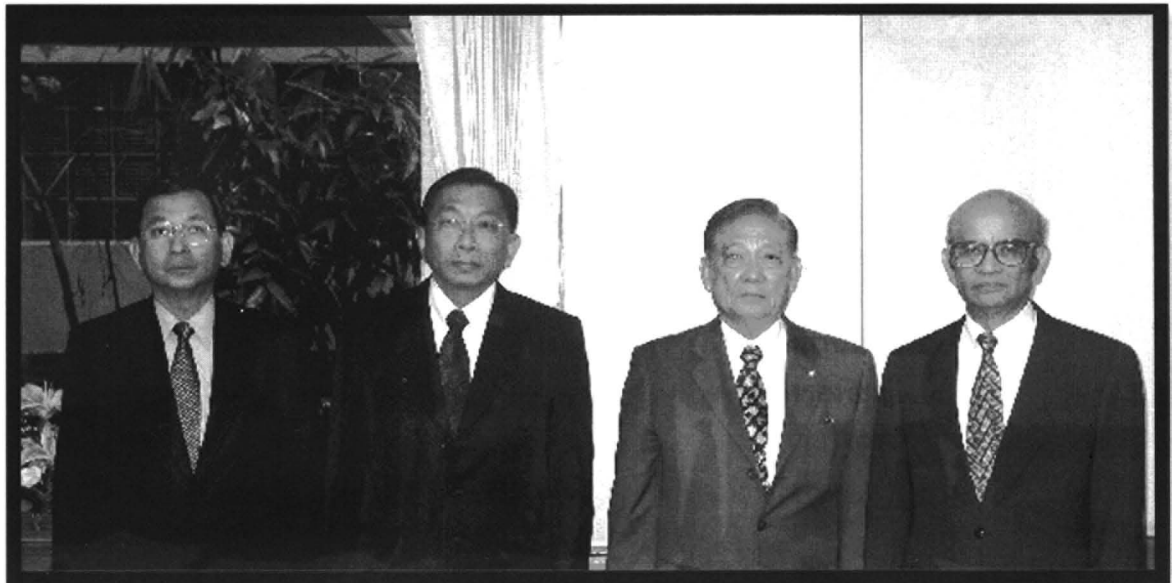


| | | |
|------------------|--------------|---------------|
| ๑. นายโอสถ | โกศิน | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายไพโรจน์ | นิงสานนท์ | |
| ๓. นายวิฑูรย์ | ตั้งตรงจิตต์ | |
| ๔. นายศักดิ์ดา | โมกขมรรคกุล | |
| ๕. นายพรชัย | สุนทรพันธ์ุ์ | |
| ๖. นายวิฑูรย์ | อึ้งประพันธ์ | |
| ๗. นางจรียา | เจียมวิจิตร | |
| ๘. นายสมชาย | พงษา | |
| ๙. นายสุประดิษฐ์ | หุตะสิงห์ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑

(กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา)

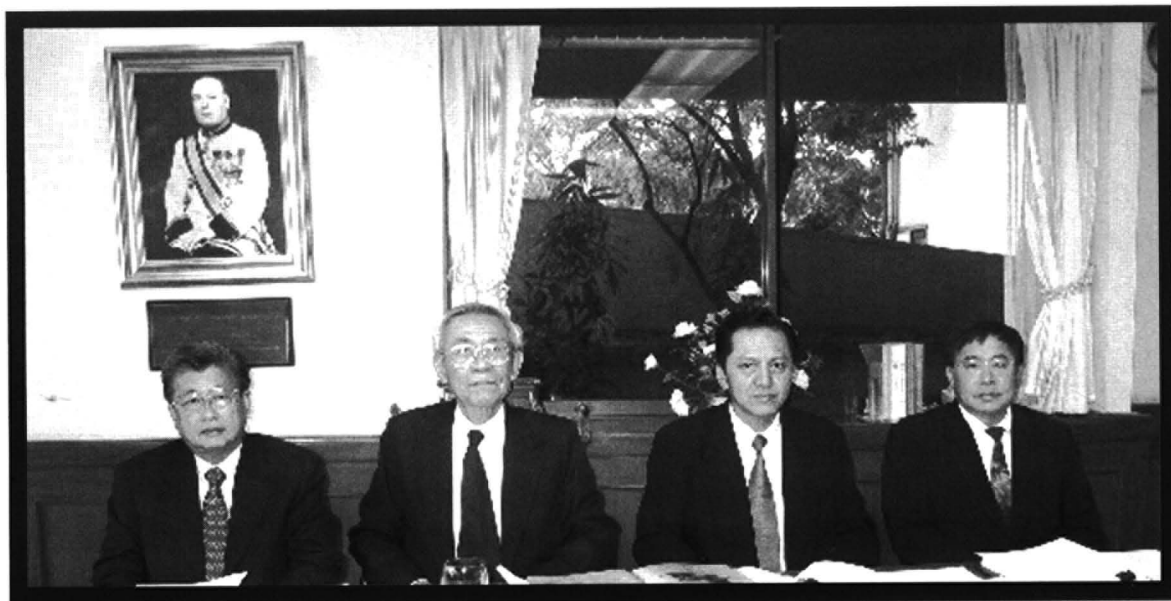


- | | | |
|-----------------------|--------------|---------------|
| ๑. นายปรีชา | สุขมาวงศ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายจำรัส | เขมะจารุ | |
| ๓. นายรองพล | เจริญพันธุ์ | |
| ๔. นายเกียรติขจร | วัจนะสวัสดิ์ | |
| ๕. นายคณิต | ณ นคร | |
| ๖. นายอรรถนิติ | ดิษฐอำนาจ | |
| ๗. นายเรวัต | จำเฉลิม | |
| ๘. นายสมชาย | วงศ์สวัสดิ์ | |
| ๙. พลตำรวจเอก สุพาสน์ | จิระพันธุ์ | |



กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๒

(กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง)



- | | | |
|------------------|-------------|---------------|
| ๑. นายพนัส | ลิมะเสถียร | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายบดี | จุนณานนท์ | |
| ๓. นางสาวพรทิพย์ | จาละ | |
| ๔. นายเข้มชัย | ชุตินวงศ์ | |
| ๕. นายธานีศ | เกศวพิทักษ์ | |
| ๖. นายปัญญา | ถนอมรอด | |
| ๗. นายวุฒิพันธุ์ | วิชัยรัตน์ | |
| ๘. นายศุภรัตน์ | ควัฒน์กุล | |
| ๙. นายสมชัย | ฤชุพันธุ์ | |



คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ประกอบด้วย

| | | |
|--------------------------|--------------|----------------|
| ประธานกรรมการ กรรมการ | นายอมร | จันทร์สมบูรณ์ |
| | นายคณิต | ณ นคร |
| | นายฉลองภพ | สุสังกร์กาญจน์ |
| | นายเฉลิมชัย | วสินนท์ |
| | นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ |
| | นายบวรศักดิ์ | อูวรรณโณ |
| | นายประสาร | ไตรรัตน์วรกุล |
| | นายไพโรจน์ | นิงสานนท์ |
| | นายวรพจน์ | วิศรุตพิชญ์ |
| | นายวิษณุ | เครื่องาม |
| | นายสมชัย | ฤชุพันธุ์ |
| | นางสาวสุคนธ์ | กาญจนาลัย |
| | นายสุรพล | นิติไกรพจน์ |
| | นายอรุณ | ภาณุพงศ์ |
| | นายอัมมาร | สยามวาลา |

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง

ประกอบด้วย

| | | |
|--------------------------|-------------|-------------|
| ประธานกรรมการ กรรมการ | นายวัฒนา | รัตน์วิจิตร |
| | นายกมลชัย | รัตนสกาวงศ์ |
| | นายชาญชัย | แสงศักดิ์ |
| | นายณัฐพงศ์ | โปษกะบุตร |
| | นายสมยศ | เชื้อไทย |
| | นายอัคร | จารุจินดา |
| | นายอภิรัตน์ | เพ็ชรศิริ |



คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประกอบด้วย

| | | |
|--------------------------|------------------|-----------------|
| ประธานกรรมการ กรรมการ | นายจำรัส | เชมะจารุ |
| | หม่อมหลวงไกรฤกษ์ | เกษมสันต์ |
| | นายเจริญ | ภักดีธนากุล |
| | นายชูเกียรติ | รัตนชัยชาญ |
| | นายดำรง | แจ่มสุธี |
| | นายทวีศักดิ์ | วรพิวุฒิ |
| | นายปราโมทย์ | ผลาภิรมย์ |
| | นายมูรธา | วิฒนะชีวะกุล |
| | นายสมชาย | พงษ์ธา |
| | นายสมบูรณ์ | บุญภินนท์ |
| | นายสวิน | อัครราษฎร์ |
| | นายสีมา | วรรณโกวิท |
| | นายสุรชัย | เลียงบุญเลิศชัย |
| | นายอรรถนิติ | ดิษฐอำนาจ |
| | นายอัชพร | จารุจินดา |

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประกอบด้วย

| | | |
|--------------------------|----------------|----------------|
| ประธานกรรมการ กรรมการ | นายคณิง | ภาไชย |
| | นายกิตติพงษ์ | กิตยารักษ์ |
| | นายกิตติศักดิ์ | กิติคุณไพโรจน์ |
| | นายเกียรติขจร | วิจนะสวัสดิ์ |
| | นางจริยา | เจียมวิจิตร |
| | นายจรินติ | หะวานนท์ |
| | นายณรงค์ | ใจหาญ |
| | นายพรเพชร | วิฑิตชลชัย |
| | นายรองพล | เจริญพันธุ์ |
| | นายเรวัตติ | จำเฉลิม |
| | นายสิทธิโชค | ศรีเจริญ |
| | นายสุพล | ยุติธาดา |



คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา

ประกอบด้วย

| | | |
|--------------------------|-----------------|------------------|
| ประธานกรรมการ กรรมการ | นายศักดิ์ | สนองชาติ |
| | นายกมลชัย | รัตนสกววงศ์ |
| | นายเกียรติขจร | วิณะสวัสดิ์ |
| | นายคณิต | ณ นคร |
| | นายคัมภีร์ | แก้วเจริญ |
| | นายชัยเกษม | นิติสิริ |
| | นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ |
| | นายชำนานู | พิเชษฐพันธ์ |
| | นายทวีเกียรติ | มีนะกนิษฐ |
| | นายประทีป | เฉลิมภัทรกุล |
| | นายประธาน | วัฒนวาณิชย์ |
| | นางสาวพวงเพชร | สารคุณ |
| | นายพิมล | รัฐปัติย์ |
| | นายเริงธรรม | ลัดพลี |
| | พลตำรวจตรี สง่า | ดวงอัมพร |
| | นายสุธี | ดำเนื่อตี |
| | นายสุรศักดิ์ | ลิขสิทธิ์วัฒนกุล |



คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยว(กับ)ห้างหุ้นส่วน บริษัท
และองค์กรทางธุรกิจ

ประกอบด้วย

| | | |
|---------------|----------------|---------------|
| ประธานกรรมการ | นายโสภณ | รัตนากร |
| กรรมการ | นายกนก | อินทร์มพรรย์ |
| | นายเข้มชัย | ชุตินวงศ์ |
| | นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ |
| | นายชูเกียรติ | รัตนชัยชาญ |
| | นายไชยวัฒน์ | บุญนาค |
| | นายบรม | ศรีสุข |
| | นางสาวพรทิพย์ | จาละ |
| | นายพิชัยศักดิ์ | หรรยางกูร |
| | นายพิเศษ | เสตเสถียร |
| | นายไพโรจน์ | วายุภาพ |
| | นายมานพ | นาคทัต |
| | นายสงขลา | วิชัยทัศคะ |
| | นางสุดา | วิศรุตพิชญ์ |
| | นายสุรศักดิ์ | วาจาสิทธิ์ |
| | นายอนันต์ | จันทร์โอภากร |
| | นายอมร | จันทร์สมบุรณ์ |



คณะกรรมการตรวจนับตามกฎหมายเลือกตั้ง
(ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑)

ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ดังนี้

| | | |
|-------------|---------------|--------------------------------|
| นายมีชัย | ฤชุพันธุ์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ |
| นายเอนก | สิทธิประศาสน์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ |
| นายปลั่ง | มีจุล | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ |
| นายอมร | จันทร์สมบูรณ์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔ |
| นายวัฒนา | รัตน์วิจิตร | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕ |
| นายอรุณ | ภาณุพงศ์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖ |
| นายสรรเสริญ | ไกรจิตติ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ |
| นายประยูร | กาญจนดล | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘ |
| นายประพจน์ | ดิระวัฒน์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๙ |
| นายไอสถ | โกศิน | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐ |
| นายปรีชา | สุมาวงศ์ | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑ |
| นายพนัส | ลิ้มเสถียร | ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๒ |

กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ

(เพื่อพิจารณาข้อท้าวข้อหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

ประกอบด้วย

| | | |
|---------------|---------------|---------------|
| ประธานกรรมการ | นายวัฒนา | รัตน์วิจิตร |
| กรรมการ | นายกมลชัย | รัตน์สกาวงศ์ |
| | นายชัยวัฒน์ | วงศ์วัฒนศานต์ |
| | นางสาวพรทิพย์ | จาละ |
| | นายสมยศ | เชื้อไทย |
| | นายโสภณ | รัตน์การ |

หน้าว่าง



ห้องประชุม และห้องสมุด
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง



ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์



นายปรีดี พนมยงค์ Docteur en droit มหาวิทยาลัยปารีส มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นผู้ก่อตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง และเคยเป็นผู้นำเรือราชการแทนพระองค์ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหลายครั้ง รวมทั้งเป็นหัวหน้าขบวนการเสรีไทยระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนได้รับการยกย่องเป็นรัฐบุรุษอาวุโส





ห้องประชุม(สมภพ ไทตระกิตย์



ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ ไทตระกิตย์ Docteur en droit มหาวิทยาลัยปารีส
ทำงานร่างกฎหมายจนเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ได้รับการยกย่องในความเชี่ยวชาญ
การร่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม
ตุลาการรัฐธรรมนูญ และรองนายกรัฐมนตรี





ห้องสมุด ดร. อมร จันทรมุขมนตรี



ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมุขมนตรี Docteur en droit มหาวิทยาลัยปารีส
ทำงานร่างกฎหมายฉบับแก้ไขการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ผลักดันการพัฒนามากกฎหมายมหาชน
ฉบับที่ ๑๖๖ ในเรื่องการกฎหมาย และเป็นผู้พัฒนาการพิจารณาคดีปกครองฉบับเป็นรากฐานสำคัญ
ในการจัดตั้งศาลปกครองต่อมา





ห้องประชุม เวิร์ม วินิจฉัยกุล



ศาสตราจารย์ ดร. เวิร์ม วินิจฉัยกุล Docteur en droit มหาวิทยาลัยปารีสทำงานร่างกฎหมายฉบับแรกภายใต้การคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายการเงินและการคลัง และเคยเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (๔ ครั้ง) และนายกราชบัณฑิตยสถาน

ห้องประชุม หยุต แสงอุทัย



ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย Dr. Jur (Magna Cum Laude) Berlin อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เคยเป็นเลขาธิการสภาข้าราชการ (พ.ศ. ๒๔๙๒) และเป็นผู้ที่ได้รับยกย่องในทางวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาและมีผลงานวิชาการมากมาย



ห้องประชุมพระยามานฉะราชเสวี



พระยามานฉะราชเสวี (ป.ฉ.๑๓-วีเชียร ฉ. ๑๕๗๕) Barrister-at-Law (The Inner Temple) เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายโดยทำงานในกองกรรมการชำระประมวลกฎหมาย จนได้เป็นเลขานุการกรมร่างกฎหมายคนแรก เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง องคมนตรี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ และได้รับการเลือกให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๑ ครั้ง

ห้องประชุมพระยาอรรถการีย์นิพนธ์



พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (นายสิทธิ สุภตยานนท์) อดีตอธิบดีกรมตำรวจ ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รองประธานสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ และเป็นกรรมการกฤษฎีกา เป็นระยะเวลายาวนานมาก (พ.ศ. ๒๔๖๒-พ.ศ. ๒๕๑๕)

ห้องประชุมเต๋เอิน บุนนาค



ดร. เต๋เอิน บุนนาค Docteur en droit มหาวิทยาลัยปารีส มีส่วนร่วมในการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีผลงานในการสร้างบรรณสถาน ตำรากฎหมายและตำราเศรษฐศาสตร์ และเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รองนายกรัฐมนตรี และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ห้องประชุมเรอเน่ กียอง



เรอเน่ กียอง อดีตผู้พิพากษาชาวฝรั่งเศส รับราชการไทยเป็นที่ปรึกษากฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมาขอมีสัญชาติไทย และเปลี่ยนชื่อเป็น “นายพิชาย บุลยง” มีผลงานที่มีคุณค่าทางกฎหมายมากมายและเป็นประโยชน์แก่องค์การกฎหมายไทยอย่างยิ่ง

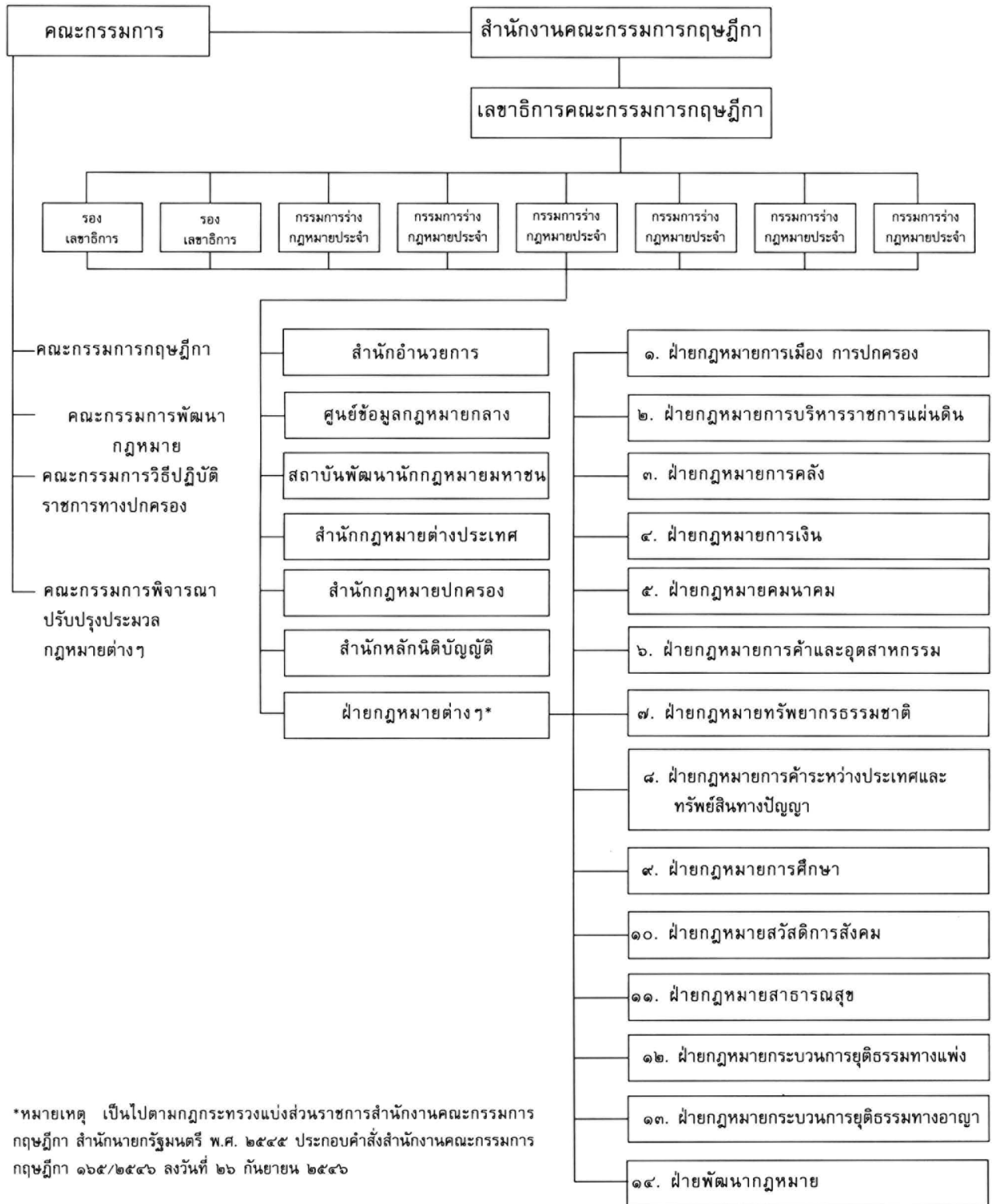


โครงการสร้างข๑๑
อํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

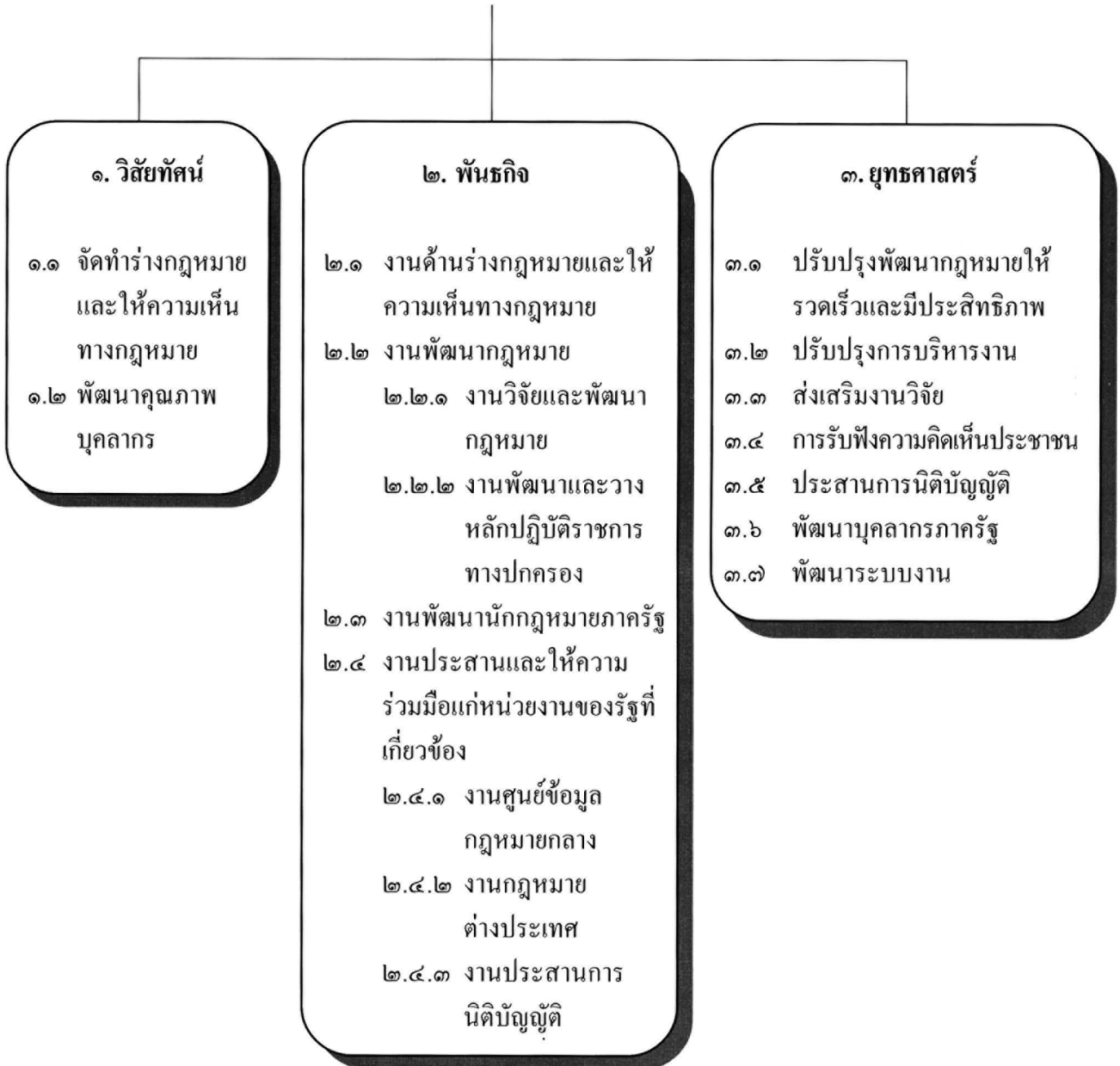


โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



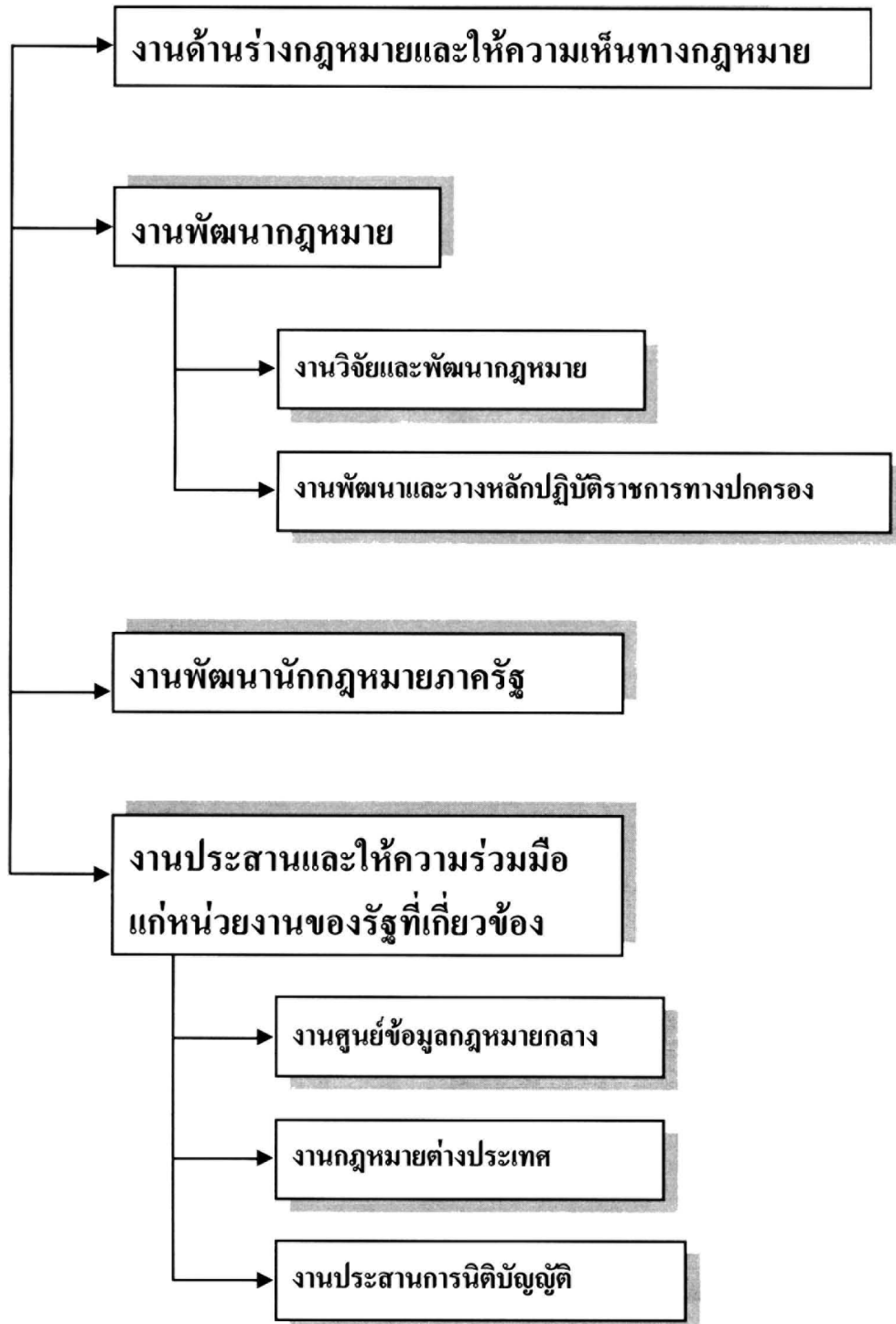
*หมายเหตุ เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑๖๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



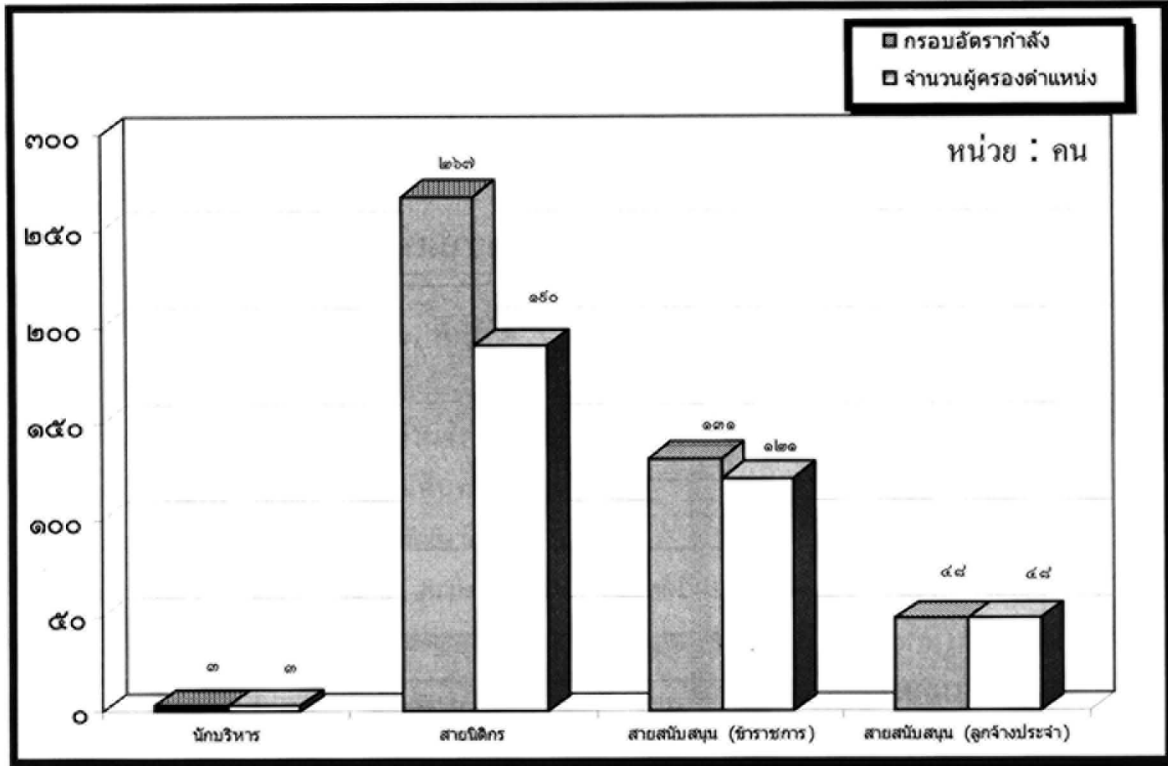


ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

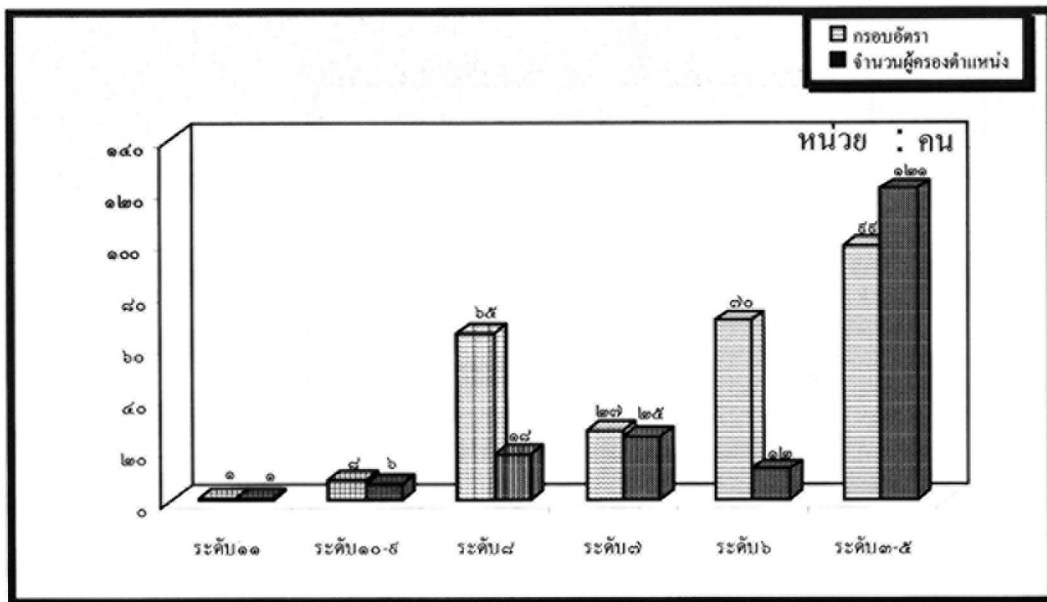




อัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

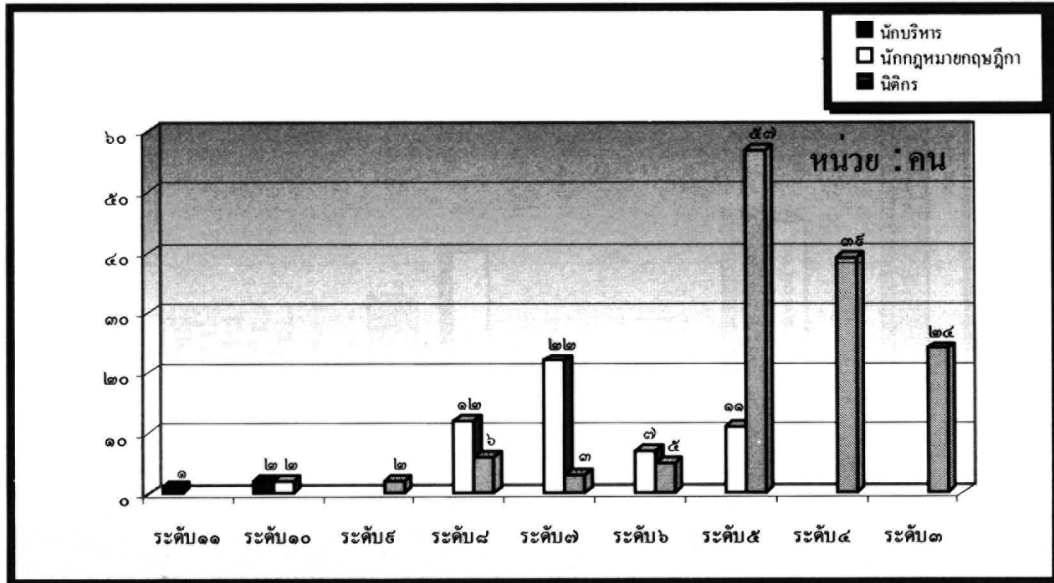


กรอบอัตรากำลังและจำนวนผู้ครองตำแหน่งสายงานหลัก (นักบริหาร นักกฎหมายกฤษฎีกา นิติกร)

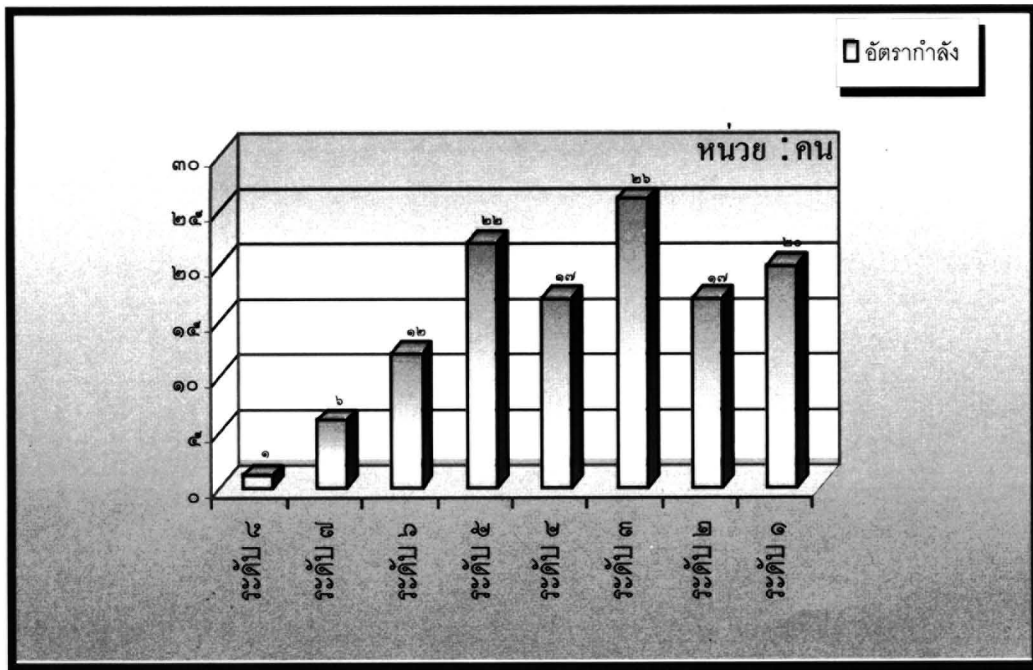




อัตรากำลังสายงานหลัก (นักบริหาร นักกฎหมายกฤษฎีกา นิติกร)

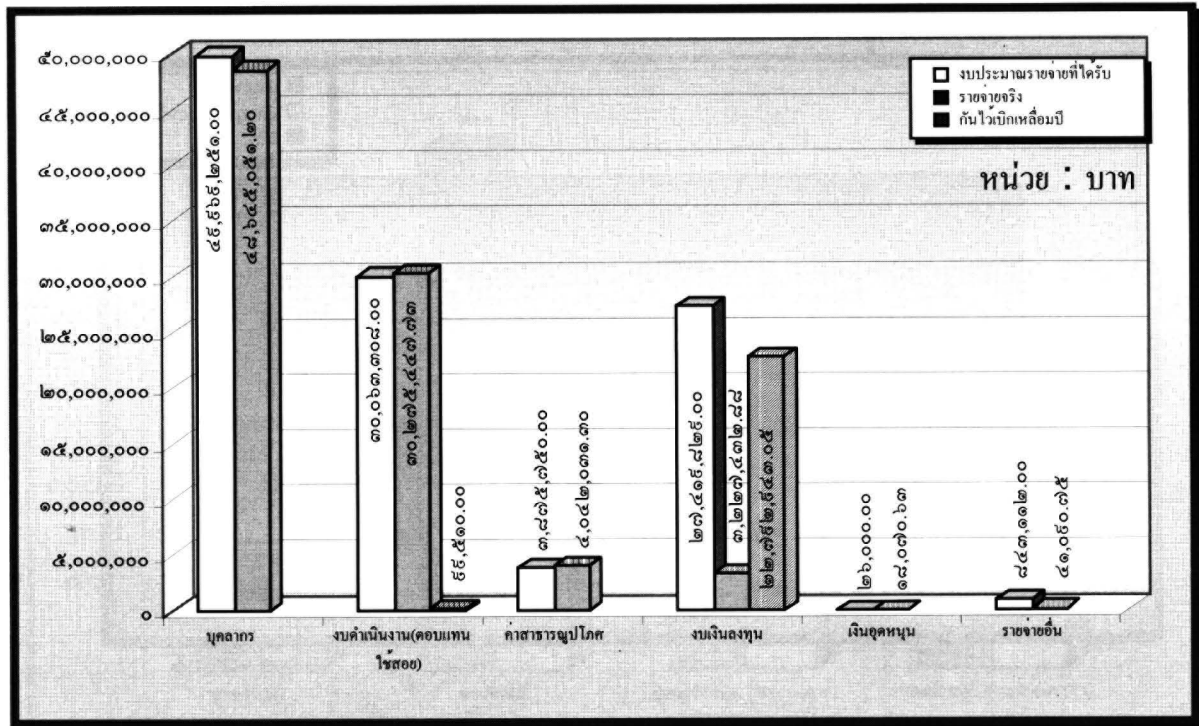


อัตรากำลังสายงานสนับสนุน





การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖





ผลงานของ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

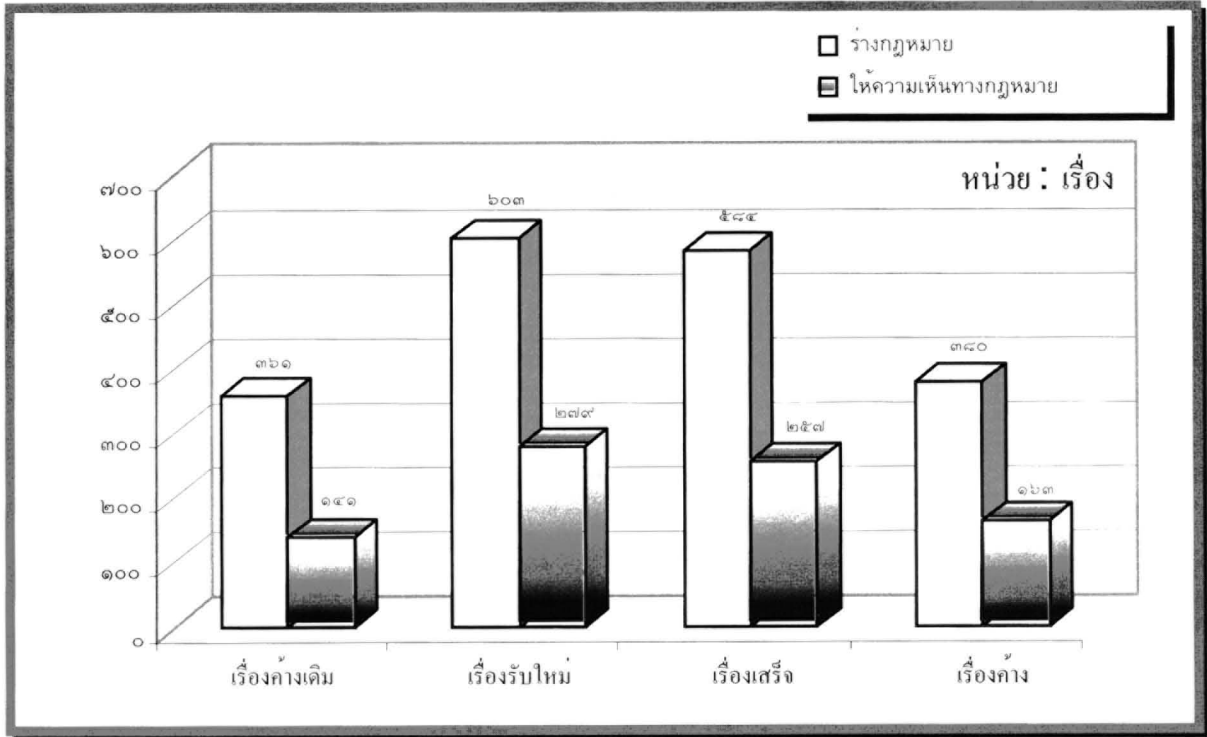
หน้าว่าง



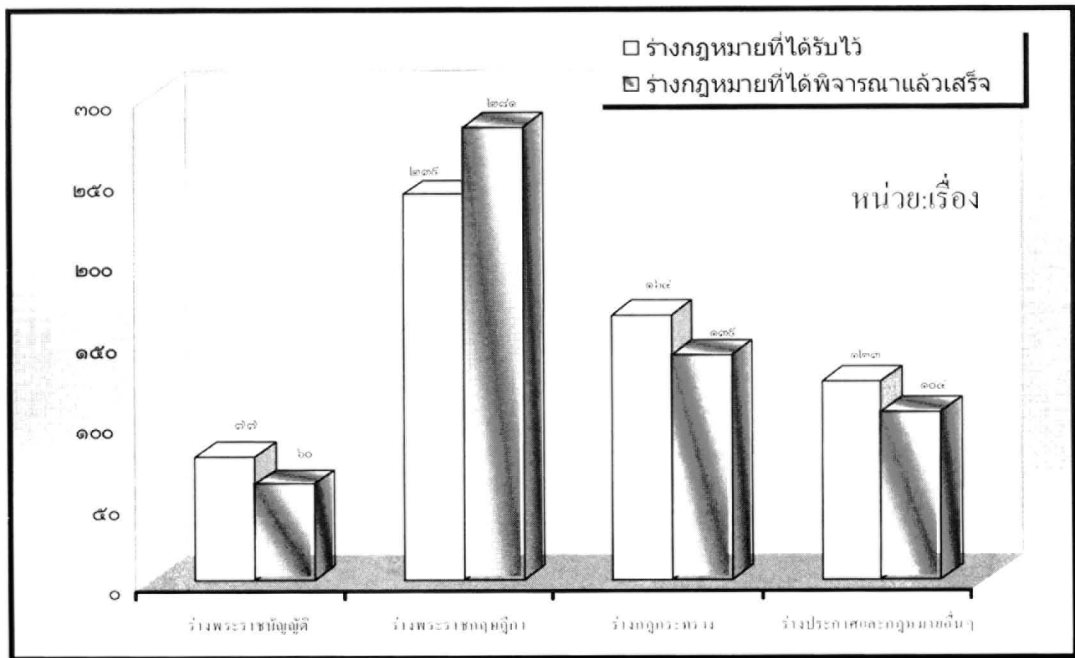
ผลงานร่างกฎหมาย
และให้ความเห็นทางกฎหมาย

หน้าว่าง

จำนวนร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖

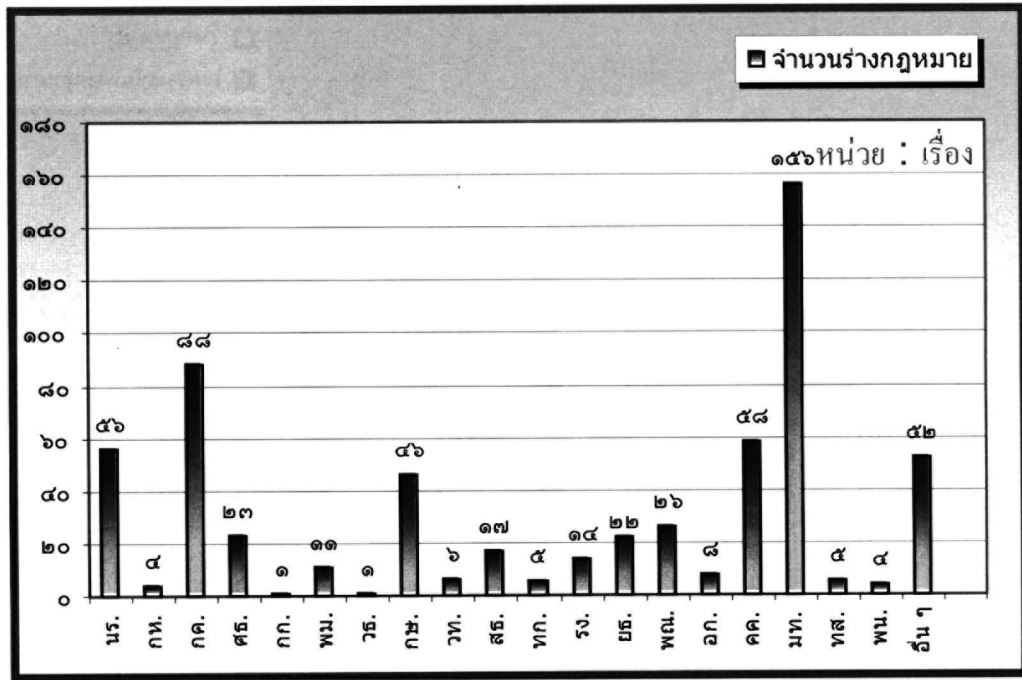


จำนวนร่างกฎหมาย จำแนกตามประเภทของกฎหมาย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖

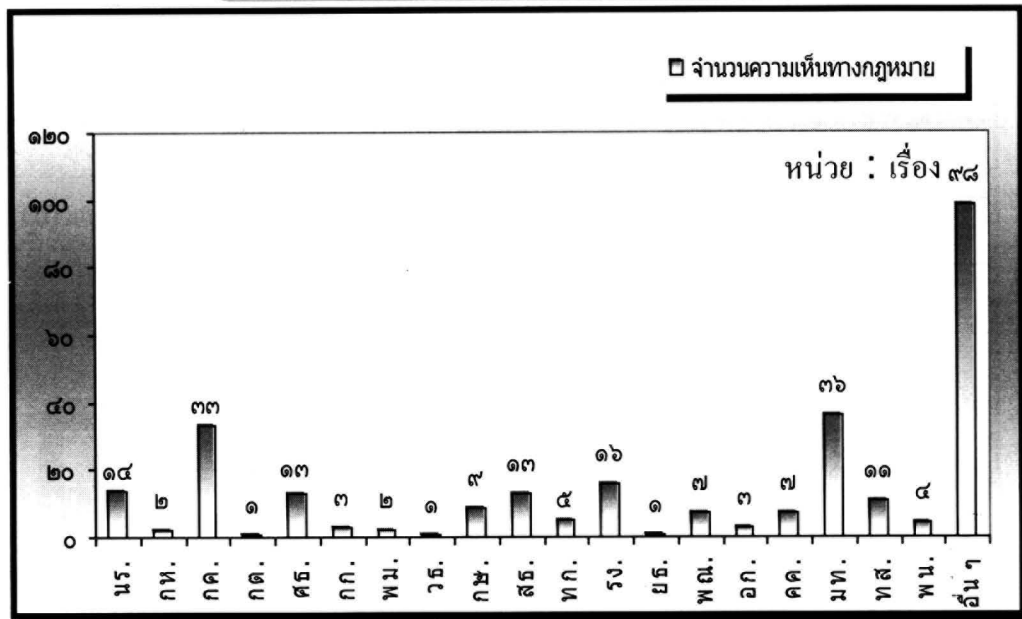




จำนวนร่างกฎหมายที่ได้รับไว้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (จำแนกตามหน่วยงานเจ้าของเรื่อง)



จำนวนความเห็นทางกฎหมายที่ได้รับไว้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (จำแนกตามหน่วยงานเจ้าของเรื่อง)





ผลงานพัฒนากฎหมาย

หน้าว่าง



ผลงานในการดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมาย
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(โครงการศึกษาวิจัยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖)

**๑. กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างเมืองศูนย์ราชการของ
มาเลเซียและออสเตรเลีย**

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งเมืองใหม่ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเมืองใหม่ จึงได้มีการศึกษากฎหมายและจัดทำรายงานการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการสร้างเมืองศูนย์ราชการ ได้แก่ เมืองแคนเบอร์ราของประเทศออสเตรเลีย และเมืองปุตراجายาของประเทศมาเลเซีย โดยทำการศึกษาในเรื่องต่างๆ เช่น ความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างเมืองศูนย์ราชการ แนวทางการคัดเลือกพื้นที่ การจัดหาหรือได้มาซึ่งพื้นที่ การจัดทำผังเมืองศูนย์ราชการ และการบริหารจัดการเมืองศูนย์ราชการ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาประกอบการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเมืองใหม่ต่อไป

**๒. สรุป Special Economic Zone Laws ของ
ต่างประเทศ**

สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเมืองศูนย์ราชการของประเทศมาเลเซีย (ปุตراجายา) และออสเตรเลีย (แคนเบอร์รา) สำนักงานฯจึงได้ศึกษาและสรุปสาระสำคัญของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดให้มี “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” (Special Economic Zone) ซึ่งเป็นกฎหมายของประเทศจีน ฟิลิปปินส์ จอร์แดน อิหร่าน ตุโบ (สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์) สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐยูเครน เพื่อเพิ่มเติมรายงานการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเมืองศูนย์ราชการดังกล่าว

**๓. กฎหมายเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงาน
ของภาครัฐ (The Sunshine Act)**

ด้วยรัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า Government in the Sunshine Act, ๑๙๗๖ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐและทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องนี้ และศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายดังกล่าว และกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งผลดีผลเสียของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกร่างกฎหมายขึ้นใช้บังคับให้เหมาะสมต่อไป

**๔. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบกฎหมาย
ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบกิจการ**

ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันการควบรวมองค์กรทางธุรกิจเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบธุรกิจ ขณะเดียวกัน การควบรวมกิจการอาจนำมาซึ่งการผูกขาดตลาดซึ่งขัดต่อหลักการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจเสรีและจะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายย่อย รวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะยาว ดังนั้น จึงสมควรให้มีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเกี่ยวกับการควบรวมองค์กรธุรกิจ รวมทั้งมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดตลาด เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป



๕. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่หลายฉบับ แต่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้การพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

๖. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้สิทธิการเช่ามีความมั่นคงและสามารถใช้สิทธิการเช่าเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ให้เช่าช่วงและให้สิทธิตกทอดทางมรดกได้ ยังขาดความชัดเจนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวหลายประการ เช่น การที่พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้รับจำนองสิทธิการเช่าในกรณีและผู้เช่ากระทำความผิดสัญญาหรือผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญา ซึ่งทำให้ผู้รับจำนองสิทธิการเช่าไม่มีความมั่นใจในสิทธิการเช่าที่รับเป็นหลักประกัน ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีหลักการที่ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

๗. กฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ และมาตรา ๒๙ บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ขณะที่กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีผลใช้บังคับจำนวนมาก ดังนั้นจึงสมควรศึกษากฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบ้างที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

๘. การปรับปรุงกฎหมายสัตว์พาหนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติหลายประการที่ไม่เหมาะสม เช่น หลักเกณฑ์การออกตัวรูปพรรณโดยพิจารณาจากลักษณะพื้นฐานของสัตว์แต่ละตัว หรือการกำหนดให้นายอำเภอเป็นนายทะเบียนออกตัวรูปพรรณโดยที่นายอำเภอไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการดูรูปพรรณพื้นฐานของสัตว์พาหนะ ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการสมัยใหม่ในการทำทะเบียนสัตว์พาหนะให้มีความชัดเจนแน่นอน และศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมในการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสัตว์พาหนะ ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุง



กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

๙. การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

โดยปกติผู้เสียหายจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ก็แต่โดยการเป็นคู่ความในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำพิพากษาของศาลย่อมผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น ดังนั้นผู้เสียหายอื่นที่ไม่ได้เป็นคู่ความในคดีนั้น จึงต้องฟ้องร้องผู้ก่อความเสียหายเป็นคดีใหม่ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่บุคคลเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีเนื่องจากผู้เสียหายแต่ละคนต้องฟ้องร้องผู้ก่อความเสียหายต่อศาลเป็นรายคดีไปและแม้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะกำหนดมาตรการหลายประการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายจำนวนมาก เช่น การมอบอำนาจในการฟ้องคดี การร้องสอด การเข้าเป็นคู่ความร่วม การรวมการพิจารณาคดี แต่มาตรการดังกล่าวยังมีข้อจำกัด และแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายพิเศษขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณี แต่กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ก็ยังไม่ครอบคลุมผู้เสียหายบางกลุ่มที่ต้องมาฟ้องคดีตามกระบวนการปกติ ในสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการพิเศษที่เรียกว่า “Class Action” ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมูลเหตุเดียวกันเป็นจำนวนมากสามารถฟ้องร้องเป็นคดีเดียวกัน ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และคำพิพากษาจะผูกพันผู้เสียหายทั้งหลายแม้ผู้เสียหายนั้นจะได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก็ตาม ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายของต่างประเทศที่มีกระบวนการพิจารณาคดีในรูปแบบดังกล่าว โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาคดีเรียกว่า “Class Action” ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวินิจฉัยไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือร่างกฎหมายในเรื่องนี้ขึ้นใช้บังคับ

๑๐. กฎหมายภาพยนตร์ของต่างประเทศ

ในปัจจุบันระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. ๒๔๗๓ และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการใช้บังคับต่างกัน นอกจากนี้ภาพยนตร์ประเภทละครโทรทัศน์ซึ่งจะนำออกแพร่ภาพก็อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๘ กิจการภาพยนตร์จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ได้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องข้างต้นเพื่อให้การควบคุมกิจการภาพยนตร์เป็นไปอย่างมีระบบ ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายควบคุมกิจการภาพยนตร์ของประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เพื่อให้ทราบว่าการควบคุมกิจการภาพยนตร์อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดบ้าง และกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมไว้อย่างไร และให้อำนาจองค์กรใดเป็นผู้ควบคุม ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวินิจฉัยไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

๑๑. กฎหมายว่าด้วยการตีความ (Interpretation Act)

ด้วยในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายรวมทั้งระเบียบข้อบังคับซึ่งออกตามกฎหมายขึ้นใช้บังคับในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ จำนวนไม่น้อยใช้ถ้อยคำที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน และหากผู้ใช้กฎหมายตีความถ้อยคำดังกล่าวไปในแนวทางที่แตกต่างกัน ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายได้ ซึ่งปรากฏว่า ในต่างประเทศบางประเทศได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการตีความขึ้นเป็นกฎหมายกลางที่รวบรวมนิยามของถ้อยคำต่างๆ ไว้เพื่อ



เป็นเครื่องมือในการตีความกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยหลักการและเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการตีความของประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรตรากฎหมายรูปแบบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร

๑๒. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เนื่องจากการร่างกฎหมายในปัจจุบัน การรวบรวมข้อมูล การศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย รวมทั้งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่สมบูรณ์ ทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูล และศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายออกมามากมาย ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการร่างกฎหมายมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องรวบรวมข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบในทุกๆ ด้าน เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น และนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการวิจัยเรื่องนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยมากำหนดเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป

๑๓. มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกค่าปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส

ด้วยปัจจุบันแนวคิดในวงการกฎหมายของประเทศไทยเข้าใจว่า โทษปรับทางปกครองเป็นโทษปรับทางอาญาประเภทหนึ่ง ทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้ว การกระทำที่มีโทษปรับทางปกครองนั้นมีลักษณะแตกต่างจากการกระทำผิดทางอาญาที่มีโทษปรับทางอาญา ดังนั้น

จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับวิธีการปรับทางปกครองเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการจำแนกประเภทของกฎหมายว่ากฎหมายใดสมควรใช้โทษปรับทางอาญา และกฎหมายใดสมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทน ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการพัฒนากฎหมายโดยกำหนดประเภทโทษให้เหมาะสมกับประเภทของกฎหมายต่อไป

๑๔. การควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพและการจัดการงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยให้ความเป็นอิสระในการดำเนินการด้านต่างๆ ซึ่งในส่วนของการจัดท่างบประมาณ กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานสามารถเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานในแต่ละปีและให้อำนาจหน่วยงานออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณได้เองด้วย การจัดทำและบริหารงบประมาณของหน่วยงานอิสระต่างๆ อาจมีผลกระทบต่อการเงินการคลังของประเทศโดยรวม ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบทางงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวว่ามีหลักเกณฑ์การจัดท่างบประมาณเช่นไร มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณหรือไม่ อย่างไร มีการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปจัดทำข้อเสนอแนะกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับระบบกฎหมายไทยต่อไป

๑๕. บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น



พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีผลกระทบต่อบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับสภาพสังคมไทยได้เปลี่ยนไปเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งแนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและทางสังคมต่อไป

๑๖. การใช้ชื่อสกุลของหญิงที่สมรสแล้ว

โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดให้หญิงที่สมรสแล้วต้องใช้ชื่อสกุลของสามี แม้หญิงนั้นประสงค์จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตน ซึ่งมีผู้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และขัดต่อมาตรา ๑๖ ของอนุสัญญาว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบที่กำหนดให้สตรีมีสิทธิในการเลือกใช้นามสกุลได้ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวอยู่ด้วย จึงควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาข้างต้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้เห็นว่า กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีของสังคมไทยอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อประเด็นปัญหานี้ยังมีความเห็นที่ขัดแย้งกันอยู่จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาการ

บังคับใช้กฎหมาย และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ชื่อสกุลของคู่สมรส เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละแนวคิด และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับชื่อบุคคลในประเทศไทยต่อไป

๑๗. ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการปกครอง การบริหารงานบุคคล การคลัง และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนหลายฉบับ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะช่วยให้การกำหนดกรอบ และทิศทางของการตรา กฎหมาย และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกับสภาพพัฒนาการของสังคม และการบริหารจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต่อไป



ผลงานพัฒนาและวางหลักปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง

๑. โครงการสัมมนา

การรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๖ ณ ห้องปั้นเกล้า โรงแรม เอส.ดี.เอเวนิว

๒. โครงการจัดนิทรรศการ

๒.๑ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๑-๔ เมษายน ๒๕๕๖ ณ กรมประชาสัมพันธ์

๒.๒ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองระหว่างวันที่ ๒๓-๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

๒.๓ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองระหว่างวันที่ ๑๐-๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ ณ บริเวณอาคารเฉลิมพระเกียรติ อาคาร ๗ มหาวิทยาลัยสุรนารีจันทิตย

๓. โครงการจัดพิมพ์และจัดส่งหนังสือ

๓.๑ จัดพิมพ์หนังสือรายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จำนวน ๖๐๐ เล่ม และจัดส่งให้กับหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม

๓.๒ จัดพิมพ์หนังสือรวมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม และจัดส่งให้กับหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม

๔. โครงการให้คำปรึกษาและแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ได้ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวม ๔๒๒ ครั้ง

.....



ผลงานพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

หน้าว่าง



ผลงานพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

การดำเนินงานของสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนเพื่อการพัฒนางานด้านกฎหมายมหาชนและงานด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

๑. การฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ ๑ จำนวน ๔๖๖ ชั่วโมง ระหว่างวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึง วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีผู้เข้ารับการอบรมจากส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น ๑๓๐ คน

๒. การฝึกอบรมหลักสูตรเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๒ ครั้ง

๓. การบรรยายธรรมเพื่อพัฒนาจิตใจข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๕ ครั้ง

๔. การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๖๐ คน

๕. การจัดวิทยากรจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปบรรยายให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ขอความร่วมมือมา จำนวน ๗๑ ครั้ง

๖. การศึกษาดูงานและฝึกภาคปฏิบัติด้านการร่างกฎหมายสำหรับผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๕ ซึ่งมีผู้เข้ารับการอบรมจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ระดับ ๓-๑๐ จำนวน ๑๐๐ คน เมื่อวันที่ ๙ และ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖

๗. ฝึกงานด้านกฎหมายให้แก่นักศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน รวม ๖ สถาบัน จำนวน ๑๓ คน

๘. การต้อนรับการดูงานและเยี่ยมชมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๓ ครั้ง

๘.๑ คณะผู้แทนจากรัฐสภาแห่งประเทศไทย เวียดนาม เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖

๘.๒ เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยและคณะ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖

๘.๓ คณะข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖

.....

หน้าว่าง



ผลงานประธานและให้ความร่วมมือ
แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

หน้าว่าง



ผลงานศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางฯ๑๑
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พัฒนาระบบสารสนเทศด้านข้อมูลกฎหมายเพื่อให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาลรัฐสภา หน่วยงานของรัฐและประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลกฎหมายด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สรุปได้ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูลกฎหมาย

เพื่อสนับสนุนงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางได้รวบรวมตรวจสอบ และแก้ไขข้อมูลกฎหมายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบันเสมอ เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิง และมีความถูกต้องเชื่อถือได้ของกฎหมายทั้งกฎหมายในระดับประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติ (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติ) และได้นำลงในระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในลักษณะข้อมูลที่เป็นภาพถ่าย (Image) และข้อความล้วน (Text) โดยสามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

๑.๑ กฎหมายระดับประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ๖๖๐ เรื่อง จำนวน ๒,๗๐๗ ฉบับ เป็นกฎหมายรายฉบับ ๑,๙๕๕ ฉบับ และกฎหมายที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นปัจจุบัน (Update) จำนวน ๗๔๙ ฉบับ

๑.๒ อนุบัญญัติ (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติ) ได้ดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายระดับประมวลกฎหมายหรือพระราช

บัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว จำนวน ๒๖,๘๔๗ ฉบับ

๒. การรวบรวมข้อมูลคำพิพากษาของศาลฎีกา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและได้นำลงในระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในลักษณะข้อมูลที่เป็นภาพถ่าย (Image) และข้อความล้วน (Text) และได้มีการตรวจสอบ และแก้ไขข้อมูลให้มีความถูกต้องทันสมัยตลอดเวลาเพื่อประโยชน์ในการค้นคว้า และอ้างอิง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ การรวบรวมคำพิพากษาของศาลฎีกา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จำแนกเป็น

ก. ย่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๕๕ จำนวน ๒๓,๑๐๕ เรื่อง

ข. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๖ รวม ๑๒๙ เรื่อง

ค. ย่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๐ เรื่องและปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ รวม ๑๒๙ เรื่อง

๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๕๖ จำนวน ๕๗ เรื่อง

๒.๓ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๕๖ จำนวน ๕,๑๑๘ เรื่อง

๓. การเผยแพร่ข้อมูลในระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางได้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลตาม ๑. และ ๒.



ให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทั่วไปผ่านทาง Website ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) ซึ่งนอกจากข้อมูลข้างต้นแล้ว ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางได้นำบทความทางกฎหมายหรืองานวิจัยทางกฎหมายที่น่าสนใจเพื่อเผยแพร่ใน Website ของสำนักงานฯ ด้วย ในปัจจุบัน Website ของสำนักงานฯ มีบทความทางกฎหมาย จำนวน ๒๕ เรื่อง และงานวิจัยของสำนักงานฯ จำนวน ๓ เรื่อง และศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางได้จัดเจ้าหน้าที่ของศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง และเจ้าหน้าที่จากฝ่ายกฎหมายต่างๆ ของสำนักงานฯ สำหรับให้ความเห็นในกระทู้ถาม-ตอบ บน Website ของสำนักงานฯ ด้วย

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในงานด้านนิติบัญญัติ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางได้เชื่อมโยงเครือข่าย Internet กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานอื่นสามารถเข้าถึงค้นข้อมูลกฎหมาย และใช้งานระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อนึ่ง ในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางจะนำข้อมูลกฎหมายลงระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานฯ และเผยแพร่ให้หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทราบผ่านทาง Website เพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๑,๕๐๐ ฉบับ ตลอดจนจะได้นำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในปีที่ยังไม่ได้จัดทำนำลงระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (Digital Library) ของสำนักงานฯ ให้ครบถ้วน รวมทั้งเพิ่มเติมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งจะได้มีความเห็นทางกฎหมายในปี ๒๕๔๗

ประมาณ ๓๐๐ เรื่อง และจะได้เผยแพร่ให้ผู้สนใจทราบทาง Website ของสำนักงานฯ ต่อไป

ผลงานกฎหมายต่างประเทศ

ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ สำนักกฎหมายต่างประเทศมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

๑. ให้ความเห็นทางกฎหมาย (Legal Opinion) เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ รับรองความถูกต้องสมบูรณ์แห่งสัญญากู้และสัญญาค้ำประกันการกู้เงิน จำนวนทั้งสิ้น ๑๐ เรื่อง ดังนี้

๑.๑ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการกู้เงินจากธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนสำหรับโครงการจัดหาอุปกรณ์บริการจราจรทางอากาศ และหอบังคับการบินพร้อมอาคารสำนักงาน ณ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (เรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๔๕)

๑.๒ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารพัฒนาเอเชียเป็นเงินกู้ระบบ LIBOR-Based Loan สำหรับโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๔๕)

๑.๓ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารพัฒนาเอเชียเป็นเงินกู้ระบบ LIBOR-Based Loan สำหรับโครงการพัฒนาบัณฑิตศึกษาและการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๗/๒๕๔๕)

๑.๔ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารพัฒนาเอเชียเป็นเงินกู้ระบบ LIBOR-Based Loan สำหรับโครงการเงินกู้เพื่อเตรียมการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๘/๒๕๔๕)



๑.๕ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับโครงการกำจัดน้ำเสียและควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๕)

๑.๖ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการกู้เงินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในรูป Asset Based Financing เพื่อชำระค่าจัดซื้อเครื่องบิน โบอิง ๗๓๗-๔๐๐ ลำที่ ๑๕ และ ๑๖ โดยมี US EXIM Bank เป็นผู้ค้ำประกัน (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๐/๒๕๔๕)

๑.๗ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯใหม่ จำกัด จากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC) สำหรับโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันในนามราชอาณาจักรไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๕๔๖)

๑.๘ ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ของการไฟฟ้านครหลวงจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JBIC) สำหรับโครงการแผนปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายพลังไฟฟ้า ฉบับที่ ๙ ของการไฟฟ้านครหลวง โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันในนามราชอาณาจักรไทย (เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๕๔๖)

๑.๙ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับสัญญาแลกเปลี่ยน (ISDA Master Agreement) ระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและ Barclays Bank PLC (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๔๖)

๑.๑๐ ความเห็นทางกฎหมายสำหรับการกู้เงินในรูปตราสารอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Rate Notes) ของกระทรวงการคลัง (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๔๖)

๒. แปลกฎหมายไทยเป็นภาษาต่างประเทศ (โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ) เพื่อใช้ในราชการของหน่วย

งานของรัฐ จำนวนทั้งสิ้น ๔ เรื่อง ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๘/๒๕๔๖)

๒.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๙/๒๕๔๖)

๒.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๐/๒๕๔๖)

๒.๔ ประเทศตุนักขัตตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงิน (sponsorship) สำหรับกิจกรรมด้านวัฒนธรรมของรัฐบาลไทย (แปลพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๖๓) พ.ศ. ๒๕๔๒) (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๕/๒๕๔๖)

๓. ร่างกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๒ เรื่อง ดังนี้

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๐/๒๕๔๖)

๓.๒ ร่างกฎสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (เครื่องหมายแสดงสังกัด) (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๙/๒๕๔๖)



ผลงานประศาสนการนิติบัญญัติ๑๑
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักหลักนิติบัญญัติมี

ผลการดำเนินงานด้านประศาสนการนิติบัญญัติ ดังนี้

๑. ร่างกฎหมายที่รอเสนอเข้าพิจารณาของ
สภาผู้แทนราษฎร ๔ เรื่อง

๒. ร่างกฎหมายที่อยู่ในชั้นพิจารณาของสภา
ผู้แทนราษฎร ๒๓ เรื่อง

๓. ร่างกฎหมายที่อยู่ในชั้นพิจารณาของ
วุฒิสภา ๗ เรื่อง

๔. ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างทูลเกล้าฯ
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ๓๖ เรื่อง

.....





ผลงานที่นำเสนอ
ด้านการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย

หน้าว่าง



เรื่องเสร็จที่ ๕๖๘/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๘๕๖๕ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจพิจารณา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมบัญชีกลาง) สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจ) และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกประกอบร่างฯ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอ

๑.๑ รวบรวมอำนาจของกระทรวงการคลังในการก่อหนี้ ค่าประกัน และปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการดำเนินการดังกล่าว รวม ๕ ฉบับ เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน

๑.๒ กำหนดวัตถุประสงค์ในการกู้เงินไว้ ๕ ประการ คือ ๑) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ๒) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ ๓) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ๔) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ และ ๕) เพื่อการบริหารหนี้สาธารณะ

๑.๓ กำหนดหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังสามารถออกพันธบัตรได้แม้ในยามที่ฐานะการคลังไม่ขาดดุล เพื่อให้มีปริมาณพันธบัตรหมุนเวียนในตลาดให้เพียงพอเพื่อประโยชน์ในการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาดตราสารหนี้

๑.๔ จำกัดความรับผิดชอบของรัฐบาลในการค้ำประกัน โดยกำหนดเพดานรวมการค้ำประกัน กำหนดค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน รวมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกัน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่กระทรวงการคลังให้การค้ำประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้

๑.๕ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐอื่น ๆ ไม่ให้ก่อหนี้เกินความสามารถในการชำระหนี้เพราะอาจจะกลายเป็นภาระหนี้ของรัฐบาลใน



อนาคต

๑.๖ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารหนี้เงินกู้ทั้งหนี้เงินบาทและเงินตราต่างประเทศ โดยการก่อหนี้ใหม่เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้หรือลดภาระหนี้เดิม โดยการแปลงหนี้ (Swap) จากสกุลหนึ่งเป็นอีกสกุลหนึ่ง ขยายระยะเวลาชำระหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนด และทำธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ

๒. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ข้อสังเกตขั้นต้น

คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้นำมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว สรุปได้ดังนี้

(๑) การกำหนดให้การกู้เพื่อการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๕) และการให้กู้ต่อ (ร่างมาตรา ๒๖ วรรคสอง) ไม่ต้องนับรวมในเพดานเงินกู้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นการเหมาะสมหรือไม่ เพราะทำให้การกู้ทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่มีกรอบการควบคุมที่ชัดเจนและอาจกระทบกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ในกรณีเป็นการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและในกรณีกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อ จึงได้กำหนดวงเงินกู้เพื่อการดังกล่าวในกรณีกู้เป็นเงินตราต่างประเทศให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ร้อยละ ๑๐) เพื่อให้มีวงเงินกู้เป็นเงินตราต่างประเทศรวมเพียงวงเงินเดียว ส่วนในกรณีกู้เป็นเงินบาท กรณีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ร้อยละ ๒๐) เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระหนี้ของกระทรวงการคลังโดยตรง ส่วนกรณีการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อให้ับรวมในวงเงินค้ำประกัน (ร้อยละ ๒๐) เนื่องจากเห็นว่าการให้กู้ต่อโดยทางปฏิบัติถือเป็นการค้ำประกันโดยอ้อม แต่สำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้เองนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่า เนื่องจากไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหนี้ของกระทรวงการคลังไปจากเดิม จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดวงเงิน หากแต่กำหนดให้ชัดเจนขึ้นว่า ให้กู้เงินเพื่อชำระหนี้ได้ไม่เกินจำนวนที่ยังค้างชำระอยู่

(๒) การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในส่วนที่กู้จากต่างประเทศแล้วนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้ เช่น การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ ตามร่างมาตรา ๑๕ และร่างมาตรา ๑๖ เป็นเรื่องระบบทางการคลังควรพิจารณาให้รอบคอบและชัดเจน เพราะการใช้จ่ายเงินควรมีระบบการควบคุมดูแลที่เป็นเอกภาพในลักษณะเดียวกันเพื่อให้เห็นภาพการใช้จ่ายเงินว่าเป็นอย่างไร ซึ่งถ้าเป็นระบบงบประมาณสำนักงบประมาณควบคุมดูแล ส่วนกรณีนี้ถ้ากระทรวงการคลังกู้เงินโดยดูแลต่างหากแล้วจะเป็นการทำแบบเดียวกับเงินกู้มียาชาว ซึ่งหลักการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศควรมีหน่วยงานเดียวดูแล โดยไม่ควรแยกเพราะจะไม่สามารถมองภาพรวมได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า ลักษณะการกู้เงินจากต่างประเทศ ผู้ให้กู้จะเป็นผู้กำกับดูแลและประเมินผลการใช้จ่ายเงินกู้โดยตรง ประกอบกับลักษณะการเบิกจ่ายเงินกู้มีความ





แตกต่างจากการกู้เงินในประเทศ ทำให้ยากต่อการนำมารวมไว้ในระบบงบประมาณเดียวกัน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการฯ เห็นด้วยว่า ควรจะได้มีมาตรการควบคุมการกู้เงินตราต่างประเทศให้รัดกุมขึ้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเงื่อนไขการกู้เงินตราต่างประเทศให้ชัดเจนขึ้น โดยให้กู้ได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศเท่านั้น

(๓) บทบาทของคณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ค่อนข้างเป็นศูนย์รวม โดยเฉพาะในร่างมาตรา ๓๔ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้ฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและบริหารหนี้สิน โดยหลักการแล้วควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมแนะนำจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทฯ มีอิสระพอสมควรในการบริหารหนี้ของตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาความคิด การวางแผนการจัดการด้วยตนเอง และทำให้รัฐวิสาหกิจมีความเข้มแข็ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะควรเข้าไปดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดการหนี้ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน และการค้าประกัน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจรวมตลอดถึงหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการเงินภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริมแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ ความเห็นในขั้นที่สุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขด้วยแล้ว ดังนี้

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- (๓) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๔) สำนักงบประมาณ
- (๕) ธนาคารแห่งประเทศไทย

๓. สาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๓.๑ การยกเลิกกฎหมาย

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณายกเลิกพระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พุทธศักราช ๒๔๘๗ เพิ่มเติม



(ร่างมาตรา ๓) และได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจกู้เงินของกระทรวงการคลังและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (มาตรา ๙ ทวิ มาตรา ๒๓ ทวิ และมาตรา ๒๓ ตริ) มาไว้ในร่างกฎหมายนี้ (ร่างมาตรา ๒๐ ร่างมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ตามลำดับ) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงิน และการค้าประกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ประกอบกับเพื่อให้เห็นภาพรวมอำนาจของกระทรวงการคลังในเรื่องดังกล่าว

๓.๒ หลักการทั่วไป

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาหลักการและขอบเขตโดยรวมของร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้
(๑) ขอบเขตของการบริหารหนี้สาธารณะ

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาขยายขอบเขตการบริหารหนี้สาธารณะ ตามร่างเดิมที่กำหนดไว้เป็นเพียงวัตถุประสงค์หนึ่งของการกู้เงินโดยกระทรวงการคลัง เพื่อให้เห็นหลักการโดยรวมของร่างกฎหมายนี้ ตลอดจนภาระรวมของอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่มีอยู่ตามร่างกฎหมายนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารหนี้สาธารณะ หมายถึง การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “การบริหารหนี้สาธารณะ” ตามร่างเดิมมีความหมายเทียบเท่ากับ “การปรับโครงสร้างหนี้” อันเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งของการบริหารหนี้สาธารณะเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้พิจารณาถึงขอบเขตและความเหมาะสมในการที่กระทรวงการคลังจะเข้าไปบริหารหนี้ของตนเองและของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการก่อหนี้ ซึ่งได้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐภายใต้ร่างกฎหมายนี้ โดยเห็นว่า กรณีหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึง ส่วนราชการฝ่ายบริหาร ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงการคลังในการบริหาร กรณีหนี้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นควรให้ถือเป็นหนี้ที่ไม่ผูกพันรัฐ โดยกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปบริหารแต่อย่างใด เว้นแต่จะเข้าไปเป็นผู้ให้กู้โดยตรง ซึ่งรวมถึงการที่กระทรวงการคลังจะกู้เงินมาเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อด้วย เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจบริหารจัดการด้านรายได้ งบประมาณ และการก่อหนี้เป็นของตนเอง หากแต่ศักยภาพของหน่วยงานแต่ละแห่งโดยเฉพาะในด้านความสามารถในการจัดหาเงินมาชำระหนี้ของตนมีไม่เท่ากัน การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ จึงเป็นการควบคุมการก่อหนี้โดยอ้อม โดยให้หน่วยงานมีความระมัดระวังในการก่อหนี้ของตนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับเพื่อเป็นการเสริมสร้างให้ตลาดการเงินเป็นตัววัดความน่าเชื่อถือของหน่วยงานดังกล่าวเอง อันจะส่งผลเป็นการสร้างวินัยทางการเงินและการคลังของหน่วยงานได้ในที่สุด กรณีหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เห็นควรให้กระทรวงการคลังบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้ในขอบเขตที่กว้างกว่าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยการให้กู้ต่อ ค้ำประกัน ปรับโครงสร้างหนี้ ตลอดจนรับภาระชำระหนี้ในบางกรณี เนื่องจากเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรประกอบกิจการในทางการค้าหากำไร สามารถหารายได้มาชำระหนี้ของตนเองได้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้ไม่ให้เกิดความรับผิดชอบตกอยู่กับกระทรวงการคลังมากเกินไป คณะกรรมการฯ ได้



จำกัดประเภทของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจะบริหารหนี้ได้ โดยพิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับรัฐในระดับสัดส่วนที่มีความสำคัญ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจตามร่างกฎหมายนี้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เฉพาะใน ๓ ประเภทแรกเท่านั้น นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังได้พิจารณาเพิ่มเติมหลักการเพื่อจำกัดภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดห้ามไม่ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกินสามปี เว้นแต่จะมีมติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ได้ในระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเพื่อยุบเลิกนั้น โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า การกำหนดหลักการดังกล่าวจะช่วยควบคุมการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือในอีกแง่หนึ่งเห็นว่า หากรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่ได้ประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะประกอบการขาดทุนตลอด ย่อมเป็นการไม่สมควรที่รัฐจะต้องเข้าไปแบกรับภาระโดยอาศัยเงินภาษีจากประชาชนต่อไปสมควรขุบเลิกเสีย สำหรับกรณีหนี้ของสถาบันการเงินภาครัฐ ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน จึงได้กำหนดให้กระทรวงการคลังบริหารหนี้ของสถาบันการเงินภาครัฐไปในแนวทางเดียวกับกรณีหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

(๒) ขอบเขตของหนี้สาธารณะ

จากการพิจารณาขอบเขตการบริหารหนี้สาธารณะและขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังในหนี้ของหน่วยงานดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดขอบเขตของหนี้สาธารณะตามกฎหมายนี้ให้สอดคล้องกัน โดยให้หมายถึงหนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน ทั้งนี้ การที่หนี้สาธารณะไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน ตลอดจนไม่รวมถึงหนี้ของสถาบันการเงินภาครัฐที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันด้วยนั้นก็เนื่องจากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินของหน่วยงานดังกล่าวโดยหลักทั่วไปถือว่า ภาระหนี้ที่แท้จริงตกอยู่กับเอกชนผู้กู้ไม่ใช่หน่วยงาน จึงไม่จำเป็นต้องนับรวมในหนี้สาธารณะเพื่อการรายงานสถานะของหนี้ อันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

๓.๓ บททั่วไป

๓.๓.๑ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔) แก่ไขดังนี้

(๑) แก่ไขนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” ให้หมายความว่า “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน”

(๒) เพิ่มนิยามคำว่า “การบริหารหนี้สาธารณะ” เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังตามกฎหมายนี้

(๓) ตัดนิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” “ปีงบประมาณ” และ “การขาดดุลงบประมาณ” เนื่องจากมีความหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้



(๔) แก้ไขนิยามคำว่า “ตราสารหนี้” ในส่วนที่เป็นตราสารอื่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ตราสารอื่นนั้นจะต้องเป็นตราสารที่มีผลก่อให้เกิดหนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และได้เพิ่มนิยามคำว่า “ตั๋วเงินคลัง” “ตั๋วสัญญาใช้เงิน” และ “พันธบัตร” ต่อท้ายคำนิยามดังกล่าว รวมทั้งกำหนดนิยามให้ครอบคลุมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วยเพื่อความชัดเจนและครบถ้วน

(๕) แก้ไขนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” เป็น “หน่วยงานของรัฐ” เพื่อให้ครอบคลุมส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการ เช่น องค์กรมหาชนอิสระ

(๖) เพิ่มนิยามคำว่า “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจำกัดความรับผิดชอบของรัฐในหนี้ของหน่วยงานดังกล่าว

(๗) แก้ไขนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดยนำนิยาม “องค์การของรัฐ” ตามร่างเดิม และนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เฉพาะลำดับ (๑)-(๓) ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มากำหนดรวมกัน เนื่องจากตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ การบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันและได้ตัดนิยามคำว่า “องค์การของรัฐ” และ “บริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจ” ออก เพื่อให้สอดคล้องกัน

(๘) แก้ไขนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” เป็น “สถาบันการเงินภาครัฐ” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นว่าหมายถึงสถาบันการเงินที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ ไม่ใช่สถาบันการเงินเอกชนทั่วไป

(๙) ตัดนิยามคำว่า “อัตราดอกเบี้ยอ้างอิง” “การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” เนื่องจากเป็นคำที่เข้าใจได้โดยทั่วไปและสามารถนำไปไว้ในร่างมาตราที่เกี่ยวข้องได้ และตัดนิยามคำว่า “เงินกองทุน” เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการค้าประกันรัฐวิสาหกิจดังจะดักกล่าวต่อไป จึงเป็นคำที่ไม่มีที่ใช้อีก

๓.๓.๒ แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้เงินโดยการออกตราสารหนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันในการออกตั๋วเงินคลัง ตลอดจนเพื่อให้ใช้บังคับกับการออกตราสารหนี้ประเภทอื่นด้วย ไม่ว่าจะออกในประเทศหรือต่างประเทศ (ร่างมาตรา ๑๐)

๓.๓.๓ นำความในบทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการออกและจัดการตั๋วเงินคลังตามพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พุทธศักราช ๒๔๘๗ มาบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนี้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้กับตราสารหนี้ประเภทอื่นด้วย (ร่างมาตรา ๑๑)

๓.๓.๔ ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดแหล่งเงินกู้ (ร่างมาตรา ๑๐ เดิม) เพื่อเปิดกว้างให้กู้จากแหล่งใดก็ได้ตามความเหมาะสม หากแต่ได้กำหนดเพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากผู้ให้กู้โดยตรงเท่านั้นเพื่อป้องกันการกู้เงินผ่านนายหน้า ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีการออกตราสารหนี้ กำหนดให้จำหน่ายผ่านผู้จัดจำหน่ายได้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติสากลที่กระทรวงการคลังถือปฏิบัติอยู่ (ร่างมาตรา ๑๓)

๓.๓.๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดย นำความในส่วนที่เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ตลอดจนขอบเขตวิธีการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะจากเดิมที่บัญญัติรวมไว้ในหมวด ๒ หน้าที่รัฐบาลกู้โดยตรง ส่วนที่ ๕ การกู้เงินเพื่อการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๔) มาบัญญัติไว้เป็นบททั่วไป



๓.๓.๖ เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการรับช่วงสิทธิของกระทรวงการคลังที่เกิดจากกระทรวงการคลังชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบหนี้ให้แก่กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง (ร่างมาตรา ๑๕)

๓.๓.๗ กำหนดให้กระทรวงการคลังสรุปรายงานสถานะหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้เงินและการค้าประกันในในรอบ ๖ เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนมีนาคม และเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายนของทุกปีงบประมาณและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบสถานะปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง (ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง)

สำหรับการคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาทในกรณีดังกล่าวได้กำหนดเพิ่มเติมให้คำนวณอัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมหรือเดือนกันยายน แล้วแต่กรณี

๓.๓.๘ แก้ไขเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ โดยเมื่อถือเป็นหนี้ที่ไม่ผูกพันรัฐดังกล่าวมาแล้ว จึงกำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจกู้เงินไว้โดยเฉพาะ โดยมีข้อยกเว้นกรณีเป็นการกู้เงินโดยตรงจากกระทรวงการคลัง (ร่างมาตรา ๑๘)

๓.๔ หนี้ที่รัฐบาลกู้และค้ำประกัน

๓.๔.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้ ได้จำแนกการกู้เงินออกตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ได้กำหนดสกุลเงินกู้ให้ชัดเจนว่าจะต้องกู้เป็นเงินบาท เพื่อให้สอดคล้องกับหลักทางเศรษฐศาสตร์และหลักปฏิบัติด้านวินัยทางการเงินการคลัง เพราะหากสามารถกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ก็จะทำให้ต้องนำมาแลกเปลี่ยนเงินบาทซึ่งเท่ากับเป็นการขยายปริมาณเงินบาทและอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ (ร่างมาตรา ๒๐)

(๒) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ ได้กำหนดให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็น ๒ กรณี คือ ๑) เมื่อต้องการใช้เงินตราต่างประเทศ เพราะเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศในการซื้อขายสินค้าหรือบริการที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ก็ควรกู้เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาวะเงินสำรองทางการของประเทศ และ ๒) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ซึ่งจะทำให้กระทรวงการคลังใช้ในการแก้ปัญหาในยามเกิดวิกฤตทุนสำรองทางการได้ (ร่างมาตรา ๒๑)

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การกู้เงินตามวัตถุประสงค์นี้ กระทรวงการคลังสามารถกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศได้ ถ้าภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวย และจะเป็นประโยชน์ต่อระบบการเงินการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังกู้เงินให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยเฉพาะในยามที่ภาวะเงินออมในประเทศมีปริมาณมาก(ร่างมาตรา ๒๒) โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ได้กู้เงินดังกล่าวทั้งที่เป็นเงินตราต่างประเทศและเงินบาท กระทรวงการคลังจะต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงการกู้เงินพร้อม



ทั้งโครงการที่ใช้เงินกู้และผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับเพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบด้วย (ร่างมาตรา ๒๑ วรรคสาม)

(๓) การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ได้กำหนดให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงและกำหนดวงเงินกู้ให้ครบรวมในวงเงินกู้ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เพื่อให้ปริมาณตราสารหนี้ที่ออกตามกรณีนี้สอดคล้องกับการออกตราสารหนี้ในกรณีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ อันจะทำให้ปริมาณตราสารหนี้ในตลาดมีความเหมาะสม นอกจากนั้นได้กำหนดให้วงเงินกู้ต้องกำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจน (ร่างมาตรา ๒๓)

(๔) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ได้กำหนดขอบเขตในการกู้เงินเฉพาะกรณีที่จะเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนหรือกระจายภาระการชำระหนี้ ซึ่งในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังจะดำเนินการได้ ๒ กรณี คือ ๑) กู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังซึ่งกระทำได้ไม่เกินจำนวนหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้างชำระ และ ๒) กู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังมีภาระการค้ำประกันอยู่ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนฐานะจากผู้ค้ำประกันเป็นลูกหนี้โดยตรง จึงควรจะทำเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดให้ต้องนำวงเงินกู้ในกรณีนี้มาครบรวมในวงเงินที่กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในกรณีที่เป็นเงินบาท หรือนับรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในกรณีที่เป็นเงินตราต่างประเทศ นอกจากนั้นได้กำหนดให้ต้องรายงานการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกิน ๑๒ เดือน ให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยได้ยกเว้นการรายงานการปรับโครงสร้างหนี้ที่เป็นตัวเงินคลังเนื่องจากการดำเนินการตลอดเวลาจึงไม่อาจรายงานเมื่อดำเนินการแต่ละครั้งได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะรายงานเป็นรอบรายปี (ร่างมาตรา ๒๔)

(๕) การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ ได้กำหนดให้กระทำได้เมื่อเป็นกรณีที่หน่วยงานผู้กู้ต้องจำเป็นต้องกู้เงิน และการที่กระทรวงการคลังไปกู้มาเพื่อให้กู้ต่อจะเป็นการประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า ในการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กระทรวงการคลังต้องเข้ารับภาระผูกพันเป็นลูกหนี้ ทั้งที่โดยปกติจะเป็นเพียงผู้ค้ำประกันเท่านั้น นอกจากนั้น ได้กำหนดให้ต้องนำวงเงินกู้ในกรณีนี้มาครบรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในกรณีที่เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือนับรวมในวงเงินค้ำประกันในกรณีที่เป็นเงินบาท เนื่องจากในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะใช้วิธีการกู้เงินมาเพื่อให้กู้ต่อแทนการค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๒๕)

๓.๔.๒ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

(๑) กำหนดหน่วยงานที่กระทรวงการคลังจะสามารถค้ำประกันหนี้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ โดยได้ตัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐออก เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่ห้ามกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานดังกล่าว(ร่างมาตรา ๑๘) นอกจากนั้น ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการค้ำประกันเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๒๗)

(๒) กำหนดวงเงินในการค้ำประกันในแต่ละปี ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อจำกัดภาระหนี้ของรัฐและเป็นการควบคุมการก่อหนี้ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังมีหน้าที่ค้ำประกันหนี้ให้ (ร่างมาตรา ๒๘)





(๓) กำหนดวงเงินที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและจำนวนเงินที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะกำหนด เนื่องจากความหมายของรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะหมายรวมถึง องค์การของรัฐบาลซึ่งไม่มีเงินกองทุนที่จะนำมาค้ำวงเงินในการค้ำประกันได้ จึงให้คณะกรรมการนโยบายฯ เป็นผู้กำหนดวงเงินในการค้ำประกันให้แก่หน่วยงาน นอกจากนี้ได้กำหนดวงเงินที่กระทรวงการคลังจะให้กู้ต่อแก่หน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมกรณีที่กระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อให้กู้ต่อแทนการค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นด้วย

สำหรับกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน ๓ ปีห้ามกระทรวงการคลังค้ำประกันหรือให้กู้แก่รัฐวิสาหกิจดังกล่าว เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติข้อยกเว้น และเป็นการค้ำประกันหรือให้กู้ในระหว่างดำเนินการเพื่อยุบเลิก เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐไม่ควรรับภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ดำเนินการที่มีความสำคัญแก่การสาธารณูปโภคซึ่งมีผลประกอบการขาดทุน หากรัฐวิสาหกิจใดเข้าข่ายดังกล่าวก็สมควรยุบเลิกไป (ร่างมาตรา ๒๙ วรรคสอง)

๓.๕ กองทุน

กองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ กำหนดให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ให้กว้างขวาง มั่นคงและมีความต่อเนื่อง โดยให้นำเงินที่ได้จากการออกตราสารหนี้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ที่เก็บไว้ที่กองทุน ให้กองทุนนำเงินไปลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความมั่นคง รวมตลอดถึงซื้อขายตราสารหนี้ที่ออกเพื่อการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ดังกล่าวได้ด้วย และในระหว่างที่ยังไม่ได้นำเงินไปลงทุนให้นำไปฝากที่ธนาคารพาณิชย์เพื่อหารายได้มาบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย ค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายของรัฐ ในการนำเงินไปลงทุนสำนักงานอาจจ้างบุคคลเป็นผู้จัดการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของกองทุนให้อยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการ และให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้บริหารกองทุน นอกจากนี้ได้กำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชีงบดุล บัญชีทำการ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๓๑-๓๙)

ส่วนกองทุนบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกันได้ตัดออก เนื่องจากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดให้กองทุนบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกันมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาภาระของรัฐบาลจากการค้ำประกันและให้กู้ โดยนำเงินที่กองทุนได้รับไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนเมื่อหน่วยงานที่กระทรวงการคลังค้ำประกันหรือให้กู้ผิดนัดชำระหนี้จะทำให้หน่วยงานนั้นไม่รับผิดชอบและระมัดระวังการก่อหนี้ของตน นอกจากนี้การกำหนดให้มีกองทุนมากจะทำให้เงินกระจุกกระจายอยู่ตามกองทุนซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารเงินของรัฐในภาพรวม

๓.๖ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

๓.๖.๑ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถานะของหนี้สาธารณะในภาพรวม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการบริหารหนี้สาธารณะ รวมตลอดถึงการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และกำกับดูแลกองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ โดยรายงานสถานะของหนี้สาธารณะและ



เสนอแผนการบริหารหนี้ เพื่อให้รัฐบาลรับทราบข้อมูลเบื้องต้นในการดำเนินการบริหารหนี้ ทั้งนี้ ได้เปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะ” เป็น “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และองค์ประชุมของกรรมการ (หมวด ๕ ร่างมาตรา ๔๐-๔๔)

๓.๖.๒ กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการและมีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ จัดทำรายงานหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับความหมายหนี้สาธารณะในทางสากล ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ บริหารกองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และให้คำปรึกษา แนะนำ และส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐมีความสามารถบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ร่างมาตรา ๔๕)

๔. การแก้ไขหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ตามมติคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๙๐๘๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ที่เสนอให้ยกเลิกความในร่างมาตรา ๒๓ และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับร่างมาตรา ๒๓ รวมทั้งให้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ที่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งขึ้น และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาถ้อยคำ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการแล้ว และเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบันทึกประกอบร่างฯ ดังต่อไปนี้

๔.๑ หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๑.๑ ยกเลิกร่างเดิมมาตรา ๒๓ (การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้) และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับร่างเดิมมาตรา ๒๓ อันได้แก่ นิยามคำว่า “กองทุน” (ร่างเดิมมาตรา ๔) หมวด ๔ กองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ (ร่างเดิมมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๙) อำนาจของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ (ร่างเดิมมาตรา ๔๔ (๕) และ (๖)) อำนาจของสำนักงาน บริหารหนี้สาธารณะเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาตลาดตราสารหนี้ (ร่างมาตรา ๔๕ (๓) และ (๔)) เนื่องจากเห็นว่า กระทรวงการคลังไม่ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ซึ่งควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด อีกทั้งการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้จะเป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะ

๔.๑.๒ แก้ไขร่างเดิมมาตรา ๒๒ (การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกรณีที่กู้เงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ) โดยเพิ่มเงื่อนไขในการกู้ว่า จะต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตลาดทุนด้วย เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า แม้กระทรวงการคลังไม่ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง แต่ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นที่ต้องออกตราสารหนี้เพื่อให้ตลาดมีตราสารหนี้หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องในตลาด (ร่างมาตรา ๒๓)





๔.๑.๓ ยกเลิกความในร่างเดิมมาตรา ๒๑ วรรคสาม (การรายงานการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐสภา) และนำความดังกล่าวไปกำหนดเป็นร่างมาตรา ๑๗ เพื่อให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินทุกประเภทต่อรัฐสภา ได้แก่ การกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและการกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ เนื่องจากในปัจจุบันมีเพียงการกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณเท่านั้นที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาโดยเสนอในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนการกู้เงินประเภทอื่นนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้โดยรัฐสภาไม่มีโอกาสทราบข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินดังกล่าว

๔.๑.๔ แก้ไขร่างเดิมมาตรา ๒๕ (การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ) โดยกำหนดกระทำได้เฉพาะที่เป็นการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ สำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือปรับโครงสร้างหนี้เท่านั้น เพื่อจำกัดขอบเขตในการกู้เงินของกระทรวงการคลังให้กระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเฉพาะที่เป็นการกู้เงินตราต่างประเทศเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๕)

๔.๒ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๔.๓ การตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำเล็กน้อยเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) และความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ที่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕



เรื่องเสร็จที่ ๗๓๖/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกอบ

ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และ
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ส่วนที่หนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย

การประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการหาสินเชื่อมาใช้ในการประกอบธุรกิจขององค์กรทางธุรกิจ เพราะหากองค์กรทางธุรกิจขอสินเชื่อจากผู้ให้สินเชื่อโดยนำทรัพย์สินมาเป็นประกันการชำระหนี้และทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าหนี้ที่เป็นประกัน ย่อมเป็นการจูงใจให้ผู้ให้สินเชื่อในการให้สินเชื่อเนื่องจากมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันอย่างแน่นอน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินมีสองรูปแบบ คือ การจำนองและการจำนำ โดยจำนองเป็นกรณีที่ผู้จำนองนำทรัพย์สินไปตราไว้แก่ผู้รับจำนองเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนอง^๑ ส่วนจำนำเป็นกรณีที่ผู้จำนำส่งมอบสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้^๒

อย่างไรก็ดี การจำนองและจำนำนั้นต่างเป็นการประกันการชำระหนี้ที่มีข้อจำกัดในตัวเอง กล่าวคือ กรณีจำนำนั้นเฉพาะสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่จะนำมาจำนำได้ และต้องมีการส่งมอบสังหาริมทรัพย์ที่จำนำให้แก่ผู้รับจำนำด้วย หลักการดังกล่าวจึงไม่เปิดช่องให้ผู้ประกอบการนำสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจบางอย่าง เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า เรือเดินทะเล เป็นต้น ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ได้ เนื่องจากผู้จำนำต้องใช้สังหาริมทรัพย์เหล่านี้ในการประกอบธุรกิจ หากต้องส่งมอบให้แก่ผู้รับจำนำแล้ว ผู้

^๑ มาตรา ๗๐๒ อันว่าจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง

ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ มิพักต้องพิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่

^๒ มาตรา ๗๔๗ อันว่าจำนำนั้น คือสัญญาที่บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนำ ส่งมอบสังหาริมทรัพย์สิ่งหนึ่งให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้





ประกอบการอาจไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ส่วนกรณีงานนั้น แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดให้ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองและผู้จำนองสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่จำนองให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อไปได้จนกว่าจะมีการบังคับจำนอง ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นผลดีต่อการประกอบธุรกิจของผู้จำนอง แต่ทรัพย์สินที่สามารถนำไปจำนองได้จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น (มาตรา ๗๐๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จึงไม่สามารถนำสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น เครื่องจักร สิทธิเรียกร้อง สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า สังหาริมทรัพย์อื่นที่ผู้ประกอบการใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องบิน เป็นต้น มาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ การนำเรือเดินทะเลมาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทำให้ผู้รับจำนองมีลำดับบุริมสิทธิแตกต่างไปจากหลักสากลเกี่ยวกับบุริมสิทธิทางทะเล ดังนั้น จึงสมควรเปิดให้มีการนำสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถจำนองได้มาใช้เป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบการครอบครองเช่นเดียวกับการจำนองได้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในอดีตมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น ๒ ฉบับเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการจำนำและการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ (๑) พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อให้มีการจดทะเบียนเครื่องจักรอันจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้เครื่องจักรไปจำนองเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ตามมาตรา ๗๐๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ (๒) พระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกำหนดวิธีการจำนองเรือเดินทะเลไว้เป็นการเฉพาะรวมทั้งกำหนดบุริมสิทธิทางทะเลให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับบุริมสิทธิทางทะเล แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังไม่สามารถแก้ไขข้อจำกัดของการจำนำและการจำนองดังกล่าวข้างต้นได้อย่างแท้จริง คงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องเพื่อให้มีการนำเครื่องจักรมาจำนองได้และแยกการจำนองเรือไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น จึงยังคงมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอีกหลายประเภทที่ผู้ประกอบการไม่สามารถนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้สินเชื่อ เพื่อหาทุนมาใช้ในการประกอบกิจการในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแก่แหล่งเงินทุนได้ การใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นจึงยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับการเปิดให้มีการนำสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบการครอบครองนั้น แม้จะสามารถทำได้โดยการแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้สังหาริมทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์สินที่จำนองได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับจำนอง เนื่องจากสังหาริมทรัพย์สามารถเปลี่ยนมือได้ง่าย อีกทั้งไม่ต้องมีการส่งมอบการครอบครอง

^๑ มาตรา ๗๐๓ อสังหาริมทรัพย์นั้นอาจจำนองได้ไม่ว่าประเภทใด ๆ

สังหาริมทรัพย์อันจะกล่าวต่อไปนี้ก็อาจจำนองได้เช่นกัน หากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย คือ

(๑) เรือกำปั่น หรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป

(๒) แพ

(๓) สัตว์พาหนะ

(๔) สังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ



กระบวนการบังคับหลักประกันของทรัพย์สินดังกล่าวจึงต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับหลักประกันได้ นอกจากนี้ การบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นอำนาจของศาล แต่ศาลต้องรับผิดชอบคดีความประเภทอื่นอีกจำนวนมาก ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีบังคับจำนองในทางปฏิบัติจึงค่อนข้างล่าช้าซึ่งเป็นผลเสียต่อการประกอบกิจการของทั้งผู้จำนองและผู้รับจำนอง ยิ่งกว่านั้นการบังคับคดีจำนองตามคำพิพากษาของศาลเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงยิ่งทำให้กระบวนการบังคับจำนองล่าช้าออกไป และโดยที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเชี่ยวชาญในการจำหน่ายทรัพย์สินไม่เท่ากับเอกชน จึงมักจำหน่ายทรัพย์สินที่จำนองได้ในราคาไม่มากนักซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทั้งผู้จำนองและผู้รับจำนอง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อให้มีการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถจำนองหรือจำหน่ายได้ มาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีระบบการบังคับหลักประกันที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันเนื่องจากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันอยู่ในความครอบครองของผู้ให้หลักประกันและเพื่อลดภาระของศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับหลักประกัน

๒. ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัตินี้

๒.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติ

๒.๒ คณะกรรมการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันและการบังคับหลักประกันขึ้น เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.

๒.๓ คณะกรรมการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ และกระทรวงยุติธรรมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๕๐๓/๓๘๕๕๙ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๒.๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม และข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ในการนี้ ได้มีมติเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการรับจดทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย คือ

(๑) ให้กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพาณิชย์พิจารณาร่วมกันเพื่อมอบหมายให้ส่วน





ราชการที่มีอยู่เดิม ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการรับจดทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐโดยการเกลี้ยอัตรากำลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติงาน

(๒) สำหรับงบประมาณดำเนินการให้เจียดจ่ายจากงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับจดทะเบียนหลักประกันดังกล่าวก่อน หากไม่เพียงพอให้เสนอขอรับการจัดสรรจากงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อไป

๓. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ สาระของร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

(๑) กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจไปใช้เป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือที่จะได้มาในอนาคต

(๒) กำหนดให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันก่อนเจ้าหนี้สามัญอื่น

(๓) ผู้ให้หลักประกันยังคงมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ใช้ในการผลิตใช้ไปสลับไป นำไปรวมกับทรัพย์สินอื่น และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันจนกว่าศาลมีคำสั่งบังคับหลักประกัน

(๔) ทรัพย์สินที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกันแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ (ก) สंहारิมทรัพย์สินทุกประเภทยกเว้นเงินและสิทธิที่มีตราสาร (ข) “กิจการ” ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งเพียงอย่างเดียวและนิติบุคคลนั้นใช้ทรัพย์สินทั้งหมดหรือส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินโครงการมาเป็นประกันการชำระหนี้ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่าห้าร้อยล้านบาท และ (ค) อสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่มีการนำกิจการมาเป็นหลักประกันและกิจการนั้นมีอสังหาริมทรัพย์รวมอยู่ด้วย

(๕) ผู้รับหลักประกันและผู้ให้หลักประกันต้องเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๖) สัญญาหลักประกันทางธุรกิจต้องทำเป็นหนังสือมีฉันทน์เป็นโมฆะ

(๗) คู่สัญญาต้องจดทะเบียนหลักประกันและการจดทะเบียนมีอายุห้าปี หากไม่มีการจดทะเบียนหลักประกันหรือไม่มีการต่ออายุการจดทะเบียน ผู้รับหลักประกันจะยกสิทธิตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกไม่ได้

(๘) กรณีที่มีการนำทรัพย์สินอันหนึ่งไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ผู้รับหลักประกันที่จดทะเบียนหลักประกันมีสิทธิดีกว่าผู้รับหลักประกันที่ไม่ได้จดทะเบียนหลักประกัน ในระหว่างผู้รับหลักประกันที่จดทะเบียนหลักประกันด้วยกัน ผู้ใดจดทะเบียนก่อนมีสิทธิดีกว่า ส่วนกรณีที่มีการนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน



ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปจ้างหรือจํานำด้วย ผู้ที่จัดจ้างก่อนหรือจดทะเบียนจ้างก่อนหรือรับจ้างก่อนมีสิทธิดีกว่า

(๙) การบังคับหลักประกันเป็นอำนาจของศาล ส่วนการบังคับหลักประกันแบ่งออกเป็นสองกรณี คือการบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สิน และการบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการ

(๑๐) การบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินทำได้สองวิธี วิธีที่หนึ่งได้แก่การจําหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาจัดสรรชำระหนี้โดยการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือจําหน่ายโดยวิธีการอื่นตามที่มีการร้องขอต่อศาล วิธีที่สองได้แก่การบังคับหลักประกันหลุดเป็นสิทธิ

(๑๑) การบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการ จะมีการตั้งผู้บริหารกิจการชั่วคราวขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันและดำเนินการจําหน่ายกิจการที่เป็นหลักประกัน โดยเป็นการจําหน่ายทั้งกิจการเพื่อให้ผู้รับโอนสามารถดำเนินกิจการดังกล่าวต่อไปได้ทันที แต่ถ้าไม่สามารถจําหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในลักษณะดังกล่าวได้ ศาลอาจสั่งให้จําหน่ายโดยวิธีอื่นได้

(๑๒) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้

๓.๒ สรุปข้อสังเกตของหน่วยงาน

(๑) กระทรวงอุตสาหกรรม^๔ มีข้อสังเกตว่า การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าผู้ให้หลักประกันไม่จําต้องส่งมอบการครอบครองหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกันอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะจะไม่มีผู้ใดกล้าเป็นผู้รับหลักประกัน จึงสมควรมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการควบคุมจําหน่าย จำนองทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันด้วย นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาหรือทรัพย์สินอื่นมิให้หลุดไปเป็นสิทธิแก่ผู้รับหลักประกันซึ่งเป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทยด้วย

(๒) กระทรวงคมนาคม^๕ มีข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

ก. กรมการขนส่งทางบกมีข้อสังเกตว่า ใบคู่มือจดทะเบียนรถหรือหนังสือแสดงการจดทะเบียนรถมิได้เป็นเอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ดังนั้น ใบคู่มือจดทะเบียนรถหรือหนังสือแสดงการจดทะเบียนจึงไม่อาจนำไปจดทะเบียนการให้หลักประกันต่อนายทะเบียนที่เกี่ยวข้องตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

ข. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี มีข้อสังเกตดังนี้

(ข.๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นประโยชน์แก่กิจการพาณิชย์นาวีโดยตรง เนื่องจากบริษัทเรือที่สั่งต่อเรือสามารถใช้เรือที่ยังต่อไม่เสร็จเป็นหลักประกันเงินกู้ได้

^๔ หนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ อก ๐๒๐๑/๒๖๘ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือส่งพร้อมหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมติคณะรัฐมนตรีมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

^๕ หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๘๒/๗๖๖ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือส่งพร้อมหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมติคณะรัฐมนตรีมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)



(ข.๒) นิยามคำว่า “ทรัพย์สินมีทะเบียน” มีความหมายกว้าง อาจเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันได้ เช่น เรือที่จดทะเบียนรับใบอนุญาตใช้เรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็น “เรือไทย” จะถือว่าเป็น “ทรัพย์สินมีทะเบียน” หรือไม่ จึงควรที่จะให้มอบบัญญัติกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ต่อไป

(ข.๓) การใช้หลักประกันทางธุรกิจเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ควรอนุญาตให้ทำได้ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกันมีมาตรฐานการดำเนินกิจการที่น่าเชื่อถือในระดับหนึ่ง จึงต้องคำนึงด้วยว่าการให้หุ้นส่วนจำกัดหรือหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลเป็นคู่สัญญาหลักประกันทางธุรกิจ จะมีความเหมาะสมหรือไม่

(ข.๔) ไม่ชัดเจนว่าทรัพย์สินที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจได้แก่ทรัพย์สินใดบ้าง โดยร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น

(ข.๕) การใช้เรือเป็นหลักประกันการชำระหนี้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องบุริมสิทธิทางทะเลซึ่งเป็นหลักสากลทางพาณิชย์นาวี และเป็นบุริมสิทธิพิเศษที่มีสิทธิดีกว่าผู้รับจำนองและบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงควรบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว

(ข.๖) เนื่องจากหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่จึงสมควรมีกลไกบริหารกฎหมายในรูปของคณะกรรมการซึ่งจะเป็นผู้เสนอแนะความเห็นในการออกกฎกระทรวงและวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้

ค. กรมการบินพาณิชย์มีข้อสังเกตว่า อากาศยานมิได้เป็นทรัพย์สินมีทะเบียนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ การนำอากาศยานไปเป็นหลักประกันทางธุรกิจจึงไม่ต้องดำเนินการแจ้งไปยังนายทะเบียนที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือไม่ต้องแจ้งการนำอากาศยานไปเป็นหลักประกันให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนอากาศยานทราบหลักการดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือระหว่างประเทศซึ่งสิทธิในอากาศยาน (กรุงเจนีวา) ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี หากปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้มีการจดทะเบียนนำอากาศยานไปเป็นหลักประกันทางธุรกิจให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนดังกล่าวทราบด้วย ก็จะสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวและจะเป็นประโยชน์อย่างมาก นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิอย่างเดียวกับผู้รับจำนำ คือ มีสิทธิเป็นอย่างเดียวกับผู้ทรงบุริมสิทธิในมูลเช่าอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้เป็นลำดับแรกก่อนบุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในลำดับที่สอง หลักการดังกล่าวจึงขัดแย้งกับอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือระหว่างประเทศซึ่งสิทธิในอากาศยาน ค.ศ. ๑๙๔๘ ที่ผู้ทรงบุริมสิทธิในมูลรักษาอากาศยานมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนสิทธิใด ๆ

ง. การสื่อสารแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตว่า ไม่ควรให้ทรัพย์สินที่จะได้มาในอนาคตใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจได้ ไม่ควรให้ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันทางธุรกิจเพราะจะทำให้ทรัพย์สินเสื่อมราคาลงไป และไม่ควรเปิดช่องให้มีการนำทรัพย์สินตามโครงการสัมปทานและการร่วมลงทุนในลักษณะ Build – Transfer -Operate มาเป็นหลักประกันทางธุรกิจเพราะเอกชนต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ทางราชการก่อนเริ่มดำเนินการ



(๓) สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะใช้เป็นหลักประกัน ว่าการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยอมให้นำทรัพย์สินที่จะเกิดหรือมีขึ้นในอนาคตมาใช้เป็นหลักประกัน หรือยอมให้ผู้ให้หลักประกันสามารถจำหน่าย จ่ายโอน ใ้สอย หรือใช้ไปสิ่งทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันได้จนกว่าศาลจะมีคำสั่งบังคับหลักประกันนั้น ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การจัดตั้งสำนักงานจดทะเบียนหลักประกันอาจไม่สอดคล้องกับมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรด้านนี้ ควรมอบให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบและควรกำหนดไว้ในกฎหมาย

๔. ผลการพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ประกอบกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรี และความเห็นของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการจัดรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัตินี้ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ แล้ว ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๑ ปรับปรุงนิยามคำว่า “กิจการ” ใหม่ เพื่อให้ผู้ให้หลักประกันสามารถนำทรัพย์สินทั้งหมดที่ตนใช้ในการประกอบธุรกิจมาเป็นประกันการชำระหนี้ที่มีมูลค่าน้อยกว่าห้าร้อยล้านบาทได้ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการใช้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้ลงมาถึงผู้ให้หลักประกันที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยอันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าร่างเดิมที่กำหนดว่าหนี้ที่จะนำกิจการมาเป็นประกันได้ต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่าห้าร้อยล้านบาท ซึ่งมีลักษณะเป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (Project Finance) หรือหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ได้กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันต้องสามารถโอนสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่นำมาเป็นหลักประกัน เช่น สิทธิบัตร ประทานบัตร สัมปทาน License Franchise เป็นต้น ให้แก่บุคคลอื่นได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบังคับหลักประกัน โดยหากมีการบังคับหลักประกันโดยการจำหน่ายไปทั้งกิจการ ผู้รับโอนสามารถที่จะประกอบกิจการดังกล่าวต่อไปได้ทันที

๔.๒ ปรับปรุงนิยามคำว่า “ทรัพย์สินมีทะเบียน” ให้หมายถึงทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนดให้มีทะเบียนกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอกในอันที่จะตรวจสอบเบื้องต้นจากทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าวว่ามีการนำทรัพย์สินนั้นมาใช้เป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วหรือไม่ นอกจากนี้การกำหนดให้เจ้าพนักงานทะเบียนตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้แจ้งให้นายทะเบียนที่เกี่ยวข้องและเจ้าหนี้มีประกันรายอื่นเท่าที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนทราบด้วยว่า มีการนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้และบันทึกการนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ลงในทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ แทนที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการเอง มีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระของคู่สัญญา และปรับปรุงการ

^๖ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๖๐๑๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา





ให้บริการให้อยู่ในรูปแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one stop service)

๔.๓ ปรับปรุงผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการร่วมกัน แทนการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตามร่างเดิม เนื่องจากการให้หลักประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้หลักประกันอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจ จึงเป็นการให้สินเชื่อรูปแบบหนึ่ง ประกอบกับกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของแผ่นดินและเป็นผู้ดูแลเรื่องสินเชื่อในภาพรวม การให้หลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๔.๔ ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ให้หลักประกัน โดยกำหนดว่าผู้ให้หลักประกันจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จำเป็นต้องหาสินเชื่อมาใช้ในการประกอบธุรกิจด้วย แต่โดยที่การนำทรัพย์สินมาเป็นประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน ทั้งยังสามารถใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน รวมทั้งนำไปเป็นหลักประกันต่อได้ด้วย การตรวจสอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต่อการให้หลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หากไม่แล้วผู้ให้หลักประกันอาจใช้เป็นช่องทางในการยกย้ายถ่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันและทำให้ผู้รับหลักประกันเสียหายได้ อันจะทำให้ไม่มีผู้ใดกล้าให้หลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงกำหนดให้ผู้ให้หลักประกันต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันและผู้ให้หลักประกันต้องยอมให้ผู้รับหลักประกันหรือตัวแทนเข้าตรวจสอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันด้วย สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการและรูปแบบของบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เพราะแม้กฎหมายว่าด้วยการบัญชี จะกำหนดให้นิติบุคคลบางประเภทต้องทำบัญชี แต่ก็ไม่รวมถึงบุคคลธรรมดาและห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน อีกทั้งบัญชีที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นบัญชีทั่วไปของนิติบุคคลจึงเป็นการยากที่ผู้รับหลักประกันจะตรวจสอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันจากบัญชีดังกล่าว

๔.๕ ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้รับหลักประกัน โดยกำหนดว่าผู้รับหลักประกันต้องเป็นสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากการให้หลักประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้หลักประกันอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจซึ่งเป็นการให้สินเชื่อรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้การให้สินเชื่อเป็นไปอย่างเป็นระบบและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ จึงกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้ให้หลักประกัน และได้ नियามสถาบันการเงินให้ครอบคลุมถึงหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ ซึ่งได้แก่ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน เงินทุนหลักทรัพย์ และเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย และธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้ง และหากรัฐมนตรีเห็นสมควรก็อาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้สถาบันอื่นที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินเป็นสถาบันการเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้เพิ่มเติมได้

๔.๖ ปรับปรุงการกำหนดทรัพย์สินที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันใหม่ โดยการกำหนดชัดเจนว่าทรัพย์สินใดบ้างที่สามารถนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวได้แก่



(๑) กิจการ

(๒) สิทธิเรียกร้อง ซึ่งได้แก่สิทธิที่จะได้รับชำระหนี้เงิน แต่ไม่รวมถึงสิทธิที่มีตราสาร เนื่องจากมาตรา ๗๕๐^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิที่มีตราสารเป็นประกันการชำระหนี้ไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว

(๓) สั่งหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า เป็นต้น

(๔) อสังหาริมทรัพย์ในกรณีผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง

อนึ่ง หากใช้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้ไประยะหนึ่งแล้วปรากฏว่ามีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่นที่ควรให้มีการนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เพิ่มเติมอีก รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่สามารถนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้เพิ่มเติมได้

๔.๗ ปรับปรุงการนำทรัพย์สินที่จะได้มาในอนาคตมาเป็นหลักประกัน โดยกำหนดว่าทรัพย์สินดังกล่าวต้องเป็นทรัพย์สินที่จะได้มาในอนาคตตามสัญญาหรือนิติสัมพันธ์เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าทรัพย์สินที่จะได้มาในอนาคตประเภทใดบ้างที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้

๔.๘ ปรับปรุงความสมบูรณ์ของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ โดยกำหนดให้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียน เนื่องจากสัญญาหลักประกันทางธุรกิจก่อให้เกิดบุริมสิทธิเช่นเดียวกับการจำนองตามมาตรา ๗๐๒^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้รับหลักประกันชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันก่อนเจ้าหนี้สามัญ ไม่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่ และระบบกฎหมายไทยปัจจุบันรับรองการมีสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้สามัญของเจ้าหนี้บุริมสิทธิโดยการจดทะเบียน เช่น กรณีจำนองตามมาตรา ๗๑๔^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงกำหนดให้การมีสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้สามัญของผู้รับหลักประกันอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน อย่างไรก็ดีโดยที่ทรัพย์สินที่จะนำมาเป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะที่สำคัญคือสามารถเปลี่ยนมือได้ง่ายและมีการหมุนเวียนเปลี่ยนมือตลอดเวลาอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจ ดังนั้น เพื่อลดภาระของเจ้าพนักงานทะเบียนในการตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน จึงกำหนดให้เจ้าพนักงานทะเบียนรับจด แกะไขหรือยกเลิกการจดทะเบียนตามข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางทะเบียน

๔.๙ ไม่กำหนดระยะเวลาในการจดทะเบียน เนื่องจากสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันจนกว่าหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไป หรือคู่สัญญาตกลงกันเลิกสัญญา หรือมีการไถ่ถอนหลักประกัน ทรัพย์สินของผู้รับหลักประกัน

^๗ มาตรา ๗๕๐ ถ้าทรัพย์สินที่จำนำเป็นสิทธิซึ่งมีตราสารและมีได้ส่งมอบตราสารนั้นให้แก่ผู้รับจำนำ ทั้งมิได้บอกกล่าวเป็นหนังสือแจ้งการจำนำแก่ลูกหนี้แห่งสิทธินั้นด้วยไซ้ ท่านว่าการจำนำย่อมเป็นโมฆะ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๗๑๔ อันว่าสัญญาจำนองนั้น ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่



จึงต้องคงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่เกิดเหตุดังกล่าว การที่จะกำหนดให้การจดทะเบียนมีระยะเวลาที่แน่นอนและหากไม่มีการต่ออายุการจดทะเบียน ผู้รับหลักประกันจะยกเลิกสิทธิตามสัญญาขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกไม่ได้ จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับหลักประกัน และอาจก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างคู่สัญญาขึ้นได้ซึ่งขัดต่อธรรมชาติของการประกอบธุรกิจที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อถือและไว้วางใจกัน

๔.๑๐ กำหนดตัวผู้มีหน้าที่ไปจดทะเบียนหลักประกันไว้ให้ชัดเจน โดยกรณีการจดทะเบียนครั้งแรก การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว รวมทั้งการยกเลิกการจดทะเบียนกรณีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการบังคับหลักประกันและกรณีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับหลักประกันนั้น ให้เป็นหน้าที่ของผู้รับหลักประกันเนื่องจากเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ส่วนกรณีหน้าที่เป็นประกันจะรังสันไปด้วยเหตุอันมิใช่เหตุอายุความหรือเมื่อมีการไถ่ถอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหรือเมื่อคู่สัญญาตกลงกันยกเลิกสัญญาหลักประกัน ให้ผู้ให้หลักประกันเป็นผู้มีหน้าที่ไปดำเนินการยกเลิกการจดทะเบียนเนื่องจากเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการดังกล่าว

๔.๑๑ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจขึ้นในกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยให้มีหน้าที่รับจดทะเบียน แยก และเพิกถอนทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณในการตั้งหน่วยงานใหม่ และกำหนดให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นเจ้าพนักงานทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

๔.๑๒ ปรับปรุงสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้รับหลักประกันกับผู้ให้หลักประกันให้ชัดเจน โดยกำหนดว่าผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ใช้เป็นหลักประกัน จำนอง ใช้ในการผลิต ฯลฯ ซึ่งทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน แต่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวไปจำหน่ายต่อไปมิได้มีฉะนั้นข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ให้หลักประกันสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในระหว่างที่นำทรัพย์สินนั้นเป็นประกันอย่างแท้จริง แต่เพื่อมิให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันด้อยมูลค่าลงอันเกิดจากการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน จึงกำหนดว่าผู้ให้หลักประกันต้องสงวนรักษาทรัพย์สินนั้นด้วย มิฉะนั้นหากเกิดความเสียหายขึ้นผู้ให้หลักประกันต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายมิได้เกิดจากเหตุที่ตนต้องรับผิดชอบ การกำหนดภาระการพิสูจน์ไว้เช่นนี้เนื่องจากผู้ให้หลักประกันเป็นผู้ครอบครองและใช้สอยทรัพย์สินนั้นอยู่ นอกจากนี้ยังได้กำหนดว่าผู้ให้หลักประกันต้องยอมให้ผู้รับหลักประกันเข้าตรวจดูทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามสมควรซึ่งเป็นมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของผู้รับหลักประกัน

๔.๑๓ ปรับปรุงสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้รับหลักประกันและผู้ให้หลักประกันกับบุคคลภายนอกให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันก่อนเจ้าหนี้สามัญไม่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่ ถ้าผู้ให้หลักประกันได้ทรัพย์สินมาแทนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามสัญญา ให้ถือว่าทรัพย์สินที่ได้มาแทนนั้นเป็นหลักประกันด้วย แต่เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้ไปซึ่งทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน จึงได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกไว้ด้วย ทั้งนี้ โดยการจำแนกตามประเภทของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ถ้าทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจและมีลักษณะหมุนเวียนเปลี่ยนมือตลอดเวลา เช่น สินค้าคงคลัง เป็นต้น บุคคลภายนอกซึ่งได้ทรัพย์สินนั้นไปโดยทางการค้าปกติของทรัพย์สินนั้นหรือโดยได้รับความยินยอมจากผู้รับหลักประกันย่อมได้ทรัพย์สินนั้นไปโดยพลัดภาระหลักประกัน แต่ถ้าไม่ใช่ทรัพย์สินประเภทดังกล่าว บุคคลภายนอกซึ่งได้ทรัพย์สิน



นั้นไปโดยไม่รู้ว่ามีการนำทรัพย์สินนั้นมาเป็นหลักประกันตามกฎหมายนี้หรือโดยความยินยอมของผู้รับหลักประกัน ย่อมได้ทรัพย์สินนั้นไปโดยปลอดภาระหลักประกัน

๔.๑๔ ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินอันหนึ่งไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ผู้รับหลักประกัน หลายราย ผู้รับหลักประกันที่จดทะเบียนหลักประกันก่อนมีสิทธิดีกว่า ส่วนกรณีที่มีการนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปจำนองด้วย ผู้ที่จดทะเบียนหลักประกันก่อนหรือจดทะเบียนจำนองก่อนมีสิทธิดีกว่า ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ใดมาก่อนผู้นั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า (First in time, First in right) และกำหนดลำดับบุริมสิทธิของผู้รับหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้สอดคล้องกับบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมทั้ง บุริมสิทธิสากลตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

๔.๑๕ ปรับปรุงกระบวนการบังคับหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ ประการที่หนึ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับหลักประกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่เป็นสิ่งทามทรัพย์อีกทั้งอยู่ในความครอบครองของผู้ให้หลักประกัน ความล่าช้าในการบังคับหลักประกันจะเป็นผลเสียต่อผู้รับหลักประกันเพราะผู้ให้หลักประกันอาจ เบียดบังทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่นได้ และประการที่สอง เพื่อลดภาระของศาล และเจ้าพนักงานบังคับคดีในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับหลักประกัน เนื่องจากการให้ศาลมีอำนาจบังคับ หลักประกันเช่นเดียวกับการบังคับจำนอง จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีบังคับหลักประกันมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีบังคับจำนองคือเป็นไปโดยล่าช้าซึ่งเป็นผลเสียต่อการประกอบกิจการของทั้งผู้ให้หลักประกันและผู้ รับหลักประกัน เนื่องจากผู้พิพากษามีอยู่จำนวนไม่มากนักในขณะที่มีคดีประเภทต่าง ๆ รอการพิจารณาพิพากษา จำนวนมาก นอกจากนี้การให้กระบวนการบังคับคดีหลักประกันเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะเกิดปัญหา การบังคับคดีล่าช้าและจำหน่ายทรัพย์สินได้ในราคาไม่สูงมากนักเช่นเดียวกับการบังคับคดีจำนอง เพราะเจ้าพนักงาน บังคับคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนของทางราชการซึ่งทำให้กระบวนการบังคับหลักประกันล่าช้า อีกทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเชี่ยวชาญในการจำหน่ายทรัพย์สินไม่เท่ากับเอกชน จึงอาจจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็น หลักประกันได้ในราคาไม่มากนักซึ่งไม่เป็นผล ดีต่อทั้งผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน

๔.๑๖ ได้กำหนดวิธีการบังคับหลักประกันไว้ ๒ วิธีตามประเภทของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน คือ การบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินทั่วไป และการบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการ

๔.๑๗ กรณีการบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินทั่วไป พัฒนามาจากกระบวนการบังคับหลัก ประกันตาม Article ๙ (Secured Transaction) ของ US Uniform Commercial Code โดยกำหนดว่าเมื่อมีเหตุ บังคับหลักประกันตามสัญญา ห้ามมิให้ผู้ให้หลักประกันจำหน่ายโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันและให้ผู้รับหลัก ประกันมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยวิธีการที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอัน ดีของประชาชน หากผู้ให้หลักประกันหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันอยู่ยินยอมให้ผู้รับหลักประกัน เข้าครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ผู้รับหลักประกันสามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันและ นำออกขายเพื่อชำระหนี้หรือให้หลุดเป็นสิทธิได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล แต่หากผู้ให้หลักประกันหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันอยู่ไม่ยินยอมให้ผู้รับหลักประกันเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ผู้รับหลัก ประกันต้องฟ้องศาลเพื่อบังคับหลักประกันต่อไป



๔.๑๘ กรณีการบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการ พัฒนามาจากการดำเนินการบังคับหลักประกันแบบ Floating Charge ของอังกฤษที่มีการนำ Administrative Receiver เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการบังคับหลักประกัน โดยกระบวนการเกี่ยวกับการบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะเริ่มตั้งแต่ขั้นการทำสัญญาโดยคู่สัญญาจะต้องตกลงกันเลือกผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานทะเบียนและมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารกิจการและการตรวจสอบและประเมินราคาสินทรัพย์ของนิติบุคคลเพื่อเป็น“ผู้บังคับหลักประกัน” หากมีเหตุบังคับหลักประกันเกิดขึ้น ผู้บังคับหลักประกันจะเป็นผู้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันหรือไม่และดำเนินการบังคับหลักประกัน หากเห็นว่าไม่มีเหตุบังคับหลักประกันโดยกำหนดให้สิทธิต่างๆของผู้ให้หลักประกันตกเป็นของผู้บังคับหลักประกันทันทีที่มีคำสั่งบังคับหลักประกัน และผู้บังคับหลักประกันมีอำนาจจัดการและดำเนินกิจการที่เป็นหลักประกันตรวจสอบและประเมินราคาทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การจำหน่ายหลักประกันและจัดสรรชำระหนี้ โดยการดำเนินการของผู้บังคับหลักประกันดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการโดยมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของผู้ให้หลักประกัน

อนึ่ง ในฐานะที่ผู้บังคับหลักประกันเป็นผู้ประกอบวิชาชีพประเภทหนึ่ง และได้รับความเชื่อถือจากคู่สัญญาจึงกำหนดให้คำวินิจฉัยของผู้บังคับหลักประกันมีลักษณะเป็นการชี้ขาด การคัดค้านคำวินิจฉัยบังคับหลักประกันสามารถทำได้เฉพาะกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อมีคำวินิจฉัยนั้นไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือคำวินิจฉัยนั้นบกพร่องในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คู่กรณีอาจโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับหลักประกันว่า ไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดได้ ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบกิจการที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้บังคับหลักประกัน ผู้บังคับหลักประกันสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งยึดหรืออายัดกิจการที่เป็นหลักประกันเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้จัดการหลักประกันเพื่อดำเนินการต่อไปได้ สำหรับคำตอบแทนผู้บังคับหลักประกันให้เป็นไปตามอัตราหรือจำนวนที่ปรากฏตามรายการจดทะเบียนสัญญาหลักประกัน โดยคำตอบแทนและใช้จ่ายของผู้บังคับหลักประกันได้รับชำระจากเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

๔.๑๙ ปรับปรุงลำดับการจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อชำระหนี้ และค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบังคับหลักประกันให้ชัดเจน โดยให้จัดสรรชำระเรียงตามลำดับ คือ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการบังคับหลักประกัน ค่าตอบแทนผู้บังคับหลักประกัน ชำระหนี้แก่ผู้รับหลักประกัน และเจ้าหนี้บุริมสิทธิอื่น และชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ซึ่งขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ส่วนเงินที่เหลือ(ถ้ามี)ให้คืนแก่ผู้ให้หลักประกัน สำหรับกรณีเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันน้อยกว่าจำนวนหนี้ที่ค้างชำระนั้น โดยที่วัตถุประสงค์ของการประกันการชำระหนี้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นประกันการชำระหนี้ อีกทั้งการที่ผู้รับหลักประกันยอมรับทรัพย์สินนั้นไว้เป็นประกันการชำระหนี้ย่อมแสดงว่าทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าคุ้มกับหนี้ที่เป็นประกันแล้ว จึงกำหนดว่าหากมีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแล้วได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนหนี้ที่ค้างชำระ เงินยังขาดอยู่เท่าใดให้ถือเป็นหนี้ที่ผู้รับหลักประกันอาจเรียกร้องจากลูกหนี้ได้ แต่ถ้าผู้ให้หลักประกันไม่ได้เป็นลูกหนี้จะเรียกร้องจากผู้ให้หลักประกันมิได้ และถ้ามีการบังคับหลักประกันหลุดเป็นสิทธิ ให้ถือว่าหนี้ประธานและหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะดับสิ้นไป



๕.๒๐ อนึ่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้นำหลักการมาจากกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่หลักกฎหมาย Floating Charge ของอังกฤษ Article ๙ (Secured Transactions) ของ Uniform Commercial Code (UCC) ของสหรัฐอเมริกา และ Model Law on Secured Transactions ของ European Bank ซึ่งเป็นหลักการใหม่สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าอาจเกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายขึ้นได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะแรก จึงมีข้อสังเกตว่าควรมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบังคับคดี และอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาครัฐและเอกชนที่มีความรู้ความเข้าใจในการประกอบธุรกิจและการให้หลักประกันทางธุรกิจอีกจำนวนหนึ่ง อย่างไรก็ตามโดยที่ภารกิจหลักของคณะกรรมการ ดังกล่าวเป็นไปในด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงมิได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่เสนอให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในทางบริหารกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น หากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ไประยะหนึ่งแล้วและภารกิจของคณะกรรมการดังกล่าวลดน้อยลงก็จะยุบเลิกคณะกรรมการดังกล่าว

๕. ความเห็นชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๔๐๐-๔๐๓ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว

๕.๒ ต่อมา กระทรวงยุติธรรม^{๑๐} กระทรวงการคลัง^{๑๑} และกระทรวงพาณิชย์^{๑๒} มีหนังสือให้ความเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ส่วนสำนักงานศาลยุติธรรม^{๑๓} มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยข้อสังเกตดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติ

กลุ่มที่สอง เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับสาระและกลไกของร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ ผู้รักษาการ ผู้รับหลักประกัน ผู้ให้หลักประกัน ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ระบบจดทะเบียนหลักประกัน หน้าที่ของผู้ให้หลักประกันกับผู้รับหลักประกัน และหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาต่อบุคคลภายนอก การบังคับหลักประกัน ความสิ้นสุดของสัญญาหลักประกัน บทกำหนดโทษ และ บทเฉพาะกาล โดยสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอให้กลับไปใช้ตามร่างเดิมของ

^{๑๐} หนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๗/๑๑๗๕๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

^{๑๑} หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๑๙/๒๑๗๖๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

^{๑๒} หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ ๐๘๐๓/๔๓๐๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

^{๑๓} หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ศย ๐๑๖/๓๗๗๘๒ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕





กระทรวงยุติธรรม

๕.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อสังเกตของสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีข้อสังเกตกลุ่มที่หนึ่ง เกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัตินั้น ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมเคยเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาแล้ว แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาโดยละเอียดตามหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายแล้วเห็นว่า ถ้อยคำตามที่ปรากฏในร่างเหมาะสมแล้ว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

กรณีข้อสังเกตกลุ่มที่สอง เกี่ยวกับสาระและกลไกของกฎหมายซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอให้กลับไปใช้ตามร่างเดิมของกระทรวงยุติธรรมนั้น ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม เคยเสนอข้อสังเกตดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว เนื่องจากเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องพิจารณาให้ยุติก่อนการพิจารณาในรายละเอียด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ว่า สาระบางประการของร่างเดิมนำมาจากหลักการของกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายไทย อีกทั้งพัฒนาการในการนำทรัพย์สินมาเป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกันตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย หากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปแล้วอาจเกิดปัญหาตามมาในภายหลังได้ นอกจากนี้กลไกในการบังคับหลักประกันซึ่งเป็นแก่นของการประกันการชำระหนี้ตามร่างเดิมยังไม่เอื้อต่อการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกับการปรับปรุงสาระและกลไกตามร่างเดิมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังปรากฏรายละเอียดตามข้อ ๔ ของบันทึกนี้^{๑๔}

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิเคราะห์หลักกฎหมาย Floating Charge ของอังกฤษ Uniform Commercial Code (Article ๙ : Secured Transactions) ของสหรัฐอเมริกา Model Law on Secured Transactions ของ European Bank ตลอดจนผลการประชุมคณะทำงานเพื่อยกร่าง Model Law on Secured Transactions ของ UNCITRAL ประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

^{๑๔} โปรดดูหน้า ๘-๑๔



ส่วนที่สอง

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

การที่มาตรา ๗๓๓^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า กรณีเจ้าหนี้บังคับจำนองแล้วราคาทรัพย์สินที่จำนองต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระหรือเมื่อนำทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดแล้วได้เงินสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินส่วนที่ขาด ไม่เป็นธรรมแก่ผู้จำนอง เนื่องจากการจำนองเป็นการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สิน และการที่เจ้าหนี้รับจำนองทรัพย์สินนั้นไว้เป็นประกันการชำระหนี้ย่อมแสดงว่าทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าคุ้มกับหนี้ที่เป็นประกันแล้ว อีกทั้งการบังคับจำนองไม่ทำให้หนี้ที่มีการนำทรัพย์สินไปจำนองเป็นประกันระงับสิ้นไป ดังนั้น หากเจ้าหนี้บังคับจำนองแล้วได้ไม่ครบตามจำนวนหนี้ที่มีการนำทรัพย์สินไปจำนองเป็นประกัน ผู้จำนองจึงไม่ควรต้องรับผิดชอบในเงินส่วนที่ขาด แต่ลูกหนี้ควรเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในเงินส่วนที่ขาดอยู่ ณ ขณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขมาตรา ๗๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อกำหนดให้เจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้โดยสิ้นเชิง และแก้ไขให้ผู้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบในเงินที่ยังขาดอยู่หากบังคับจำนองแล้วราคาทรัพย์สินที่จำนองต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระหรือเมื่อนำทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดแล้วได้เงินสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ รวมทั้งแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่มาตรา ๒๑๔^{๑๖} และมาตรา ๓๐๕^{๑๗} ไปพร้อมกันด้วย

๒. สารบัญญัต

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการดังต่อไปนี้

๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๔ เพื่อกำหนดให้เจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้

^{๑๔} มาตรา ๗๓๓ ถ้าเอาทรัพย์สินจำนองหลุดและราคาทรัพย์สินนั้นมีประมาณต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่ก็ดี หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ ได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่นั้นก็ดี เงินยังขาดจำนวนอยู่เท่าใด ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินนั้น

^{๑๖} มาตรา ๒๑๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๗๓๓ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตน จากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย

^{๑๗} มาตรา ๓๐๕ เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนองหรือจำนำที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย

อนึ่ง ผู้รับโอนจะใช้บุริมสิทธิใดๆ ที่ตนมีอยู่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในกรณีบังคับยึดทรัพย์สินหรือล้มละลายนั้นก็ได้



จนสิ้นเชิง

๒.๒ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐๕ เพื่อให้สิทธิในทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันที่มีอยู่เกี่ยวพันกันกับสิทธิเรียกร้องที่มีการโอนนั้นตกแก่ผู้รับโอนด้วย

๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๓๓ เพื่อกำหนดให้ผู้จำนองหลุดพ้นจากการชำระหนี้ตามสัญญาจำนองหากเจ้าหนี้บังคับจำนองแล้วราคาทรัพย์สินที่จำนองต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระหรือเมื่อนำทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดแล้วได้เงินสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๕



เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๕๖

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ.**

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๖๙๘๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ อนุมัติหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศไปประกอบการพิจารณาด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ตรวจพิจารณาโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกประกอบร่างฯ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และการควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวตามแนวทางของร่างกรอบความตกลงว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบระหว่างประเทศอาเซียน (Draft of ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดลักษณะของการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ให้เป็นการรับขนของโดยมีรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกันตั้งแต่ ๒ รูปแบบขึ้นไปภายใต้สัญญาฉบับเดียวกัน และผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้รับมอบของไว้ในความดูแลในประเทศหนึ่งและขนส่งของไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยคิดค่าระวาง

๒. กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง

๓. กำหนดให้มีใบตราส่งต่อเนื่องเพื่อเป็นหลักฐานแห่งสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องมีหน้าที่ออกใบตราส่งดังกล่าว

๔. กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ตราส่ง

๕. กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง

๖. จัดให้มีคณะกรรมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแห่งชาติเป็นองค์กรกำกับด้านนโยบาย และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีเป็นนายทะเบียน

๗. กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาท แบ่งเป็น ๒ วิธี คือ





- ๗.๑ คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือกำหนดให้เสนอข้อพิพาทใดๆ อันเกิดขึ้นจากสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด
- ๗.๒ ฟ้องคดีต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

๒. ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. แล้ว มีความเห็นแยกเป็นประเด็น ดังนี้

ความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงยุติธรรม

๑. การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องไว้ในลักษณะตายตัวตามร่างมาตรา ๒๔ และร่างมาตรา ๓๐ ทำให้ยากแก่การปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องตามแนวทางการขนส่งระหว่างประเทศในอนาคต และการปรับปรุงแก้ไขต้องใช้เวลามากเพราะกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติมีความยุ่งยาก จึงควรกำหนดไว้ในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถแก้ไขได้ง่าย โดยบัญญัติเปิดกว้างไว้ให้สามารถแก้ไขได้ในกฎหมายลำดับรอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้คู่สัญญาอาจตกลงกำหนดความรับผิดชอบให้มากกว่าที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ก็ได้ตามร่างมาตรา ๓๖ ซึ่งจะก่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเป็นการแก้ปัญหาตามความเห็นของกระทรวงยุติธรรมได้

๒. ในการเรียกร้องค่าเสียหายกรณีของสูญหายหรือเสียหายไม่เห็นประจักษ์ตามร่างมาตรา ๒๔ ได้กำหนดให้สันนิษฐานว่า ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องได้ส่งมอบของดังกล่าวถูกต้องตามที่ระบุไว้ในใบตราส่งต่อเนื่อง หากผู้รับตราส่งมิได้แจ้งเป็นหนังสือภายในหกวันนับแต่วันที่ได้รับมอบของ กระทรวงยุติธรรมเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาหกวันเป็นการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้รับตราส่งน้อยกว่ากฎหมายเกี่ยวกับการรับขนของทางทะเลซึ่งกำหนดไว้สิบห้าวัน ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรคงหลักการไว้ตามเดิมเนื่องจากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี ได้ชี้แจงว่า ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาแจ้งเป็นหนังสือดังกล่าว นั้น ได้ยึดถือระยะเวลาหกวันตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๒๒ (๒) ตามร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Draft of ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport)

๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนสามารถมีคำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้ หากผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบทะเบียนแต่ไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการหรือขั้นตอนต่อไปว่าผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจะสามารถกลับมาประกอบกิจการต่อไปได้อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งระงับการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเป็นการชั่วคราวได้ในระยะเวลาที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งตามร่างมาตรา ๕๗ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่นายทะเบียนสั่งระงับการประกอบกิจการดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องก็สามารถกลับมาประกอบกิจการดังกล่าวได้ต่อไป



๔. ร่างพระราชบัญญัติฯ ของกระทรวงคมนาคมตามร่างมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติคำว่า “ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหรือบุคคลที่ทำการแทนผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง” ส่วนร่างมาตรา ๔๘ วรรคสอง และร่างมาตรา ๕๑ ไม่ได้บัญญัติคำว่า “หรือบุคคลที่ทำการแทนผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง” ไว้ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณาแล้ว ได้นำร่างมาตรา ๔๘ เดิมมาบัญญัติเป็นร่างมาตรา ๑๘ และร่างมาตรา ๕๑ เดิมมาบัญญัติเป็นร่างมาตรา ๒๔ และแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “บุคคล” ในร่างมาตรา ๑๘ วรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องและบุคคลที่ทำการแทนผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องด้วย แต่ในร่างมาตรา ๒๔ นั้นเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในร่างมาตราดังกล่าวเพราะร่างมาตรานี้ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการขนส่งของตามสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

๕. ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ถูกเพิกถอนทะเบียนผู้ประกอบการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันและให้รัฐมนตรีวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด โดยมีได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันจะมีผลเป็นประการใดหรือจะให้มีแนวทางแก้ไขอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว

๖. การกำหนดให้รัฐมนตรีมีภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับอุทธรณ์ให้ชัดเจนเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าวและให้เป็นกลไกของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานคือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ปัจจุบัน คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๕๑ และร่างมาตรา ๕๔

๗. ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้ยอมรับการลงลายมือชื่อที่ใช้เครื่องกลหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะ ๕ ว่าด้วยพยานหลักฐาน) ดังนั้น จึงควรพิจารณาในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับนี้ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้การลงลายมือชื่อที่ใช้เครื่องกลหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามร่างมาตรา ๑๐ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์นั้นมีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นการรองรับสถานะทางกฎหมายของข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เช่นเดียวกับการทำเป็นหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือ และให้มีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการทำธุรกรรมโดยวิธีการทั่วไปที่เคยปฏิบัติอยู่เดิม ดังนั้น กรณีจึงไม่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามข้อสังเกตนี้

ข้อสังเกตของกระทรวงการต่างประเทศ

เนื่องจากคณะกรรมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ จึงควรมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเป็นการเฉพาะ เนื่องจากในปัจจุบันมีคณะกรรมการต่าง ๆ ตาม



กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งแต่ละรูปแบบอยู่แล้ว เช่น กฎหมายการขนส่งทางบก ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด หรือกฎหมายการขนส่งทางเรือ ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เป็นต้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงได้ตัดบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแห่งชาติออก

๓. สาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างฯ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ตรวจพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. สรุปสาระสำคัญของร่างฯ ได้ดังนี้

๑. สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

๑.๑. ลักษณะของสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

เดิมร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบไว้โดยเฉพาะ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายว่า การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง การขนส่งของโดยใช้วิธีการขนส่งที่แตกต่างกันตั้งแต่ ๒ รูปแบบขึ้นไป เช่น การขนส่งทางบกและทางทะเล การขนส่งทางทะเลและทางอากาศ หรือการขนส่งทางบกและทางอากาศ โดยมีผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการจัดให้มีการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบจากต้นทางจนถึงปลายทาง โดยผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องยังคงต้องรับผิดชอบในความสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชั่งช้ำต่อผู้รับตราส่งโดยตรงไม่ว่าจะมีผู้ขนส่งช่วงด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Draft of ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport)

๑.๒. คู่สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ได้แก่

ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงบุคคลที่รับดำเนินการหรือจัดให้มีการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบตามสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะทำสัญญาด้วยตนเองหรือบุคคลที่ตนมอบหมาย และไม่ว่าจะมีผู้ขนส่งช่วงด้วยหรือไม่ก็ตาม และผู้ตราส่ง ซึ่งหมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญากับผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง

สำหรับผู้รับตราส่ง หมายถึง บุคคลภายนอกซึ่งมีสิทธิในการรับของจากผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องตามที่ระบุไว้ในใบตราส่งต่อเนื่อง

๑.๓. สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญา

(๑) ในส่วนของผู้ตราส่ง มีดังนี้

(ก) แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของแก่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องให้ถูกต้อง (ร่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง) เนื่องจากในบางกรณีผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องได้รับมอบของโดยไม่สามารถรู้ได้



ว่าของมีสภาพอย่างไร เป็นไปตามที่ผู้ตราส่งได้แจ้งไว้หรือไม่ จึงควรกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ตราส่ง หากผู้ตราส่งแจ้งข้อความไม่ถูกต้องตรงกับความจริงและเกิดความเสียหายใด ๆ ต่อของหรือต่อผู้อื่น เช่น ของมีสภาพเป็นอันตราย ผู้ตราส่งจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง หรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายแม้ว่าผู้ตราส่งจะได้โอนใบตราส่งต่อเนื่องให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วก็ตาม

(ข) ทำเครื่องหมายหรือปิดป้ายของที่มีสภาพอันก่อให้เกิดอันตรายได้ (ร่างมาตรา ๑๗ และร่างมาตรา ๑๘) มิฉะนั้นผู้ตราส่งจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายและค่าใช้จ่ายที่ป้องกันเกิดขึ้นหรือเป็นผลจากการขนส่งของนั้น เว้นแต่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง ผู้รับตราส่ง หรือบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ได้รับ ความเสียหายจากของอันตรายนั้นได้ทราบอยู่แล้วว่าของนั้นมีสภาพอันตราย

(๒) ในส่วนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง มีดังนี้

(ก) มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ตราส่งสำหรับความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกรณีที่แจ้งข้อความเกี่ยวกับของไม่ถูกต้อง (ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง)

(ข) มีสิทธิขนถ่ายของอันตรายออกจากพาหนะที่ขนส่ง ทำลาย หรือทำให้หมดฤทธิ์ตามความจำเป็นแห่งกรณี แต่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องต้องรับผิดชอบตามส่วนของตนในการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป (ร่างมาตรา ๑๘ (๒) และร่างมาตรา ๑๙)

(ค) ต้องรับผิดชอบเพื่อความสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกซ้ำ เว้นแต่เป็นกรณีที่

เกิดจาก

(๑) เหตุสุดวิสัย

(๒) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ตราส่ง ผู้รับตราส่ง ผู้แทนหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว

(๓) การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมาย หรือการระบุจำนวนไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน

(๔) การยกขน การบรรทุก การขนถ่าย การเก็บรักษาของโดยผู้ตราส่งผู้แทนหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว

(๕) สภาพแห่งของนั้นเองหรือความชำรุดบกพร่องที่แฝงอยู่ภายในของนั้น

(๖) การนัดหยุดงาน การปิดงาน งดจ้าง การผลงานหรืออุปสรรคหรือเหตุขัดข้องด้วยประการใดทางด้านแรงงาน

(๗) กรณีที่เป็นสินค้าที่ขนส่งทางทะเลหรือน่านน้ำภายใน เมื่อมีการสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกซ้ำระหว่างการขนส่งเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือความผิดพลาดในการเดินเรือหรือในการบริหารจัดการเรือ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของนายเรือ ลูกเรือ ผู้นำร่อง หรือพนักงานของเรือขนส่ง หรือเกิดขึ้นจากอัคคีภัย เว้นแต่อัคคีภัยนั้นเกิดจากความผิดหรืออยู่ในความรู้เห็นของผู้ขนส่ง (ร่างมาตรา ๒๗)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ปัจจุบัน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีรับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้) ได้ขอเพิ่มหลักการบางประการเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดชอบ



ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ภายหลังจากที่ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เพื่อให้สอดคล้องกับร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Draft of ASEAN Framework on Multimodal Transport (Final Draft)) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนี้

๑. ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเป็นผลจากการที่ของสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกช้า เมื่อเหตุแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่เวลาที่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องรับมอบของจนถึงเวลาที่ส่งมอบของนั้น และอาจจะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายใดๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งมอบชกช้าเพิ่มขึ้นอีกด้วย แต่ในกรณีนี้ผู้ตราส่งต้องแจ้งถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเป็นพิเศษนั้นด้วยและผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจะต้องยอมรับเงื่อนไขดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๐) มิฉะนั้นแล้วผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจะต้องรับผิดชอบเฉพาะตามหลักทั่วไปเท่านั้น คือ รับผิดชอบเพื่อการสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกช้า (ร่างมาตรา ๒๗)

๒. ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องมีสิทธิจำกัดความรับผิดไว้ที่ ๖๖๖.๖๗ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อหนึ่งหน่วยการขนส่ง หรือกิโลกรัมละ ๒ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อน้ำหนักแห่งของที่สูญหายหรือเสียหายแล้วแต่จำนวนเงินใดจะมากกว่า เว้นแต่ราคาเสียหายจะน้อยกว่าราคาที่คำนวณได้ นอกจากนั้นหากเป็นความเสียหายอย่างอื่นนอกเหนือจากการสูญหายหรือเสียหายอันเกิดแก่ของที่ขนส่ง ความรับผิดในความเสียหายทุกกรณีนั้นให้จำกัดไว้ไม่เกินค่าเสียหายของของทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แต่การจำกัดความรับผิดดังกล่าวไม่นำมาใช้ในกรณีที่ผู้ตราส่งได้แจ้งสภาพและราคาแห่งของไว้และผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องได้จัดแจ้งสภาพและราคาแห่งของนั้นไว้ในใบตราส่งต่อเนื่องแล้ว หรือการสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกช้าเป็นผลจากการที่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง ลูกจ้าง ตัวแทน หรือบุคคลอื่นที่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องได้ใช้บริการในการปฏิบัติตามสัญญาได้กระทำหรือจงใจกระทำโดยจงใจให้เกิดการสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกช้า หรือละเลยไม่เอาใจใส่ซึ่งที่รู้ว่าการสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชกช้าอันอาจเกิดขึ้นได้ หรือมีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา ๒๘)

๑.๔ การคำนวณค่าเสียหายของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง มีดังนี้

(๑) ถ้าผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้จัดท่าอากาศยานขนส่งนั้น และภาชนะดังกล่าวสูญหายหรือเสียหาย ให้ถือว่าภาชนะขนส่งอันนั้นเป็นอีกหน่วยการขนส่งแยกต่างหากจากหน่วยการขนส่งของที่อยู่ในภาชนะหรืออยู่บนภาชนะดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๙)

(๒) การคำนวณค่าเสียหายของของที่สูญหายหรือเสียหาย ให้คำนวณเท่ากับราคาของ ณ สถานที่และเวลาที่ส่งมอบของแก่ผู้รับตราส่ง หรือ ณ สถานที่และเวลาอันสมควรได้ส่งมอบ (ร่างมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง)

(๓) ของที่สูญหายหรือเสียหายตาม (๒) ให้คำนวณราคาของของดังกล่าวตามราคาตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้า หรือราคาท้องตลาด แล้วแต่กรณี แต่ถ้าไม่มีทั้งราคาตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและราคาท้องตลาด ให้คำนวณตามราคาปกติแห่งของชนิดเดียวกันและคุณภาพเท่าเทียมกัน (ร่างมาตรา ๓๔ วรรคสอง)

(๔) ถ้าราคาที่คำนวณได้ของของที่สูญหายหรือเสียหายตาม (๒) แตกต่างกับราคาของของที่แสดงไว้ในใบตราส่งต่อเนื่อง ให้ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องเท่ากับราคาของของที่คำนวณราคาได้ต่ำกว่า แล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา ๓๔ วรรคสาม)

ถ้าผู้กรณีมีความประสงค์ที่จะแปลงหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินให้เป็นสกุลเงินบาท ให้ใช้



หลักเกณฑ์และอัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้คำนวณ ณ เวลาอันเป็นฐานของการคำนวณค่าเสียหาย (ร่างมาตรา ๓๕)

๑.๕ ไบตราส่งต่อเนื่อง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า คำว่า “เอกสารการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ” ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีเสนอมานั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับไบตราส่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขนและพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงควรเปลี่ยนเป็นใช้ถ้อยคำว่า “ไบตราส่งต่อเนื่อง” และเห็นควรให้กำหนดรายการในไบตราส่งต่อเนื่องให้ชัดเจน นอกจากนั้นยังได้ปรับปรุงร่างมาตรา ๑๑ วรรคสองเสียใหม่ในกรณีที่ไบตราส่งต่อเนื่องมีรายการไม่ครบตามที่ได้กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ยังคงมีฐานะทางกฎหมายเป็นไบตราส่งต่อเนื่องหากมีข้อความครบลักษณะเป็นไบตราส่งต่อเนื่อง เนื่องจากไบตราส่งต่อเนื่องนั้นเป็นหลักฐานอีกอย่างหนึ่งของสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขน และพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็มีหลักการในทำนองเดียวกัน

๒ การควบคุมการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแห่งชาติ

เดิมร่างพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายการพัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมทั้งมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งเสริม การพัฒนา การกำกับดูแลและคุ้มครองธุรกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมทั้งเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าโดยที่หลักการ และโครงสร้างโดยรวมของร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบโดยระบบการจดทะเบียนและจัดแจ้งต่อนายทะเบียนแล้ว จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ อยู่แล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบก ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งจังหวัด และกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางเรือ ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เป็นต้น จึงเห็นว่าการดำเนินการกำหนดนโยบายการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบซึ่งเชื่อมโยงการขนส่งหลายประเภทเข้าด้วยกันนั้นควรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นไว้แล้วตามกฎหมายนั้น ๆ แทนที่จะตั้งขึ้นมาใหม่และดำเนินการซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้มีหลักการเป็นการกำหนดลักษณะของสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและมาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเท่านั้น ไม่มีความจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายในส่วนนี้แยกเป็นเอกเทศ จึงได้ตัดบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแห่งชาติออก

๒.๒ คุณสมบัติของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

ผู้ที่ประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในประเทศไทยได้ ต้องดำเนินการ



อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๓๙)

(๑) จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

ก. เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร

ข. มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่น้อยกว่า ๘๐,๐๐๐ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินและ

ค. วางหลักประกันสำหรับความรับผิดชอบหรือสำหรับความเสี่ยงอื่นใดอันเกิดจากสัญญาที่ทำขึ้น (ร่างมาตรา ๔๐ และร่างมาตรา ๔๑)

(๒) หากเป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในประเทศที่ประเทศไทยรับรองโดยสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศให้นำหลักฐานการจดทะเบียนในประเทศที่ประเทศไทยรับรองโดยสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมาแสดงและขอจดทะเบียนโดยไม่ต้องมาขอจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๕) หรืออาจเลือกผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นตัวแทนและประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในประเทศไทยก็ได้

(๓) ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องตาม (๑) และ (๒) แต่ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวในประเทศไทยจะต้องตั้งผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นตัวแทนในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๔๘) และตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องดังกล่าวจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องนั้นในการผิดสัญญาหรือในการทำละเมิดต่อคู่สัญญาหรือบุคคลภายนอกด้วยเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งและบุคคลภายนอกผู้ที่จะได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง (ร่างมาตรา ๕๐)

๒.๓ มาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

(๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ จำแนกตามประเภทของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง ดังนี้

ก. ใบทะเบียนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ มีอายุ ๕ ปี นับแต่วันที่ออกใบทะเบียน (ร่างมาตรา ๔๒)

ข. ใบจดทะเบียนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องมีอายุตามที่ได้จดทะเบียนในต่างประเทศ แต่ไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่ออกใบจดทะเบียน (ร่างมาตรา ๔๖)

ค. ใบทะเบียนการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง มีอายุตามสัญญาการตั้งตัวแทนแต่ไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่ออกใบทะเบียน (ร่างมาตรา ๔๙)

(๒) ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องไม่ว่าจะประกอบการในฐานะตัวแทนหรือไม่ก็ตาม จะต้องดำรงหลักประกันสำหรับความรับผิดชอบตามสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบหรือสำหรับความเสี่ยงอื่นใดตามสัญญาที่ทำขึ้น ซึ่งถ้าเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง การดำรงหลักประกันดังกล่าวจะต้องครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบของตนและกิจการที่กระทำในฐานะตัวแทนด้วย (ร่างมาตรา ๔๓)

(๓) ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการประกอบ



การต่อนายทะเบียนตามแบบ หลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๕๒)

(๔) ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนและตัวแทนต้องแสดงใบทะเบียนไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา และถ้าใบทะเบียนสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี จะต้องยื่นคำขอรับใบทะเบียนต่อนายทะเบียน ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงเหตุดังกล่าว (ร่างมาตรา ๕๓ ร่างมาตรา ๕๔ และร่างมาตรา ๕๕)

(๕) หากผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนประสงค์จะย้ายสำนักงานใหญ่ หรือสำนักงานสาขา หรือมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในใบทะเบียนผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องแจ้งแก่นายทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง และนายทะเบียนจะต้องหมายเหตุการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบทะเบียน (ร่างมาตรา ๕๖)

(๖) หากผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนประสงค์จะเลิกประกอบการ ต้องแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๙๐ วันก่อนวันที่เลิกประกอบการ และต้องส่งคืนใบทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เลิกประกอบการ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะดำเนินการแจ้งยกเลิกการประกอบการแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนบอกเลิกการประกอบการดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองไม่ให้ผู้รับตราส่งต้องได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนเลิกประกอบการ (ร่างมาตรา ๖๑)

๒.๔ อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน นายทะเบียนมีอำนาจควบคุมดูแลบรรดากิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่

(๑) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้ตามความจำเป็น (ร่างมาตรา ๔๑ ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๘)

(๒) ไม่รับจดทะเบียนผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องตามร่างมาตรา ๔๑ ไม่รับจดทะเบียนตามร่างมาตรา ๔๕ หรือไม่รับจดทะเบียนการตั้งตัวแทนตามร่างมาตรา ๔๘

(๓) สั่งให้ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องนำหลักประกันมาเพิ่มในกรณีหลักประกันของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องมีมูลค่าลดลง หรือถอนหลักประกันส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามคำขอของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่อง (ร่างมาตรา ๕๗)

(๔) กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และระยะเวลาการส่งรายงานเกี่ยวกับการประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (ร่างมาตรา ๕๒)

(๕) สั่งระงับการประกอบธุรกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่ไม่นำหลักประกันมาเพิ่ม หรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบทะเบียน แล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา ๕๗)

(๖) เพิกถอนใบทะเบียนเมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามร่างมาตรา ๕๘

(๗) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินการของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนเพื่อทราบข้อเท็จจริง และตรวจสอบบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้จัดการและพนักงานของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียนมาให้ถ้อยคำ (ร่างมาตรา ๖๒)



๓ การระงับข้อพิพาท แบ่งออกเป็น ๒ วิธี คือ การระงับข้อพิพาทโดยศาล และโดยอนุญาโตตุลาการ

๓.๑ การระงับข้อพิพาทโดยศาล

คู่สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบอาจตกลงกันให้ศาลในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นผู้พิจารณาคดีแพ่งที่มีมูลกรณีจากสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ หรือละเมิด ซึ่งอาจตกลงกันได้ตั้งแต่เริ่มทำสัญญาดังกล่าวโดยระบุไว้ในสัญญาหรือในใบตราส่งต่อเนื่อง หรืออาจจะตกลงกันภายหลังจากเกิดสิทธิเรียกร้องแล้วก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากคู่สัญญาไม่ได้ตกลงกันไว้ว่าให้ศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี โจทก์จะมีสิทธิเลือกเฉพาะศาลตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๖๕ เท่านั้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ได้แก่

(๑) ศาลในประเทศที่เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของจำเลยหรือศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่
(๒) ศาลในประเทศที่คู่สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้กระทำขึ้น แต่จำเลยจะต้องมีสำนักงาน สำนักงานสาขาหรือตัวแทนในประเทศนั้นด้วย

(๓) ศาลในประเทศที่เป็นสถานที่ที่ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องรับมอบของหรือส่งมอบของ

นอกจากนั้นไม่ว่าจะเป็นศาลที่คู่สัญญาตกลงกันให้เป็นศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีหรือศาลตามที่โจทก์เลือก (ร่างมาตรา ๖๕ วรรคสอง) กฎหมายที่จะใช้บังคับในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องเป็นกฎหมายของประเทศที่โจทก์เลือกให้พิจารณาคดีหรือประเทศที่คู่สัญญาตกลงกันให้พิจารณาคดีเท่านั้น จะตกลงกันให้ใช้กฎหมายของประเทศอื่นในการพิจารณาคดีไม่ได้ ซึ่งแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่ศาลไทยมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยโจทก์สามารถเลือกที่จะฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๖๕ ได้ นอกจากนี้คู่กรณีอาจตกลงกันเป็นหนังสือเพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้ (ร่างมาตรา ๖๕ วรรคสาม)

๓.๒ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดให้คู่สัญญาสามารถระงับข้อพิพาทของตนโดยให้คนกลางเป็นผู้ชี้ขาดแทนศาลซึ่งคู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือหรือกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทโดยทางอนุญาโตตุลาการไว้ในใบตราส่งต่อเนื่องด้วยหรือไม่ก็ได้ และอาจตกลงกันก่อนหรือหลังจากเกิดข้อพิพาทก็ได้ (ร่างมาตรา ๖๗) ซึ่งคู่สัญญาอาจตกลงกันให้ใช้กฎหมายของประเทศใดในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็ได้ ไม่ว่าจะดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการในประเทศใด ๆ ก็ตาม แต่ต้องตกลงกันเป็นหนังสือและถ้าดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการในประเทศไทย กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ (ร่างมาตรา ๖๘)

แต่ถ้ามิได้มีการระบุสถานที่ในการดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการไว้ คู่สัญญามีสิทธิที่จะเลือกสถานที่ในการดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการได้ ดังนี้ (ร่างมาตรา ๖๗)

- (๑) ประเทศที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่หรือภูมิลำเนาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- (๒) ประเทศที่ได้ทำสัญญา โดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมีสำนักงาน สำนักงานสาขา



หรือตัวแทนอยู่ในประเทศนั้นด้วย

(๓) ประเทศที่เป็นสถานที่รับมอบของหรือส่งมอบของ

๓.๓ อายุความ

หลักการในเรื่องนี้เป็นการยกเว้นหลักทั่วไปเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้คู่กรณีสามารถสละ หรือขยายอายุความ หรือตกลงยินยอมที่จะไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลหรือมอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Draft of ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport) และพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ ถ้าฝ่ายที่ถูกเรียกร้องได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ถูกเรียกร้องว่าจะไม่ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในกรณีที่ฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องฟ้องคดีต่อศาลหรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการชี้ขาด ความยินยอมนั้นให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๓๘)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับอายุความเป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญาที่จะต้องตกลงกันอย่างชัดแจ้งจึงจะสามารถสละการยกอายุความขึ้นต่อสู้หรือขยายอายุความได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายอายุความนั้นควรกำหนดข้อจำกัดไว้ด้วยว่าขยายได้นานเพียงใดมิใช่สามารถกระทำได้โดยไม่มีขอบเขตเนื่องจากหากระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายไปได้โดยไม่มีข้อจำกัด อาจมีปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีได้เห็นชอบด้วย จึงได้ปรับปรุงร่างตามหลักการดังกล่าว (ร่างมาตรา ๓๘)

๔ บทกำหนดโทษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ควรตัดหลักการปรับรายวันออก สำหรับกรณีที่เป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากหลักการดังกล่าวไม่ใช่มาตรการในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพราะไม่มีผลยับยั้งการกระทำความผิดเนื่องจากผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ไม่ได้รับอนุญาตอาจจะยอมเสียค่าปรับต่อไปเรื่อย ๆ และคงดำเนินธุรกิจต่อไปเนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับอาจสูงกว่าค่าปรับรายวันที่ต้องเสีย จึงควรจะปรับผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นรายสัญญา ซึ่งจะเป็นสภาพบังคับที่เหมาะสมกว่า (ร่างมาตรา ๗๐)

สำหรับผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้ว หากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ นอกจากจะถูกปรับเรียงกระทงตามฐานความผิดแล้ว หากยังฝ่าฝืนบทบัญญัติในร่างมาตรา ๕๓ ร่างมาตรา ๕๗ หรือร่างมาตรา ๕๗ ต้องได้รับโทษปรับรายวันอีกตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนนั้น (ร่างมาตรา ๗๑)

อนึ่ง เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ จึงได้เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ หน่วยงานรับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เปลี่ยนจาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เป็น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี นายทะเบียนเปลี่ยนจาก เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เป็น อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี และพนักงานเจ้าหน้าที่เปลี่ยนจากข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เป็น ข้าราชการกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง





ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๕



เรื่องเสร็จที่ ๓๔๒/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจากภัยอันตรายในการเดินเรือ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๔/๑๕๒๗๐ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป พ.ศ. ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ตรวจพิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมประกันวินาศภัย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และหน่วยงานดังกล่าวได้แจ้งยืนยันความเห็นชอบกับการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว

๑. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้

(๑) พระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดให้เจ้าของเรือและเจ้าของทรัพย์สินที่รอดพ้นจากภัยอันตรายที่เกิดขึ้นระหว่างเดินทาง ร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปที่ผู้ได้รับความสูญเสียหรือความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการเสียสละทรัพย์สิน หรือได้ออกค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งจงใจกระทำขึ้นตามสมควรเพื่อปกป้องรักษาเรือและทรัพย์สินที่เผชิญภัยอันตรายร่วมกัน (ร่างมาตรา ๖)

(๒) เจ้าของเรือที่ประสบอันตรายอาจเรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปภายในเวลาอันควร แต่หากเจ้าของเรือไม่เรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปภายในเวลาอันควร และเมื่อผู้ได้รับความเสียหายทั่วไปได้บอกกล่าวให้เจ้าของเรือดำเนินการแล้วแต่เจ้าของเรือไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำบอกกล่าว ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไปอาจเป็นผู้เรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปเองได้ (ร่างมาตรา ๘)

(๓) ในกรณีที่เจ้าของเรือเป็นผู้เรียกร้องให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป เจ้าของเรือจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) แต่งตั้งผู้ประเมินให้ทำหน้าที่ประเมินความเสียหายทั่วไปและกำหนดส่วนเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปที่ผู้ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปแต่ละรายต้องรับผิดชอบ และ

(ข) แจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่เผชิญภัยอันตรายร่วมกันเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นทราบถึงเหตุการณ์แห่งความเสียหายทั่วไป ชื่อและสถานที่ติดต่อของผู้ประเมิน (ร่างมาตรา ๙)





(๔) เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ประเมินทราบถึงรายละเอียดของความเสียหายทั่วไปพร้อมหลักฐานภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (ร่างมาตรา ๑๑)

(๕) หากเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินไม่แจ้งให้ผู้ประเมินทราบถึงรายละเอียดของความเสียหายทั่วไปที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของตนภายในหกเดือน หรือหากผู้ที่ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปไม่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับมูลค่าทรัพย์สินของตนให้ผู้ประเมินทราบภายในสิบสองเดือน ผู้ประเมินมีสิทธิประเมินความเสียหายทั่วไปและมูลค่าของทรัพย์สินที่รอดพ้นจากภัยอันตรายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่ตนได้ ซึ่งเจ้าของทรัพย์สิน ผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน หรือผู้ที่ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจะโต้แย้งได้ต่อเมื่อการประเมินนั้นไม่ถูกต้องอย่างชัดเจน (ร่างมาตรา ๑๓)

(๖) ผู้ประเมินที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องทำหน้าที่ประเมินมูลค่าเรือหรือทรัพย์สินของผู้ที่ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป จำนวนความเสียหายที่เกิดจากการเสียหายทรัพย์สิน และจำนวนความเสียหายทั่วไปที่เป็นค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ร่างมาตรา ๑๖ ร่างมาตรา ๑๗ และร่างมาตรา ๑๘)

(๗) คดีเกี่ยวกับการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (ร่างมาตรา ๒๐)

๒. ความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๒.๑) ข้อสังเกตของสำนักงานศาลยุติธรรม

(๒.๑.๑) การแต่งตั้งผู้ประเมินควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ประเมินไว้ในร่างกฎหมายนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงแก้ไขนิยามคำว่า “ผู้ประเมิน” โดยกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ประเมินต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินความเสียหายทั่วไป (ร่างมาตรา ๓)

(๒.๑.๒) ร่างมาตรา ๘ (ร่างมาตรา ๑๕ เดิม) ข้อความว่า “...ภายในระยะเวลาอันควร...” ควรกำหนดระยะเวลาเจาะจงในการเรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป เพื่อป้องกันปัญหาการตีความในเรื่องของระยะเวลาที่อาจมีความเห็นไม่สอดคล้องกันได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดไว้เช่นเดิม เนื่องจากหากกำหนดระยะเวลาเจาะจงไว้อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการเกิดความเสียหายทั่วไปในแต่ละกรณีจะใช้ระยะเวลาในการเรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายไม่เท่ากัน เช่น กรณีความเสียหายทั่วไปเกิดขึ้นที่ห่างไกลซึ่งการติดต่อทำได้ลำบาก จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่ากรณีความเสียหายทั่วไปเกิดขึ้นในท้องทะเลทั่วไป

(๒.๒) ข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒.๒.๑) ร่างมาตรา ๑๗ (ร่างมาตรา ๑๐ เดิม) กำหนดให้คำว่า “ทรัพย์สิน” หมายความรวมถึงสิทธิที่จะได้รับค่าระวาง ค่าเช่า ค่าโดยสาร และค่าตอบแทนอย่างอื่นด้วย และมีการใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” ในหลายมาตรา ควรกำหนดนิยามของคำว่า “ทรัพย์สิน” เพื่อให้ตรงตามความมุ่งหมายในการใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นควรให้อัยคำดังกล่าวมีความหมายตามความหมาย



ทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีการประเมินความเสียหายทั่วไปตามร่างมาตรา ๑๗ ที่กำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับค่าระวาง ค่าเช่า ค่าโดยสาร และค่าตอบแทนอย่างอื่นด้วยนั้น เนื่องจากสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ได้รับจากการเสียหายทรัพย์สินจึงถือเป็นความเสียหายทั่วไปที่สามารถนำมาเรียกให้มีการเฉลี่ยได้ จึงมิได้กำหนดนิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒.๒.๒) ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “เจ้าของทรัพย์สิน” เพื่อให้ทราบว่าในพระราชบัญญัตินี้ต้องการให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายเพียงใด โดยจะให้หมายความเฉพาะผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเท่านั้น หรือต้องการให้หมายความรวมถึงผู้ยึดถือครอบครองทรัพย์สินนั้นในนามบุคคลอื่นด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นควรให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายตามความหมายทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะหมายถึงผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเท่านั้น จึงมิได้กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าของทรัพย์สิน” ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒.๒.๓) ควรกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไป” ให้ชัดเจน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดนิยามคำว่า “ความเสียหายทั่วไป” ไว้ในบทนิยามร่างมาตรา ๓ เพื่อให้ตรงตามความมุ่งหมายในการใช้พระราชบัญญัตินี้ และเมื่อมีการกำหนดนิยามคำว่า “ความเสียหายทั่วไป” ไว้แล้ว คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามคำว่า “ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไป” เพิ่มอีก

(๒.๒.๔) ร่างมาตรา ๑๔ วรรคสอง (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคสาม เดิม) ที่กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำมาเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปได้ต้องไม่เกินจำนวนที่จะพึงเป็นนั้น ข้อความว่า “จำนวนที่จะพึงเป็น” ควรกำหนดว่าจะใช้ราคาใดเป็นเกณฑ์ เพื่อป้องกันการตีความในเรื่องของจำนวนเงินที่อาจมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความว่า “จำนวนที่จะพึงเป็น” หมายความว่าถึง กรณีที่ต้องมีการใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษเกิดขึ้นแต่ไม่ได้ใช้จ่ายไป โดยได้มีการใช้จ่ายในกรณีอื่นแทนที่การใช้จ่ายดังกล่าว ซึ่ง “จำนวนที่จะพึงเป็น” ได้แก่จำนวนค่าใช้จ่ายตามสมควรที่มาตรฐานทางวิชาชีพเดียวกันปฏิบัติ แต่ถึงอย่างไรหากปัญหาในเรื่องจำนวนเงินดังกล่าวไม่ยุติ คู่กรณีอาจนำคดีเสนอต่อศาลได้ จึงไม่มีการแก้ไขข้อความดังกล่าว

(๒.๒.๕) ร่างมาตรา ๑๓ (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคสามเดิม) ที่กำหนดให้มีการโต้แย้งการประเมินได้ต่อเมื่อเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้องอย่างชัดเจนนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไป เจ้าของเรือ หรือเจ้าของทรัพย์สินที่รอดพ้นอันตราย คัดค้านหรือโต้แย้งการประเมินความเสียหายเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้วเห็นควรคงร่างมาตรา ๑๓ ไว้เช่นเดิม เนื่องจากร่างมาตรา ๑๓ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการลงโทษในกรณีไม่ปฏิบัติตามร่างมาตรา ๑๑ และร่างมาตรา ๑๒ ซึ่งไม่ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งการประเมินไว้ เนื่องจากระยะเวลาอาจแตกต่างกันแล้วแต่กรณีขึ้นอยู่กับวันแจ้งการประเมินของผู้ประเมินไปยังผู้มีส่วนได้เสียซึ่งอาจไม่ใช่วันเดียวกันสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกคน



๓. สารสำคัญในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ (ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑))

(๓.๑) เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติจาก “ร่างพระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป พ.ศ.” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจากภัยอันตรายในการเดินเรือ พ.ศ.” เพื่อให้ชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้สื่อเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ชัดเจนและมีความหมายครอบคลุมยิ่งขึ้น

(๓.๒) ได้มีการจัดลำดับในการร่างบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและการใช้บังคับ โดยแบ่งเป็น หมวด ๑ การใช้สิทธิเรียกร้องในการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป หมวด ๒ หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดส่วนเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป และหมวด ๓ คดีเกี่ยวกับการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป

(๓.๓) แก้ไขร่างมาตรา ๓ (บทนิยาม) ดังนี้

(๓.๓.๑) เพิ่มนิยามคำว่า “ความเสียหายทั่วไป” เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยนำความในร่างมาตรา ๔ เดิมมากำหนดเป็นนิยาม

(๓.๓.๒) แก้ไขนิยามคำว่า “ผู้ประเมิน” หมายความว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินความเสียหายทั่วไปซึ่งเจ้าของเรือ ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไป หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นใด แล้วแต่กรณีแต่งตั้งให้ดำเนินการประเมินความเสียหายทั่วไปและกำหนดส่วนเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเพิ่มบทบัญญัติซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของผู้ประเมิน

(๓.๓.๓) เพิ่มนิยามคำว่า “ผู้ที่ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป” เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัตินี้มีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำดังกล่าวในหลายมาตรา

(๓.๔) แก้ไขร่างมาตรา ๑๕ (ร่างมาตรา ๘ เดิม) (การคำนวณส่วนเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปซึ่งผู้ที่ต้องร่วมเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปแต่ละรายต้องรับผิดชอบ) เพื่อให้มีความหมายที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น

(๓.๕) แก้ไขร่างมาตรา ๘ (ร่างมาตรา ๑๕ เดิม) (การเรียกให้เฉลี่ยความเสียหายทั่วไป) โดยเพิ่มกำหนดเวลาให้เจ้าของเรือต้องดำเนินการเรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำบอกกล่าวจากผู้ได้รับความเสียหายทั่วไป หากเจ้าของเรือไม่ดำเนินการภายในระแวงเวลาดังกล่าว ผู้ได้รับความเสียหายทั่วไปสามารถเรียกให้มีการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปได้เอง

(๓.๖) ตัดร่างมาตรา ๑๙ เดิม ที่กำหนดให้บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้แทน เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายใหม่และเมื่อมีสภาพใช้บังคับแล้วบทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกับที่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ หากขัดหรือแย้งกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปอยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖



เรื่องเสรีจที่ ๖๔/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๗/๑๖๕๓๙ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เดิมกรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษเมื่อมีนักโทษเด็ดขาดยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามส่งเรื่องพร้อมทั้งถวายความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ โดยกรมราชทัณฑ์จะเป็นผู้ดำเนินการและส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อกราบเรียน นายกรัฐมนตรีลงนามในหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยผ่านสำนักราชเลขาธิการ

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ทำให้กรมราชทัณฑ์โอนไปเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม และโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรมราชทัณฑ์ไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่ปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาตามมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วมีประเด็นที่อาจพิจารณาว่าจะ เป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างของกฎหมาย โดยถือว่าบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องดังกล่าวมาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยแล้ว ได้หรือไม่ จึงได้จัดให้มีการประชุมหารือในประเด็นดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมมีมติสรุปได้ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในเรื่องถวายความเห็นขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ มาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๒ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง

*ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๗๖ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีผลให้มีกรโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น จึงต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ มาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๒ ดังกล่าว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

(๒) ส่วนการดำเนินการเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษ ในขณะที่ยังมีได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ มาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๒ กรมราชทัณฑ์ต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ถวายเรื่องราวพร้อมทั้งถวายความเห็นว่ามีสมควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวต่อไปก่อน

อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับมติที่ประชุม โดยเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖๑ กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายของส่วนราชการที่โอนมาหรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และยังกำหนดให้รวมถึงการอ้างถึงส่วนราชการหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย แล้วแต่กรณี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลในกรณีที่มิได้ระบุไว้ในตัวบทบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างของกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นว่าเดิมกรมราชทัณฑ์เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษ และปัจจุบันงานดังกล่าวได้โอนมาเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว น่าจะถือว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนของการถวายความเห็นขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ได้โอนมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยแล้ว

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหลายหน่วยงาน และเป็นบรรทัดฐานให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ในการพิจารณาความหมายของมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ ขอให้พิจารณาให้แล้วเสร็จโดยด่วน เนื่องจากมีผลกระทบต่อผู้ถวายฎีกาซึ่งมีอยู่เป็นอันมากในขณะนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมราชทัณฑ์) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย



ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖๑^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ครอบคลุมการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่โอน ไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน แม้จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชกฤษฎีกานี้หรือพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และเพื่อให้ส่วนราชการที่รับโอนภารกิจนั้นสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๐^๒ ได้บัญญัติให้กรมราชทัณฑ์ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ โอนไปเป็นกรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว แม้ตามพระราชกฤษฎีกานี้และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ จะมีได้บัญญัติให้โอนหรือแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการขอพระราชทานอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ (มาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๗) ให้ไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ตาม แต่โดยผลของมาตรา ๑๖๑ ดังกล่าว ถือได้ว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้ว ประกอบกับเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ไม่น่าจะยกเว้นเฉพาะเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษไว้ตามเดิมเพียงเรื่องเดียว ซึ่งจะเป็นความยุ่งยากในทางปฏิบัติด้วย

^๑ มาตรา ๑๖๑ บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าวแล้วแต่กรณี

บรรดาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้ถือว่าอ้างถึงส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี

^๒ มาตรา ๑๑๐ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ ยกเว้นส่วนที่โอนไปเป็นของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม มาเป็นของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม



ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ จะบัญญัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการที่โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของส่วนราชการที่รับโอนก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ของส่วนราชการที่โอนในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการหรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่โอนเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่บัญญัติให้การขอพระราชทานอภัยโทษ ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมราชทัณฑ์หรือในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมราชทัณฑ์ แต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ดังนั้น จึงไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๑ ดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ และเมื่อพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจนดังเช่นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑๓^๕ หรือได้มี

^๓ มาตรา ๓๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือตุลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

^๔ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้น ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงวางระเบียบการงานตามหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย

^๕ มาตรา ๑๑๓ นอกจากการโอนอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้แจ้งชัดที่อื่น ให้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายดังต่อไปนี้ มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

- (๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙
- (๒) พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔
- (๓) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙
- (๔) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๕) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖
- (๖) พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒



การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ตามมาตรา ๙๑^๖ และ มาตรา ๑๐๕^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว อำนาจหน้าที่ในเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ นี้ จึงยังคงเป็นของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ เห็นว่า ประเด็นปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเสนอให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๘ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ว ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ แต่ละฝ่าย

เนื่องด้วยประเด็นข้อหาหรือดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาประเด็นข้อหาหรือนี้เป็นไปโดยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๑ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว

^๖ มาตรา ๙๑ ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ให้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” และคำว่า “กรมประชาสงเคราะห์” เป็น “กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ”

^๗ มาตรา ๑๐๕ ในพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ให้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม”

^๘ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้





คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๑ ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการขอพระราชทานอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หาได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยผลของมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ ฝ่ายที่ ๒

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๖





เรื่องเสร็จที่ ๑๔/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ท้าหรือประเด็นข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘
กรณีการจัดให้มีการเล่นตุ้เกมไฟฟ้า*

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๐๔.๖/๑๐๔๓๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลความได้ว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ลัคกี้ คานิวัล เจ้าของและผู้ประกอบการตุ้เกมไฟฟ้า ได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขอให้ยกเลิกคำสั่งและหยุดการกระทำละเมิด โดยอ้างว่าได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้สั่งการให้ดำเนินการจับกุมกวาดล้างผู้ประกอบการตุ้เกมไฟฟ้าตามศูนย์การค้าต่างๆ ซึ่งผู้ร้องยืนยันว่า ตุ้เกมไฟฟ้าของห้างฯ ไม่ใช่เครื่องเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘ และวิธีการเล่นตุ้เกมไฟฟ้าของห้างฯ ไม่เข้าองค์ประกอบของการพนันตามพระราชบัญญัติการพนันฯ โดยผู้ร้องอ้างคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการฝ่ายคดีศาลแขวง ๖ (ธนบุรี) ในคดีที่ ๑๙๗/๒๕๕๕ ของสถานีตำรวจนครบาลราษฎร์บูรณะ ความเห็นของผู้ชำนาญการพนัน ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ และหนังสือตอบข้อหารือของกองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยผู้ชำนาญการพนันและกองทะเบียนให้ความเห็นสรุปได้ว่า วิธีการเล่นตุ้เกมไฟฟ้าของผู้ร้องต้องหยุดเหรียญลิบบาทที่ช่องหยุดเหรียญ แล้วทุบแป้นที่ตุ้ ลูกบอลก็จะดีดออกไปใส่ในช่องคะแนนตามลำดับมากขึ้น โดยจะได้รับเป็นคูปองตามคะแนนที่สะสม และนำคูปองที่ได้รับมาแลกของรางวัล ซึ่งตุ้เกมไฟฟ้างกล่าวไม่จัดว่าเป็นเครื่องเล่นการพนันโดยสภาพของตัวเอง ส่วนเมื่อมีคูปองไหลออกมาตามคะแนนที่ทำได้นั้น ต้องพิจารณาเงื่อนไขในการแจกรางวัลคือ ในการเล่นหนึ่งครั้งจะได้คูปองหนึ่งใบ และหากทำคะแนนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดก็จะได้คูปองเพิ่มอีก เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคูปองที่ได้รับกับจำนวนคูปองที่นำไปแลกของรางวัลแล้ว มูลค่าของรางวัลจะน้อยกว่าเงินที่หยุดไปเพื่อเล่นเกม ถือว่าผู้เล่นมีแต่เสียไม่มีได้จึงไม่เข้าองค์ประกอบของการเล่นการพนันที่ผู้เล่นและผู้จัดให้มีการเล่นจะต้องมีการได้เสียกันทั้งสองฝ่าย ตุ้เกมไฟฟ้างกล่าวจึงไม่เป็นเครื่องเล่นที่ใช้ในการเล่นพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เครื่องเล่นของผู้ร้องและวิธีการเล่นตามผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นการเล่นที่ต้องขออนุญาต และวิธีการเล่นเป็นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘ เพราะการเล่นมีสองฝ่ายซึ่งเจ้าของตุ้เกมไฟฟ้าและผู้เล่นอาจได้ประโยชน์จากการเล่น แต่เนื่องจากความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ชำนาญการพนันตลอดจนคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการฝ่ายคดีศาลแขวง ๖ (ธนบุรี) ในคดีที่ ๑๙๗/๒๕๕๕ ของสถานีตำรวจนครบาลราษฎร์บูรณะ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือว่าความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวชอบตามพระราชบัญญัติ

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ ๐๙๐๑/๐๐๑๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





การพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๔ หรือไม่ เพื่อที่จะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ลักษณะที่สำคัญของการพนันคือ จะต้องเป็นการเล่นที่เป็นการเสี่ยงโชคต่อการได้หรือเสียประโยชน์^๑ และเมื่อการเล่นตุ้เกมไฟฟ้าตามข้อหาหรือดังกล่าว ผู้จัดให้มีการเล่นกับผู้เล่นมีโอกาสได้หรือเสียประโยชน์โดยขึ้นอยู่กับจำนวนคูปองที่ได้รับจากคะแนนที่เล่นเกมได้เพื่อนำคูปองไปแลกของรางวัล โดยหากจำนวนคูปองน้อย ของรางวัลที่จะได้รับก็มีมูลค่าน้อย แต่หากจำนวนคูปองมาก ของรางวัลที่จะได้รับก็มีมูลค่ามากและแม้ว่ารางวัลที่ได้รับจะมีมูลค่าน้อยกว่าค่าเล่นเกมก็ตาม แต่เนื่องจากการได้และเสียประโยชน์อันเป็นลักษณะสำคัญของการพนันนั้นไม่ได้หมายความว่าเมื่อนำการได้และเสียประโยชน์มาหักลบกันแล้ว ผู้เล่นจะต้องมีโอกาสได้ประโยชน์มากกว่าที่เสียไป โดยหากการเล่นดังกล่าวทำให้ผู้เล่นได้ประโยชน์แม้แต่เพียงเล็กน้อยเป็นสิ่งตอบแทนแล้ว ก็ถือว่าเป็นการได้และเสียประโยชน์อันเป็นการพนันแล้ว ดังนั้น การเล่นตุ้เกมไฟฟ้าลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการพนัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีตุ้เกมไฟฟ้าอื่นที่มุ่งประสงค์จะให้ความสนุกสนานเพลิดเพลินและเพิ่มทักษะแก่ผู้เล่นเพียงอย่างเดียว โดยมีได้มุ่งประสงค์จะให้เป็นการเล่นการพนัน^๒ เมื่อการเล่นตุ้เกมไฟฟ้าเช่นนี้เป็นการพนันแล้ว ตามมาตรา ๔^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๔ บัญญัติให้การเล่นดังกล่าวต้องมีใบอนุญาตให้จัดให้มีขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

^๑ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๕๒/๒๕๒๗ ที่ ๕๕๓-๕๖๐/๒๕๐๑ และที่ ๑๔๒/๒๕๗๕ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ตามบันทึก เรื่อง การตีความปัญหาการแจกรูปภาพและหมุนรางวัลของธนาคารออมสินว่าเป็นการพนันประเภทสลากกินรวบหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๑๓)

^๒ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๕-๕๓๖/๒๕๔๐

^๓ มาตรา ๔ ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

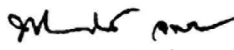
ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้น จะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดให้มีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข ๕ ถึง ๑๕ ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตราค่าเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ไปแล้วกลับคืนหรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น



นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะการเล่นตุ้เกมไฟฟ้าตามข้อหาหรือ ซึ่งมีวิธีการเล่นหลายวิธี เช่น กดปุ่ม ทบปุ่ม ยิงลูกบอล หรือดึงโยกคันบังคับตามแต่ละชนิดของเครื่องเล่นตุ้เกมไฟฟ้านั้น โดยในการเล่นแต่ละครั้ง ผู้เล่นต้องหยอดเหรียญสิบบาทเพื่อเล่นตุ้เกมไฟฟ้า และอาจได้รับของรางวัลโดยขึ้นอยู่กับคะแนนที่ปรากฏและจำนวนคูปองที่ได้รับ เห็นได้ว่า ตุ้เกมไฟฟ้านั้นมีลักษณะเป็นเครื่องเล่นตามที่ระบุไว้ในลำดับที่ ๒๘ ของบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘^๔ ซึ่งตามมาตรา ๔ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ ได้บัญญัติให้การจัดให้มีการเล่นเครื่องเล่นดังกล่าวเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้ว่าการเล่นนั้นจะไม่ได้พนันกันก็ตาม จะกระทำต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต^๖

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า ความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เห็นว่า เครื่องเล่นตุ้เกมไฟฟ้าของห้างฯ และวิธีการเล่นตามที่ห้างฯ กล่าวอ้างเป็นการเล่นที่ต้องขออนุญาต และวิธีการเล่นเป็นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนันฯ นั้น เป็นความเห็นที่ชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว


(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖

^๔ บัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ลำดับที่ ๒๘ เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เสือน กต ดัด ดึง ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือ ไม่ก็ตาม

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๖ เทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๖๒/๒๕๒๙ และที่ ๑๓๙/๒๕๓๓ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามบันทึก เรื่อง การขออนุญาตให้มีการเล่นเครื่องเล่นวีดีโอเกม (เรื่องเสรีที่ ๔๙๕/๒๕๓๔)





เรื่องเสร็จที่ ๕๘๙/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยการพนันเกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐
ในการจัดให้มีการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัล*

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๐๒.๕๑/๖๘๑๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท๐๑๐๐/ภ/๓๕๑๓ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอให้ตรวจสอบว่าการที่เอกชนนำบริการทางโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ (AUDIOTEX) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.)^๑ ไปจัดรายการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัล โดยตั้งรางวัลที่มีมูลค่าเพื่อดึงดูดผู้ร่วมรายการนั้น การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือกฎหมายอื่นใดหรือไม่

จากการประชุมคณะทำงานของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางเพื่อพิจารณาปัญหานี้ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ คณะทำงานมีมติว่า การทายผลฟุตบอลดังกล่าวเป็นการเล่นที่ยังไม่ได้ระบุชื่อไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ และยังไม่ได้ระบุชื่อไว้ในกฎกระทรวง การเล่นดังกล่าวจึงเป็นการเล่นตามมาตรา ๔ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ การพิจารณาอนุญาตนั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกกฎกระทรวงและกำหนดเงื่อนไขระบุเพิ่มเติมเข้าไว้ในบัญชี ก. หรือ บัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้โทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ ทศท. ได้อนุญาตให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินเปิดบริการมาตั้งแต่กลางปี ๒๕๕๓ โดยมีการนำไปใช้ให้บริการในทางธุรกิจด้านต่าง ๆ เช่น ให้บริการข้อมูล ถามผล ฟังเพลง ข่าวเศรษฐกิจ การเมือง โหวตรับฟังข้อคิดเห็นทั่วไป แต่ต่อมาในภายหลังได้มีการนำระบบดังกล่าวไปใช้ในการทายผลฟุตบอลและมีการให้รางวัลจากการทายผลในลักษณะของการเสี่ยงโชคและเป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจอย่างแพร่หลาย จึงกลายเป็นประเด็นข้อสงสัยว่าพฤติการณ์

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ ๐๖๐๑/๑๘๗๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำหนังสือดังกล่าวมาส่งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

^๒ ปัจจุบัน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปรรูปเป็น “บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)”

^๓ มาตรา ๔ ทวิ ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา ๔ จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย





เช่นนี้เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนันฯ อย่างไรหรือไม่ เพื่อความรอบคอบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งคณะทำงานอีกคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่งในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่าการทนายผลฟุตบอลโดยใช้โทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ เป็นการเล่นที่ไม่ได้ระบุในบัญชี ก. และ บัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ และยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงระบุชื่อการเล่นลักษณะดังกล่าวเพิ่มเติมในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ กรณีนี้จึงเข้าข่ายเป็นการเล่นพนันตามมาตรา ๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ แต่เนื่องจากเป็นพฤติการณ์และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ยังไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนี้ว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนันฯ มาตราใด ที่ประชุมจึงมีมติเห็นควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกทางหนึ่ง ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่เอกชนซึ่งเป็นผู้ให้บริการจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย นำระบบโทรศัพท์หมายเลข ๑๙๐๐ ไปเปิดให้บริการแก่ประชาชน โดยให้มีการทนายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลต่าง ๆ โดยตั้งรางวัลที่มีมูลค่าไว้อ่อนนั้น เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ หรือกฎหมายอื่นใดหรือไม่

๒. หากพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนันฯ หรือกฎหมายอื่นผู้ต้องรับผิดจะต้องประกอบด้วยผู้ใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทน ทศท.เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในปัญหาที่ว่า การนำโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ มาใช้ในการทนายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัล จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ หรือกฎหมายอื่นหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้การเล่นต่างๆ ที่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การเล่นตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน ซึ่งตามมาตรา ๔^๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้มีการเล่นดังกล่าวเอาไว้ และการจัดให้มีการแถมพหุหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ซึ่งตาม

^๔ มาตรา ๔ ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

(มีต่อหน้าถัดไป)





มาตรา ๘ “บัญญัติว่าจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นอกจากนี้ การเล่นอื่น ๆ นอกจากบัญชี ก. และบัญชี ข. หากเป็นการพนันกันหรือจัดให้มีเพื่อให้พนันกันแล้ว ตามมาตรา ๔ ทวิ” บัญญัติว่าจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงระบุชื่อและเงื่อนไขเอาไว้ สำหรับการเล่นตามปัญหาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเกี่ยวกับการที่เอกชนนำโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ มาใช้ในการจัดให้มีการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลนั้นไม่ได้เป็นการเล่นตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนันฯ และไม่เป็นการเสี่ยงโชคและจัดให้มีการแถมพหุหรือรางวัลที่ผู้ประกอบการค้าหรืออาชีพจัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๘ เนื่องจากไม่ได้เป็นกรณีที่เจ้าของสินค้าให้ผู้ซื้อสินค้าเสี่ยงโชคในการได้รับของแถมพหุหรือรางวัล” กรณีจึงต้องพิจารณาแต่เพียงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเล่นที่เป็นการพนันตามมาตรา ๔ ทวิ หรือไม่ ซึ่งคำว่า “การพนัน” จะมีลักษณะหรือมีความหมายอย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ไม่ได้ให้ลักษณะหรือความหมายของการพนันไว้ แต่มีบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติการพนันฯ ได้กล่าวถึงลักษณะการพนันเอาไว้ ได้แก่ ตามมาตรา ๕ ใช้ข้อความว่า “ผู้ใดจัดให้มีการเล่นซึ่งตามปกติย่อมจะพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน” หรือตามมาตรา ๙ ใช้ข้อความว่า “การเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่น”

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้น จะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดให้มีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข ๕ ถึง ๑๕ ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตราความเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ไปไปแล้วกลับคืนหรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น

๔ มาตรา ๘ การจัดให้มีการแถมพหุหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อนจึงจะทำได้

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

๗ ในแบบใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นแถมพหุหรือรางวัลในการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ (พ.น. ๓๖ ๐๑-๕๐) ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันฯ ได้กำหนดเงื่อนไขข้อ ๔ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหมายของหลักการตามมาตรา ๘ ดังกล่าวไว้ว่า “การจัดให้มีการแถมพหุหรือให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคเพื่อกิจการค้าหรืออาชีพนั้น สินค้าที่จำหน่ายจะต้องเป็นไปตามราคาในท้องตลาด และผู้ซื้อแม้ว่าจะไม่ได้รับรางวัลในการเสี่ยงก็ต้องได้รับสิ่งของตามราคาที่ซื้อขึ้นไปเสมอ”

๘ มาตรา ๕ ผู้ใดจัดให้มีการเล่นซึ่งตามปกติย่อมจะพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นจัดให้มีขึ้นเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งตน และผู้ใดเข้าเล่นอยู่ด้วยก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่น

๙ มาตรา ๙ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสรีป หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนหนึ่งคนใดนั้น ต้องส่งสลากให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประทับตราเสียก่อนจึงนำออกจำหน่ายได้

ถ้ายังมีได้รับอนุญาตให้มีการเล่นที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ห้ามมิให้ประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้บุคคลใด ๆ เข้าร่วมในการเล่นนั้น



และศาลฎีกาได้วินิจฉัยการเล่นที่เป็นการพนันไว้ว่าจะต้องมีลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงต่อการได้และเสีย^{๑๐} สำหรับ คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ ได้ให้ความเห็นถึงลักษณะของการพนันเอาไว้สรุปความ ได้ว่า จะถือว่าเป็นการพนันได้ผู้เล่นจะต้องเสี่ยงต่อการเสียประโยชน์^{๑๑}

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะที่สำคัญของการพนันคือ จะต้องเป็นการเล่นที่เป็นการเสี่ยงโชคต่อการได้หรือเสียประโยชน์ และเมื่อนำมาพิจารณาปรับกับปัญหาที่หารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกี่ยวกับการที่เอกชนนำโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ มาใช้ในการจัดให้มีการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบ ปัญหาชิงรางวัล โดยตามข้อเท็จจริงที่ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและ ทศท. ชี้แจงนั้น เป็นกรณีที่ ทศท. ได้ ทำสัญญาตกลงให้บริษัท สามารถอินโฟมีเดีย จำกัด นำบริการข้อมูลด้วยเสียงโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ (AUDIOTEX) ของ ทศท. ไปจัดรายการให้ประชาชนใช้โทรศัพท์ระบบดังกล่าวซึ่งคิดค่าบริการนาทีละ ๙ บาท ทั่วประเทศ ในการทายผลการแข่งขันฟุตบอลและตอบปัญหาและให้ของรางวัลกับผู้ที่ยทายผลการแข่งขันฟุตบอล หรือตอบปัญหาถูกต้อง ในกรณีที่มีผู้ทายผลการแข่งขันฟุตบอลหรือตอบปัญหาถูกต้องมากกว่าจำนวนของ รางวัลที่จัดไว้ จะมีการหาผู้ได้รับรางวัลโดยการสุ่มผู้โชคดีด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และตามสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์ของ ทศท. บริษัท สามารถอินโฟมีเดียฯ จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากค่าโทรศัพท์ร้อยละ ๖๐ ส่วน ที่เหลือ ทศท. เป็นผู้รับ จึงเห็นได้ว่า การจัดให้มีการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลดังกล่าว ไม่ได้เป็นการให้บริการในทางธุรกิจในการให้ข้อมูลข่าวสารตามปกติ แต่มีลักษณะเป็นการเล่นที่มีบุคคลสองฝ่าย ประกอบด้วยฝ่ายผู้ทายผลฟุตบอลโดยการโทรศัพท์ผ่านโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ ซึ่งต้องเสียค่าบริการโทรศัพท์ ในอัตรานาทีละ ๙ บาททั่วประเทศ และอาจได้รับของรางวัลซึ่งส่วนมากมีลักษณะเป็นทรัพย์สิน และฝ่ายผู้จัดให้ มีการทายผลซึ่งจะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ของค่าโทรศัพท์ โดยผลที่เกิดขึ้นมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับผลของการ แข่งขันฟุตบอลหรือความสามารถของผู้ตอบปัญหาและผลของการสุ่มผู้โชคดีจากระบบคอมพิวเตอร์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) จึงเห็นว่า การนำโทรศัพท์ระบบ หมายเลข ๑๙๐๐ มาใช้ในการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลเป็นการเล่นที่เป็นการพนัน เนื่องจากเป็นการเล่นที่มีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชคต่อการได้หรือเสียประโยชน์ ซึ่งการจัดให้มีการเล่นดังกล่าวเพื่อให้พนันกันจะกระทำได้นั้น ตามมาตรา ๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ บัญญัติว่าต้องมิกฎกระทรวง ระบุชื่อและเงื่อนไขการเล่นเอาไว้ เมื่อในปัจจุบันยังไม่มิกฎกระทรวงกำหนดให้สามารถจัดให้มีการเล่นใน ลักษณะการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลทางโทรศัพท์ระบบหมายเลข ๑๙๐๐ เพื่อให้พนันกันได้ การจัดให้มีการเล่นดังกล่าว จึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘

^{๑๐} เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๕๒/๒๕๒๗ ที่ ๔๕๓-๔๖๐/๒๕๐๑ และที่ ๑๔๒/๒๕๗๙

^{๑๑} บันทึก เรื่องการตีความปัญหาการแจกรูปภาพและหมุนรางวัลของธนาคารออมสินว่าเป็นการพนันประเภท สลากกินรวบหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๑๓)





ประเด็นที่สอง ในปัญหาที่ว่า หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบได้แก่ใครบ้าง นั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือมานั้นยังไม่ชัดเจนว่าเป็นกรณีเช่นใดและมีปัญหายุ่งยากแก่การวินิจฉัยอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) จึงไม่พิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๕



เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๒.๑/๑๕๑๔๓ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายปฏิรูประบบราชการซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติใหม่ ที่มีเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. การปฏิบัติราชการแทน ในกรณีที่รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจประสงค์ จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน จะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ (๕) หรือมาตรา ๓๘ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการมอบอำนาจ ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ถึง (๑๒) ของ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ การมอบอำนาจอาจกระทำได้ตาม ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑๓)

๒. การรักษาราชการแทน ในกรณีไม่มีรองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจหรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้ใดจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน และข้าราชการที่จะแต่งตั้งมารักษาราชการ แทนได้แก่ข้าราชการระดับใด

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ความในมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๒๘ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่ม ภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งจะต้องมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่เหมาะสมกับการแบ่งกลุ่มภารกิจ เพราะ หากมีการแต่งตั้งข้าราชการนอกกลุ่มภารกิจเป็นผู้รักษาราชการแทน อาจทำให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องได้ และการแต่งตั้งจะต้องมีความสอดคล้องกับข้อ ๒๒ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนด ให้กลุ่มภารกิจขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย

๓. อำนาจของรองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ตามความในมาตรา ๒๑

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๐๐๐๔ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





วรรคหก กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจ เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หมายความว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของปลัดกระทรวง ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจะถูกเปลี่ยนมาเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติการลงนามของหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ในนามของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เช่น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจความมั่นคงภายใน กระทรวงมหาดไทย หรือในนามของปลัดกระทรวง

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า น่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในนามของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดิน ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๔ ในกรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คือ รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงภายในที่มีกรมที่ดินอยู่ในกลุ่มภารกิจเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ถูกต้องหรือไม่ และกรณีนี้ เมื่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจได้หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

(๑) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนไว้แล้ว ตามมาตรา ๓๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจ กรณีเช่นนี้ถือว่า อำนาจของปลัดกระทรวงที่ได้รับมอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกเปลี่ยนมาเป็นของรองปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจตามมาตรา ๒๑ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ถูกต้องหรือไม่

(๒) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประสงค์จะมอบอำนาจให้กับรองปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจโดยตรง กรณีนี้จะถือปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๕. รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมายหรือไม่ และหนังสือราชการที่มีถึงกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลุ่มภารกิจ จะถึงปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

สำหรับการลงนามในหนังสือที่เกี่ยวกับกลุ่มภารกิจ รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจสามารถลงนามในหนังสือถึงส่วนราชการภายนอกได้โดยตรง ในนามของรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ

๖. กรณีหัวหน้ากลุ่มภารกิจลาพัก ลาป่วย เดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาตหรือการควบคุมบังคับบัญชาหัวหน้ากลุ่มภารกิจ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การปฏิบัติราชการของหัวหน้ากลุ่มภารกิจยังขึ้นอยู่กับปลัดกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการ ในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี แม้กฎกระทรวงว่าด้วย



กลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๒๒ จะกำหนดให้กลุ่มภารกิจขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีก็ตาม

๗. กระบวนการปฏิบัติงานระหว่างรองปลัดกระทรวง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย กับรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดีกรมในกลุ่มภารกิจ และระหว่าง รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ กับอธิบดีกรมในกลุ่มภารกิจ อาทิเช่น มีกรณีข้อสั่งการระหว่างปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายกับกรมใดกรมหนึ่งในกลุ่ม ภารกิจหรือทั้งสองกรม กระทรวงจะมีหนังสือแจ้งรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือแจ้งอธิบดี และเมื่อ กรมจะมีหนังสือถึงปลัดกระทรวงจะต้องให้รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ เป็นผู้ลงนาม หรืออธิบดีเป็น ผู้ลงนาม

กระทรวงมหาดไทยจึงใคร่ขอหารือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกระทรวง มหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายปฏิรูประบบราชการหรือไม่อย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของทุกกระทรวง ทบวง กรม กระทรวง มหาดไทยจึงมีความเห็นว่า ควรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะได้หารือร่วมกับ สำนักงาน ก.พ. พิจารณาจัด ทำคู่มือแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายปฏิรูประบบราชการ เพื่อทุกหน่วยงานจะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติ งานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริง จากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยมีประเด็นพิจารณาสรุปได้หกประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การมอบอำนาจและรับมอบอำนาจของรองปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ เพียงใด นั้น ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒)^๑ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง ผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๑๓) กำหนดระเบียบให้รองปลัดกระทรวง ผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

สำหรับการรับมอบอำนาจนั้นไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๘ (๒) โดยให้

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้า กลุ่มภารกิจ การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๕๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรง ตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด (มีต่อหน้าถัดไป)





รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงได้ เพราะรองปลัดกระทรวง มิได้เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๒) และการที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง แล้วให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจต่อให้รองปลัดกระทรวงก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน เพราะจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๖) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด
- (๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ
- (๑๐) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ
- (๑๑) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ
- (๑๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ
- (๑๓) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ถึง (๑๒) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ





รักษาการในตำแหน่งมาใช้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นที่สาม อำนาจของปลัดกระทรวงที่จะตกเป็นของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ มีเพียงใดนั้น ประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒)^๔ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๒๑ วรรคหก^๕ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง ที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งปรากฏว่ากฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจไว้บางกรณี เช่น อำนาจของ ปลัดกระทรวงในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีอื่น ตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวอำนาจ หน้าที่ของปลัดกระทรวงทั้งปวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจึงตกเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้า กลุ่มภารกิจ เว้นแต่อำนาจที่ได้รับการยกเว้นไว้ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น อำนาจของปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้แทน กระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจจึงย่อมตกไปเป็นของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่ม ภารกิจนั้นด้วย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมาย อื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง นั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นใน ระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทาง และแผนการปฏิบัติ ราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มี เอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ สำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและ ปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้ กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่ กำหนดโดยกฎกระทรวง

(มีต่อหน้าถัดไป)



สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดี ข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นอำนาจของ ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ดังนั้น เพื่อความรอบคอบและไม่ให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีในศาล ปลัดกระทรวงจึงควรทำหนังสือมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองด้วย

ประเด็นที่สี่ เกี่ยวกับสถานะของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า โดยที่การบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะให้มี เป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๑๑} เพื่อให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการ ปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงและลด ความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ แต่ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยเป็นเพียงการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่ม ภารกิจ และกฎหมายก็ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่ม ภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เว้นแต่อำนาจที่ได้รับการยกเว้นไว้

กรณีตามประเด็นข้อหาหรือจึงเห็นว่า เมื่ออำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการ ของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามมาตรา ๒๑ วรรคหก เพราะฉะนั้น รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในฐานะ เป็นผู้แทนกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้นได้

ประเด็นที่ห้า เกี่ยวกับการลาภิจ ลาป่วย การเดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาต หรือการ ควบคุมบังคับบัญชาของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหาร รูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันเพื่อที่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่ง ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจ เดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ และมีปริมาณงานมากจะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและ ปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และ ให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙





จะให้มีความหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และเมื่อรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจซึ่งรับผิดชอบกำกับการบริหารงานราชการของกลุ่มภารกิจและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจยังคงเป็นข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงจึงย่อมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง ซึ่งรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพราะฉะนั้น เมื่อรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง การลา กิจ ลาป่วย การเดินทางไปราชการ การพิจารณาอนุญาต หรือการควบคุมบังคับบัญชาของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจอันมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจย่อมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง

ประเด็นที่หก เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการระหว่างรองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย กับรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดีในกลุ่มภารกิจนั้น เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารรูปแบบใหม่กำหนดให้กระทรวงสามารถกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะให้มีเป้าหมาย การทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจ รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานได้โดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นกรณีที่เป็นการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง อันมิเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ กรณีดังกล่าว อธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการดังกล่าว

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖





เรื่องเสร็จที่ ๗๑๐/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข
ผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ*

กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๘/๓๒/๕๐๐๑ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งในข้อ ๒๐ ได้กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข มี ๓ กลุ่มภารกิจ คือ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข และกลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการ สุขภาพ และกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจแล้ว กระทรวงสาธารณสุข จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจอื่นมารักษาราชการแทนได้หรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้รักษาราชการแทนจะเป็นผู้ใด ระหว่างปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๒. ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจท่านใดท่านหนึ่ง หรือทั้ง ๓ ท่าน ช่วยปฏิบัติราชการงานในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้หรือไม่ และอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๓. ถ้าหากปลัดกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ช่วยปฏิบัติราชการแทนในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามข้อ ๒ ได้ จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ปฏิบัติราชการแทนซึ่งกันและกันในกรณีที่รองปลัดกระทรวงท่านใดท่านหนึ่งไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ในงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วมีความเห็นดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่การบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้อง

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๕๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





ปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้นโดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด เป็นเพียงการที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย และลดความซ้ำซ้อน กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้กำหนดให้รองปลัด

^๑ มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการกำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น



กระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีตามปัญหาเมื่อไม่มีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยอำนาจในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงนั้นเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ ส่วนการที่จะให้ข้าราชการในกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ย่อมเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะเป็นผู้แต่งตั้งและกรณีดังกล่าวไม่อาจนำ บทบัญญัติมาตรา ๖๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งมาใช้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง สำหรับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงนั้น จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่ง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และแม้ว่ากระทรวงจะกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจโดยมีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกลุ่มภารกิจก็ตาม แต่รองปลัดกระทรวงก็ยังมีหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัด

^๒ มาตรา ๔๔ ๑๑๑ ๑๑๑

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

^๓ มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่กฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๑ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น





กระทรวงมอบหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคสอง ด้วย

กรณีตามปัญหาจึงเห็นว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายในงานราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๘ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อหาหรือประการที่สาม เห็นว่า ในกรณีที่กระทรวงกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจโดยมีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกลุ่มภารกิจ แต่รองปลัดกระทรวงก็ยังคงมีหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงจะมอบหมายด้วย ส่วนกรณีการจะมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นของปลัดกระทรวงให้รองปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ย่อมเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะเป็นผู้มอบ โดยการมอบอำนาจดังกล่าว ผู้มอบอำนาจต้องพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าวด้วย

กรณีตามปัญหา เมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย หากไม่มีรองปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กรณีดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๕

^๔ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.ล.๑

๑.ล.๑

ผลงานที่น่าสนใจด้านการร่างกฎหมาย
และให้ความเห็นทางกฎหมาย





เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือชุดหัวส่วน*

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๐๙๑๓ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการจัดหาเรือชุดหัวส่วน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กรมเจ้าท่า (ปัจจุบันคือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้ลงนามในสัญญาตามโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วน จำนวน ๓ ลำ กับบริษัท Ellicott Machine Corporation International ตามสัญญา เลขที่ ๐๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๙,๕๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาหลายประการ แต่จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๕ บริษัทฯก็ยังไม่สามารถส่งมอบเรือชุดตามที่กำหนดในสัญญาได้ กรมเจ้าท่าจึงได้บอกเลิกสัญญาริบเงินค้ำประกันและดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทฯ

กรมเจ้าท่าได้ส่งคำกล่าวหาข้าราชการและอดีตข้าราชการของกรมฯ ซึ่งรับผิดชอบโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือที่ ปช. ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งมายังกรมเจ้าท่า โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งขึ้นแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาจำนวน ๗ คนเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดทางอาญาด้วย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้กรมเจ้าท่าพิจารณาโทษทางวินัยแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และสำหรับความผิดทางอาญานั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี

ในส่วนของความรับผิดทางละเมิด กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่งที่ ๕๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งมติว่าการกระทำของบุคคลจำนวน ๗ คน เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามนัยของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพียงใด

หากกรณีดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งกรมฯ แต่งตั้งตามคำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๕๗/๒๕๔๖ หรือไม่ เพียงใด

๒. กำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้กับกรณีที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยมิใช่อายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช่หรือไม่ อย่างไร

๓. การนับอายุความที่ให้นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่เมื่อใด และในกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ที่กล่าวถึงข้างต้น จะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้แล้วหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ตามสัญญาจัดหาเรือชุดหัวส่วาน มีผู้กระทำผิดแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการฯ คือ เรือตรี สัญชัย กุลปรีชา และกรรมการฯ อีก ๓ คน คือ เรือตรีประเวช รักแผน เรือตรีวิเชษฐพงษ์ ทองเจริญ และนายปัญญา ส่งเจริญ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของบุคคลทั้งสิ้นในฐานะกรรมการตรวจการจ้างที่ตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ตามงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ นั้นเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามสัญญา ทำให้ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ ก่อนที่จะมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญา เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และฐานเป็นเจ้าพนักงานรับรองหรือทำเอกสารอันเป็นเท็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๔) ประมวลมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ นายदनัย ศรีพิทักษ์ กรรมการตรวจการจ้าง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของนายदनัยฯ ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่อง



จักรใหญ่ตามงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ซึ่งไม่ถูกต้องตามสัญญาโดยที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

กลุ่มที่สาม ได้แก่ นายจงอาชว์ โปธิสุนทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการที่นายจงอาชว์ฯ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินในงวดการจ่ายเงินที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอนั้น เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๕ ตามสัญญาจัดหาเรือชุดหัวส่วาน มีผู้กระทำผิดแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ นายจงอาชว์ โปธิสุนทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การที่นายจงอาชว์ฯ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้พิจารณาอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ จำนวนร้อยละสี่สิบของราคาเรือ เมื่อส่งเรือชุดหัวส่วาน เรือพีเลี้ยงและท่อทุ่นพร้อมอุปกรณ์มายังประเทศไทย เป็นให้มีการส่งมอบท่อทุ่นพร้อมอุปกรณ์แล้วจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละเก้าของราคาเรือ และส่งมอบเรือพีเลี้ยงแล้วจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละหกของราคาเรือ โดยไม่เป็นความจำเป็นของทางราชการทำให้ราชการเสียประโยชน์และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการฯ ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างของการจ่ายเงินงวดที่ ๒ กลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองจำนวน ๕ คน และกรรมการฯ อีก ๑ คน คือ นายอิทธิพล กาญจนกิจ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของบุคคลทั้งหมดในฐานะมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทำความเห็นต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทำความผิดทางวินัยและทางอาญามีผลผูกพันต่อการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบหรือไม่

๒. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอายุความซึ่งสามารถแยกได้เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๒.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดพิจารณาแล้วเห็นว่า การ





กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อายุความเรียกกรังค่าสินไหมทดแทนคือ อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรืออายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒ การนับอายุความเรียกกรังค่าสินไหมทดแทนที่ให้นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่วันที่ใดคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า การพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าวเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ เป็นการสอบข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาล โดยในส่วนของความผิดทางวินัย มาตรา ๙๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยให้ถือว่า

^๑ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกกรังค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกกรังค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกกรังค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๒ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกกรังค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ท่าละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(มีต่อหน้าถัดไป)



รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในส่วนของความผิดทางอาญา มาตรา ๙๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งฟ้องคดีโดยให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯมิได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ในรายงานการสอบสวนจึงไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะทำให้ทราบได้ว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนของความรับผิดทางละเมิดเป็นจำนวนเท่าใดตามความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดทางละเมิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องชดใช้ รวมทั้งพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยและทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่ได้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

^๔ มาตรา ๙๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน





ประเด็นที่สอง มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นที่ ๒.๑ เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีทำการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอายุความ วรรคสองของมาตราเดียวกันได้บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องใช้อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

ในประเด็นที่ ๒.๒ เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔^๔ ว่า การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณีคือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น และในเรื่องที่พิจารณาเสร็จดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการรายงานผลการสอบสวนทางวินัยไปให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลทราบซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยว่า รายงานผลการสอบสวนทางวินัยไม่ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์ในการหาตัวผู้รับผิดทางวินัย ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางละเมิด การกระทำผิดวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นการละเมิดก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๕/๒๕๓๐) การรู้ตัวผู้ต้องรับโทษทางวินัยจึงยังไม่ทำให้รู้ตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิด โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดเมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้นมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลการสอบสวนความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิดไว้ ซึ่งโดยหลักแล้ว ความผิดทางอาญาอันเป็นความผิดสำเร็จในบางฐานความผิดจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิด เพราะการกระทำเดียวกันอาจเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิด

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ่มชัดข้อมูลความผิดว่า เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คนกระทำความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาด้วย และแม้ว่าการทำความผิดทางวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นความรับผิดทางละเมิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม แต่ในกรณีที่หารือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ

^๔ บันทึก เรื่อง ทหารเรือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔



ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย ซึ่งความผิดทางอาญานี้เป็นการกระทำที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วยกรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และถือได้ว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวี) ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖



เรื่องเสร็จที่ ๖๒๒/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร*

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือที่ กท ๙๑๐๐/๑๖๖๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยขณะนี้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น ๑๕ คน และมีเลขานุการ ๑ คน) ถูกฟ้องคดีปกครองหลายคดี ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกคนจะทำหนังสือมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนแต่ละคดีทุกครั้งไป แต่เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่กัน หรือบางครั้งต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ จึงไม่สะดวกในการจัดทำหนังสือมอบอำนาจหรือไม่สามารถจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนได้ทันเวลา

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จึงขอหารือว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีมติในที่ประชุม (ครั้งเดียว) มอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือเลขานุการ หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร (กำหนดตำแหน่ง แต่ไม่กำหนดชื่อบุคคล) ฟ้องคดี หรือดำเนินคดีปกครอง ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดทุกคดีที่กำลังดำเนินคดีปกครองอยู่ในปัจจุบัน และที่จะมีเกิดขึ้นในอนาคตตลอดไป ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ควรมีวิธีการดำเนินการอย่างไร และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวจะมีวิธีการมอบอำนาจช่วงต่อให้อัยการสูงสุดหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดำเนินการแทนผู้รับมอบอำนาจอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือรับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนิน

*ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๐๑ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๒๑ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)





การอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ย่อมเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับกฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๓) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ก. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

(๔) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ การพาณิชย์ หรือสหการในสังกัดกรุงเทพมหานคร และให้ผู้แทนส่วนราชการ การพาณิชย์ หรือสหการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(๕) จัดการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานครในการศึกษาฝึกอบรมหรือดูงานตามความต้องการของกรุงเทพมหานคร

(๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(๘) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น





เมื่อพิจารณามาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงอยู่ในความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ย่อมเป็น “คดีปกครอง” และอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว สำหรับคำฟ้องในคดีปกครองนั้น มาตรา ๔๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมีชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องที่มุ่งหมายต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ออกคำสั่งทางปกครอง โดยแท้จริงแล้วในกรณีตามปัญหา ผู้ถูกฟ้องคดีคือ “คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร” และไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครอย่างไร กรณีก็ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองนั้นมุ่งหมายเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่า

^๔ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออก กฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม

(๑) หรือ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้



นั้น ไม่ว่าคำสั่งดังกล่าวจะออกมาโดยองค์กรใดก็ตาม หากออกมาโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ย่อมนำมาฟ้องได้ และไม่ใช้ปัญหาความรับผิดชอบส่วนตัวของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีเหตุเพิ่มเติมให้สามารถฟ้องคดีละเมิดหรือคดีอาญาตามมาได้ด้วยเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งที่มุ่งเน้นในการบังคับเอาจากผู้มีสิทธิในทรัพย์สิน จึงต้องมีตัวบุคคลหรือนิติบุคคลเป็นจำเลย

กรณีตามปัญหา การที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งดำเนินคดีปกครองโดยใช้มติของที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้นย่อมมีลักษณะเป็นการมอบหมายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดความชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการมอบหมายนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลให้มีการดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อได้มีการมอบหมายดังกล่าวแล้ว หากมีคดีปกครองเกิดขึ้น การฟ้องคดีปกครองก็ย่อมต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๔๕ (๕) และวรรคห้า^๖ ซึ่งกำหนดว่า คำฟ้องต้องมีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย และในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่พนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๐^๗ กำหนดว่า คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ ดังนั้น หากมีการฟ้องคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครต่อศาลปกครอง กรรมการซึ่ง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗ ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้



ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ
กรุงเทพมหานคร หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ดังกล่าว

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๕



เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕ /๒๕๕๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๐๓๐๑/๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า

๑. ส่วนราชการจะต้องบังคับทางปกครองอย่างไร
๒. บุคคลใดมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องนี้
๓. มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ การบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ดังกล่าวอย่างไร
๔. อายุความในการบังคับทางปกครองมีกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ถ้ามีเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และสิ้นสุดเมื่อใด
๕. วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามขั้นตอนการปฏิบัติของกรมบังคับคดีจะต้องให้ศาลสั่ง แต่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เป็นอำนาจตามข้อ ๑ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้โดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาล ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรการบังคับทางปกครองสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ส่วนการจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเข้าหลักเกณฑ์ในกรณีใด กล่าวคือ

กรณีที่ ๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วยังไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระ และ





ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีตามปัญหาที่หารือมาเป็นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^๒

กรณีที่ ๒ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ

(๑) ให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือ

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

^๓ มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๗

ฯลฯ

ฯลฯ

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยข้อ ๑ (๒)^๕ กำหนดให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบกับมาตรา ๘๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไปโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ประเด็นที่สามและประเด็นที่ห้า โดยที่ทั้งสองประเด็นนี้เกี่ยวเนื่องกันจึงรวมตอบเป็นประเด็นเดียว โดยเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดนั้น อธิการบดีจุฬาลงกรณ์

^๕ ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

๑ล๑

๑ล๑

^๖ มาตรา ๘๒ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้สถานศึกษาตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการบริหารและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินด้วย



มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดำเนินการ หรือมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๕^๙ และเรื่องเสร็จที่ ๕๙๔/๒๕๔๕^๙

อนึ่ง กรณีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไว้เป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ และที่ ๑๕๗/๒๕๔๖

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทางปกครองจึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดี

^๙ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น



ตามมาตรา ๒๗๑^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีจที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^{๑๒}

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๖

^{๑๑} มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น



เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
เมื่อบุคคลภายนอกร้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน : กรณีคณะทันตแพทยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล*

มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ ทม ๐๔๐๑/๔๓๙๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอร้องการดำเนินการเมื่อบุคคลภายนอกร้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่า มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้าราชการในสังกัดของมหาวิทยาลัยมหิดลเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะพึงต้องถือและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

คณะทันตแพทยศาสตร์ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดของมหาวิทยาลัยมหิดลได้รายงานกรณีมีผู้ป่วยราย นางอารี มากจดี มีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายจำนวนห้าล้านบาทจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติگانต์ ฟองสมุทร หรือเหล่าธรรมทัศน์ อันเนื่องจากการตรวจรักษาทำให้ตาบอดทั้งสองข้าง พุดไม่ได้และระบบการหายใจผิดปกติ ซึ่งคณะทันตแพทยศาสตร์ได้มีการประชุมคณาจารย์ภายในภาควิชาเวชศาสตร์ช่องปากเพื่อปรึกษาหารือและทบทวนการตรวจรักษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติگانต์ฯ แล้วเห็นว่า การให้การรักษของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติگانต์ฯ เป็นการรักษาที่ถูกต้องมิได้ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด อีกทั้ง นางอารีฯ ผู้มีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายก็ได้แสดงพยานหลักฐานใด ๆ ต่อมหาวิทยาลัยฯ หรือต่อคณะทันตแพทยศาสตร์ หรือต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติگانต์ฯ ในอันที่จะทำให้เห็นได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวอ้างนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติگانต์ฯ โดยตรง นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า นางอารีฯ มิได้รับการรักษาแต่เฉพาะที่คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลเท่านั้น แต่ยังไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลอื่นอีกหลายแห่ง และได้มาพบแพทย์ตามที่นัดอย่างสม่ำเสมอ และโดยที่มหาวิทยาลัยมหิดลเห็นว่าบุคลากรทางการแพทย์ของมหาวิทยาลัยมีความสำคัญในอันที่จะต้องให้การรักษาผู้ป่วยเป็นอย่างดีและเท่าเทียมกัน แพทย์แต่ละคนมีจิตวิญญาณและจริยธรรมในการรักษาผู้ป่วยให้หายจากโรค อันไม่พึงประสงค์ แต่ในทางปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่แพทย์กลับต้องถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่เพียงแต่ผู้ป่วยมีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายโดยไม่ได้แสดงหลักฐานใด ๆ ให้พอรับฟังได้เลย

* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๕/ ๕๔๓ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



ดังนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลจึงขอหารือว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากนางอารีฯ แล้ว แต่โดยข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวอ้างนั้นเป็นการกระทำของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกานต์ฯ หรือไม่ เช่นนี้ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือขอหารือไปถึงกรมบัญชีกลางแล้ว ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่าการดำเนินการในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น ข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้ได้ข้อยุติว่า การกระทำตามที่ของผู้นิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ และผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลในฐานะหน่วยงานของรัฐสมควรดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องดังกล่าวไว้ เพื่อใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี เพื่อความรอบคอบสมควรให้มหาวิทยาลัยขอหารือแนวทางปฏิบัติต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกทางหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยมหิดล) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องที่หารือนี้ว่า นางอารี มากงดี ได้มีหนังสือถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกานต์ ฟองสมุทร หรือเหล่าธรรมทัศน์ และมหาวิทยาลัยมหิดลให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิด โดยกล่าวอ้างว่าการตรวจรักษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกานต์ฯ ทำให้ตนตาบอดมองไม่เห็นทั้งสองข้าง พุดไม่ได้และระบบการหายใจผิดปกติ และโดยที่มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกานต์ฯ ก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หากผู้ช่วย

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๖

๑๑๖

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

๑๑๖

๑๑๖





ศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกาณ์ กระจ่างเมตต์ต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกาณ์ ต่อมหาวิทยาลัยมหิดลในการที่จะถูกไต่เบี่ยงก็จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อนางอารี มากงดี ได้ยื่นคำขอให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงจิตติกาณ์ และมหาวิทยาลัยมหิดลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิด จึงเป็นกรณีที่นางอารีฯ ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๓๒^๔ และข้อ ๓๓^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ต้องรับคำขอของนางอารีฯ และหากเห็นว่าคำขอนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตน ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

^๓ มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

^๔ ข้อ ๓๒ ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

^๕ ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า



เรื่องเสรีจที่ ๓๙๙/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๓๘๘๗ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบปัญหาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีรายละเอียดข้อเท็จจริงดังนี้

กรณีที่ ๑ กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งว่า รถยนต์ราชการส่วนกลางซึ่งใช้ประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน กย-๔๗๙๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายโดยเกิดจากการโจรกรรม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของนายพิชัย อุทัยเชษฐังค์ ผังเมืองจังหวัดสงขลาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษา จึงมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้ทำรายงานผลการพิจารณาเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากรณีนี้แล้วเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของผังเมืองจังหวัดสงขลา ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงขออนุมัติจำหน่ายรถยนต์ดังกล่าวเป็นสูญ

กรณีที่ ๒ อดีตข้าราชการในสังกัดกรมบัญชีกลางซึ่งถูกกลโกงไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยร้ายแรง ได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๑๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่นแกล้งโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือสองประเด็นดังนี้

๑. กรณีรถยนต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองสูญหายโดยเกิดจากการโจรกรรม นั้น เนื่องจากทรัพย์สินของทางราชการเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของและต้องมีผู้ดูแลรับผิดชอบ หากเกิดความเสียหายหรือสูญหาย ส่วนราชการเจ้าของทรัพย์สินจะต้องมีหน้าที่ในการซ่อมแซมและติดตามทรัพย์สินนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ยืมรถยนต์ไปใช้แล้วสูญหาย

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๐๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี





จึงต้องตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่มีการดูแลรับผิดชอบเพียงพอหรือไม่ การพิจารณาของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ระบุว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและขออนุมัติจำหน่ายเป็นสูญ ซึ่งจะเป็นการตัดตอนมิให้หน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ หากให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำเช่นนี้ได้ทรัพย์สินของทางราชการเมื่อได้รับความเสียหายก็ไม่อาจติดตามและเรียกคืนได้ จึงขอหารือว่า การปฏิบัติของกรมโยธาธิการและผังเมืองในกรณีนี้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด นั้น เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายโดยดำเนินการพิจารณาทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครอง ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๕ ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป” แต่ตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวได้ระบุว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎหมายทำให้เข้าใจว่าเหตุละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ จึงขอหารือว่า ในกรณีนี้จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อสอบสวนว่าคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเสมอไปหรือไม่ หรือหัวหน้าส่วนราชการจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากได้กระทำไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรได้รับความคุ้มครองสิทธิตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแจ้งพนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี รวมทั้งขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีตามนัยข้อ ๓๗ ของระเบียบดังกล่าวในทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้



ข้อหาหรือประการที่หนึ่ง เห็นว่า ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่เกิดความสูญหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า ความเสียหายดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง และคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า รถยนต์ส่วนบุคคลของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งใช้ประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน กย-๔๗๙๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายเนื่องจากโจรกรรมของคนร้าย โดยในวันเกิดเหตุนายพิชัย อุทัยเชษฐังค์ ผังเมืองจังหวัดสงขลาได้นำรถยนต์คันดังกล่าวซึ่งเป็นรถใหม่ไปจอดไว้บนถนนสาธารณะหน้าบ้านพัก เนื่องจากในบ้านพักไม่มีบริเวณที่จอดรถ และได้จอดทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมาข้ามคืน และรถได้สูญหายไปหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า นายพิชัยฯ ได้จอดรถยนต์ทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมาและได้จอดทิ้งไว้ข้ามคืน ประกอบกับรถยนต์คันดังกล่าวเป็นรถใหม่ การจอดทิ้งไว้เช่นนั้นย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการที่รถยนต์จะสูญหายได้โดยง่าย แม้จะได้มีการขออนุญาตไว้ในกรณีออกปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการหรือในวันหยุดราชการสามารถจอดที่บ้านพักได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่านายพิชัยฯ ได้ดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการด้วยความระมัดระวังอย่างพอเพียง การที่รถสูญหายไปนี้ ย่อมเกิดความเสียหายแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจี้ที่ ๙๑/๒๕๔๑^๒ และเรื่องเสรีจี้ที่ ๑๒๙/๒๕๔๒^๓ เนื่องจากกรณีนี้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่เคยวินิจฉัยไว้นั้นเป็นเรื่องที่เกิดจากอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่สามารถป้องกันได้

^๑ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑

^๓ บันทึก เรื่อง กรณีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๕๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๒





ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า การที่ผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำ ที่ ๓๙๖๒/๒๕๕๕ ฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๑๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่นแกล้งเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา เพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา และหากสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะต้องมีคำสั่งยืนยันสภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีได้กระทำความผิดวินัย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง”^๔ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง”^๕ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย

กรณีนี้เป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแต่อย่างใด

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ



อนึ่ง ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป

(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖





เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การดำเนินการของผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
ที่มีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๙/๔๔๒๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือขอกฎหมายสรุปความได้ว่า คณะกรรมการธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีข้อสงสัยว่าในกรณีที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปมีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ต่อมา มีการออกคำสั่งหรือมีมติใด ๆ อันมีผลทำให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทนั้นได้ประโยชน์ หรือบุคคลนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียในทางอ้อมด้วยนั้น คำสั่งหรือมติดังกล่าวจะมีผลประการใด และเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งต่อมาประธานคณะกรรมการธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ว่าต้องการหารือรวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้บริหารของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับมอบหุ้นจากบริษัทที่จะรับการทำสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างทางด่วนจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก่อนที่บริษัทดังกล่าวจะเข้าตลาดหลักทรัพย์ ต่อมา มีการเร่งรัดดำเนินการทำสัญญาให้บริษัทนั้นเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างทางด่วนดังกล่าว ในระยะเวลาใกล้เคียงกับการที่หุ้นของบริษัทนั้นเข้าทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ ในกรณีนี้จะถือว่าผู้บริหารเหล่านั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการอนุมัติให้จัดทำสัญญาว่าจ้างหรือไม่ และผลของการอนุมัติทำสัญญาว่าจ้างดังกล่าวจะเป็นอย่างไร

ประเด็นที่สอง การที่ผู้บริหารหรือกรรมการของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ มีคู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเอกชนที่จะขอกู้เงินจาก บอย. ซึ่งการพิจารณาเงินกู้ยู่ในการกำกับดูแลของตนหรือตนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลอยู่ด้วย จะถือว่ามีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือไม่ และหากมีการอนุมัติเงินกู้โดยตนมีส่วนกำกับดูแลการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวโดยตรงหรือโดยอ้อม จะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และหากมีการดำเนินการให้มีการโอนหุ้นของคู่สมรสนั้นให้บุคคลอื่นถือแทนก่อนมีการยื่นขอกู้เงิน กรณีนี้จะถือว่าเป็นการพยายามหลบเลี่ยงกฎหมายดังกล่าวด้วยหรือไม่ และผลจะเป็นประการใด



คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภามุแทนราษฎร (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การอนุมัติให้ทำสัญญาในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การอนุมัติให้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิของเอกชนในการเข้าทำสัญญากับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับการพิจารณาว่าผู้บริหารที่ได้รับหุ้นไปก่อนที่บริษัทจะเข้าทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ จะทำการอนุมัติให้ทำสัญญาได้หรือไม่ และผลของการอนุมัติเป็นเช่นไรนั้น เห็นว่าผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย (เช่นเป็นกรรมการบริหาร หรือผู้จัดการ) ไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองหรือมีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง

นอกจากนี้ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีได้เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่การที่บุคคลนั้นถือหุ้นอยู่ก็อาจถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ตามมาตรา ๑๖^๓

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)



แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการพิจารณาว่าการถือหุ้นในจำนวนและลักษณะใดจะถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่น ตามข้อหาหรือนี้หากการได้รับมอบหุ้นของผู้บริหารการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเหตุจงใจให้ผู้บริหรนั้นสั่งการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่ตนได้รับหุ้นมา ก็ต้องถือว่าเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางและทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถทำคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับบริษัทนั้นได้ ซึ่งการออกคำสั่งไปในกรณีดังกล่าว หากไม่เข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้แล้ว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๖ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการเพิกถอน คำสั่งนั้นย่อมยังมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเจื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น”

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้นผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่ มีคำสั่งหรือมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

^๕ มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองผลย้อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเจื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น





ส่วนข้อหาหรือในประเด็นที่สองนั้น เห็นว่า มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ว่าหมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ฯลฯ การอนุมัติเงินกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) นั้น เป็นเพียงการดำเนินธุรกรรมซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายส่วนแบ่งและพาณิชย์ มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามบทนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เข้าลักษณะเป็นการอื่นที่กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งหรือมติดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองและย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์การทำคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว”

(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรณีที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๕)





เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๑๔๒๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจาก

๑. กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างและขยายถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ และได้ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และจ่ายเงินค่าทดแทนปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินบางรายได้สงวนสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกินกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๒. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วปรากฏว่า

๒.๑ ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๒.๒ หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนสองรายไม่ได้ระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ ทั้งนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้ในสัญญาซื้อขายแล้ว

๒.๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เคยมีความเห็นในเรื่องการระบุสิทธิและระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไว้ ตามบันทึก ลับ ที่ มท ๐๒๐๙.๒/๕๔๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าเจ้าหน้าที่ต้องระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ในหนังสือแจ้งด้วย หากมิได้ปฏิบัติจะมีผลทำให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๔ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ แนว คือ

ก. แนวแรก เห็นว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การทำคำสั่งทางปกครองหรือการแจ้งคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากการทำสัญญาซื้อขายที่ดินตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐



ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ซึ่งในการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจนแล้วในข้อ ๙ ว่า “ผู้ขายตกลงขายที่ดินและขอรับเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น และสิ่งของอื่น ๆ ตามข้อ ๑ และ ๒ จากผู้ซื้อไปก่อน โดยขอสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ซื้อให้มารับเงินค่าทดแทน” สิทธิในการอุทธรณ์เกิดขึ้นจากเงื่อนไขตามสัญญาซื้อขายที่ดินซึ่งผู้ขายได้สงวนสิทธิไว้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบและเป็นฐานในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

ข. แนวที่สอง เห็นว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใด ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นเรื่องที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งสิ้น ฉะนั้นในการแจ้งให้มารับเงินกรณีที่ทำสัญญาซื้อขายที่ดินโดยสงวนสิทธิในการอุทธรณ์ก็ต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิดังกล่าวด้วย หากไม่มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะต้องขยายเป็นหนึ่งปี

๓. กรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวได้มีความเห็นที่แตกต่างกัน จึงเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาดสำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งกระทบถึงสิทธิของผู้อุทธรณ์และการเบิกจ่ายงบประมาณของทางราชการ จึงขอหารือเพื่อวินิจฉัยให้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมืองและตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เจ้าหน้าที่ได้เข้าตกลงกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ส่วนมากสามารถตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ รวมทั้งเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ด้วย แต่มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าหน้าที่ แต่ไม่พอใจจำนวนเงิน



ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จึงได้สวณสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมา เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเกินกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยหนังสือแจ้งดังกล่าวมิได้ระบุสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ อันเป็นปัญหาว่าจะทำให้ระยะเวลาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเริ่มนับใหม่หรือขยายออกไปตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามสัญญาทาง

^๑ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสวณสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๓ มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง



ปกครอง^๔ ที่เกิดจากความตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่เวนคืนกับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และสำหรับกรณีที่มาตรา ๒๕ บัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนนั้น มิได้มีความหมายว่าสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีจะเกิดขึ้น ณ วันที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้เกิดขึ้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกำหนดตามมาตรา ๙^๕ จึงทำสัญญาสงวนสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น สิทธิอุทธรณ์จึงเกิดขึ้น ณ วันที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยระยะเวลาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้สิทธิอุทธรณ์ หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมีได้ก่อน เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ

^๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งได้วินิจฉัยว่าสัญญาที่เกิดจากการตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่เวนคืนกับผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นสัญญาทางปกครอง

^๕ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน



หรือหน้าที่ของบุคคล ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือแจ้งจึงไม่ต้องระบุนิติและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อเสนอแนะว่า แม้ว่าการที่มีได้ระบุนิติและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในหนังสือแจ้งจะไม่มีผลทำให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การระบุนิติและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา อันเป็นการปฏิบัติราชการที่โปร่งใสและชัดเจน ซึ่งจะลดข้อโต้แย้งที่อาจจะมีขึ้นได้

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

หน้าว่าง



ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

ปัญหา อุปสรรค

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีงานเกี่ยวกับกฎหมายในหลายลักษณะ ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรภายใน และการปฏิบัติงานร่วมกับ บุคลากรจากหน่วยงานอื่น การปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่จึงประสบปัญหาอุปสรรคบางประการซึ่งสำนักงานฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ครั้งก่อน ดังนี้

๑. ปัญหาการสูญเสียกำลังบุคลากรให้แก่หน่วยงานอื่น สำนักงานฯ ต้องประสบกับปัญหาด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เนื่องจากนิติกรซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ได้โอนไปรับราชการในฝ่ายตุลาการ อัยการ รวมถึงรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนซึ่งมีอัตราเงินเดือนที่สูงกว่ามาก การสูญเสียบุคลากรทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ กับปริมาณงาน และการทำงานบางส่วนต้องล่าช้าไปกว่าที่ควรจะเป็น

๒. ปัญหาความล่าช้าในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนในเรื่องนโยบายหรือหลักการของบทบัญญัติกฎหมายในแต่ละเรื่อง ซึ่งหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้และการแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายหรือหลักการของบทบัญญัติของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของผู้แทนแต่ละคนตลอดจนการเปลี่ยนผู้แทนหน่วยงานทำให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนนโยบายหรือหลักการนั้นอยู่เสมอ หรือบางครั้งต้องมีการพิจารณาทบทวนเนื่องจากนโยบายหรือหลักการที่กำหนดไว้แล้วไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือหลักการของบทบัญญัติในส่วนอื่น จึงต้องกลับมาพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายในส่วนนั้น

ใหม่ ซึ่งทำให้การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายต้องล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

๓. การดำเนินการทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะการยกร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายพบว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณานั้นมีหลายปัญหาเป็นปัญหาของวิธีการตีความกฎหมายซึ่งมักจะตีความตามลายลักษณ์อักษร โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเนื่องจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน การใช้หรือการตีความจึงต้องอาศัยแนวความคิดและหลักการของกฎหมายมหาชน การขาดความรู้ในเรื่องนี้ส่งผลให้การใช้กฎหมายหรือการตีความของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิหรือประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีหรือเป็นบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการตีความตามลายลักษณ์อักษรและการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของกฎหมายมหาชนส่งผลให้การยกร่างกฎหมาย และการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของสำนักงานฯ ต้องใช้เวลาในการพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายหลายเรื่องโดยไม่จำเป็น

๔. งานพัฒนากฎหมาย เป็นโครงการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อศึกษาและปรับปรุงกฎหมายให้สนองตอบต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการวิจัยทางกฎหมายจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจถึงสภาพของสังคมไทย โดยเฉพาะการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ให้เห็นข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ



สังคมไทย ผู้ที่จะทำการศึกษาวิจัยกฎหมายจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายของประเทศ ขณะเดียวกันควรมีความรู้หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีความรู้ในศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้อง ที่จะทำให้สามารถพิจารณาวางระบบกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับหลักวิชาการในด้านต่าง ๆ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัจจุบันมีนักวิจัยในด้านนี้ค่อนข้างจำกัด ผู้วิจัยส่วนใหญ่เป็นผู้วิจัยในเชิงวิชาการมากกว่า เป็นผลให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนากฎหมายไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๕. สำนักงานฯ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลด้านกฎหมายด้วยคอมพิวเตอร์เพื่อให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลกฎหมายกลาง สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานฯ และหน่วยงานของรัฐอื่น และได้จัดทำระบบสั่งการและจัดการเอกสารแบบอัตโนมัติ (Office Automation) มาใช้ในการสั่งการ ควบคุม และติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพนั้น การดำเนินการยังไม่อาจบรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำระบบข้อมูลการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการจัดทำระบบข้อมูลเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

แนวทางแก้ไข

๑. สร้างความเชี่ยวชาญในกฎหมายแต่ละสาขาให้กับนิติกรของสำนักงานฯ โดยยึดถือโครงสร้างองค์กรที่แบ่งเป็นฝ่ายกฎหมายตามสาขาต่าง ๆ เพื่อทดแทนการสูญเสียอัตรากำลังนิติกรซึ่งมีความเชี่ยวชาญ พร้อมทั้งสร้างความก้าวหน้าในสายงานของนิติกร และกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยการกำหนดสายงานนักกฎหมายมหาชนภาครัฐขึ้น เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับการ

สูญเสียบุคลากรให้แก่องค์กรอื่น

๒. การสร้างเสริมประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรในงานร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยการมอบหมายงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมรวมทั้งการร่วมประชุมพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายของหน่วยงานอื่น

๓. จัดให้มีการประชุมผู้ปฏิบัติงานกฎหมายเป็นประจำทุกสัปดาห์ เพื่อเป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้จะได้พิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติงานให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

๔. การเผยแพร่แนวความคิดและหลักการกฎหมายมหาชน รวมทั้งวิธีการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ให้กับบุคลากรของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการใช้กฎหมายและการร่างกฎหมาย โดยสอดแทรกในการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชน และหลักสูตรอื่นที่เป็นการฝึกอบรมพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ เพื่อให้มีแนวความคิด และหลักการด้านกฎหมายมหาชน สามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และประโยชน์สุขของสังคมอย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้ระบบการจ้างศึกษาวิจัย เพื่อเปิดกว้างให้บุคคลต่าง ๆ เข้ามารับจ้างทำงานวิจัยและนำผลงานวิจัยไปใช้ในการพัฒนากฎหมายต่อไป รวมทั้งจัดหาทุนการศึกษากฎหมายในต่างประเทศ เพื่อพัฒนาบุคลากรในทางกฎหมายให้มีความรู้ด้านกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในด้านสนับสนุนงานด้านพัฒนากฎหมายต่อไป

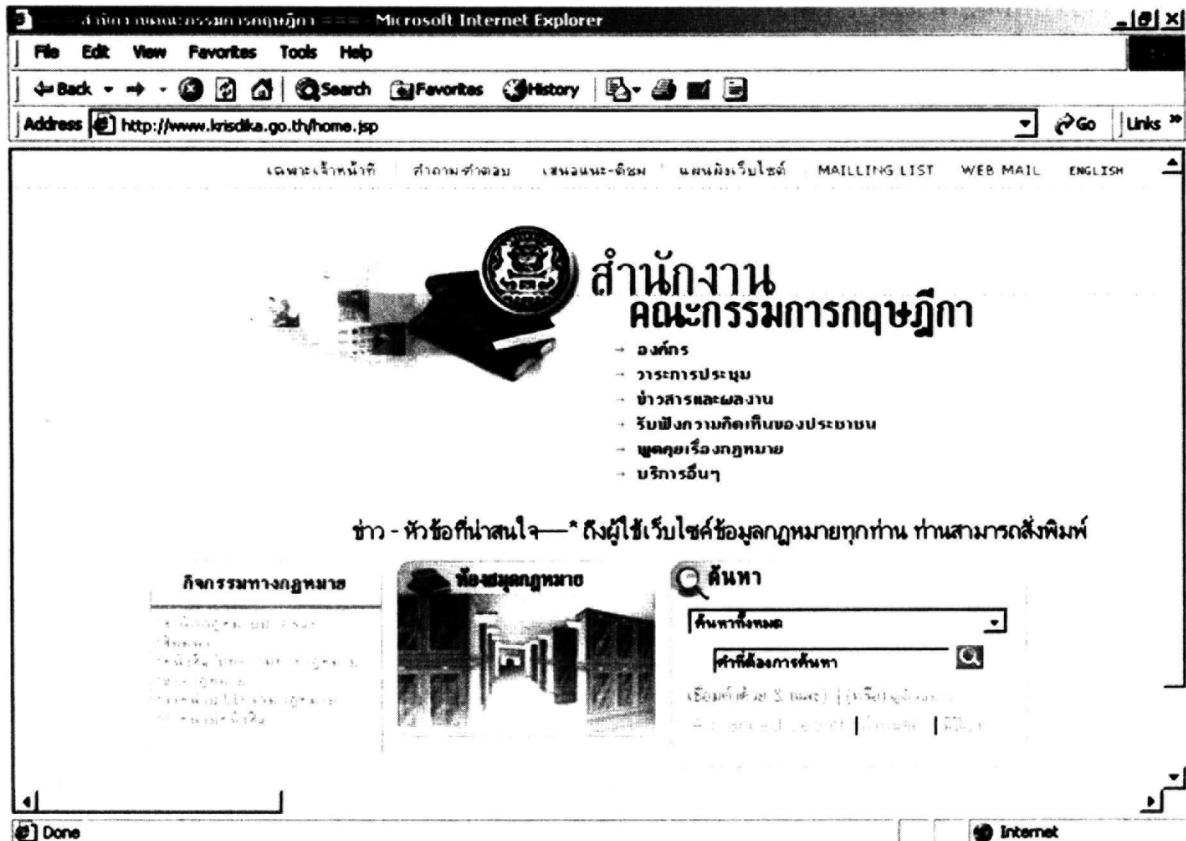


๖. เสนอของบประมาณเพื่อจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องที่มีคุณภาพมาใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการจ้างบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านระบบคอมพิวเตอร์มาจัดวางระบบข้อมูลให้สมบูรณ์

.....



แนะนำเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายสำหรับที่อยู่เว็บไซต์คือ www.krisdika.go.th ผู้ที่สนใจข้อมูลทางกฎหมายต่างๆ อาทิ กฎหมาย ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสามารถเข้าตรวจค้นในเว็บไซต์ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในเว็บไซต์ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างกฎหมายที่สำคัญและเปิดให้มีการตั้งกระทู้ถาม-ตอบกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายของสาธารณชนด้วย





คณะผู้จัดทำ

คณะทำงานจัดทำรายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖

| | | |
|-------------------|--------------|-----------------------------|
| ๑. นางสาวพรทิพย์ | จาละ | คณะที่ปรึกษา |
| ๒. นายอัชพร | จารุจินดา | คณะที่ปรึกษา |
| ๓. นายสงขลา | วิชัยชัทตะ | คณะที่ปรึกษา |
| ๔. นายนิพนธ์ | ยะกิมี่ | คณะที่ปรึกษา |
| ๕. นายอภิมุข | สุขประสิทธิ์ | หัวหน้าคณะทำงาน |
| ๖. นางสาวอัญชลิตา | กองอรรถ | คณะทำงาน |
| ๗. นายธนาวัฒน์ | สังข์ทอง | คณะทำงาน |
| ๘. นางสาวรัชณี | สังข์ทองงาม | คณะทำงานและเลขานุการ |
| ๙. นายอภิวัฒน์ | คงชาติรี | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๐. นายศุภวัฒน์ | สิงห์สุวรรณ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

ฝ่ายดำเนินการ

| | |
|---------------------|--------------|
| ๑. นายดำรง | วงศ์สัตยนนท์ |
| ๒. นางสาวนภารัตน์ | วงศ์รักษา |
| ๓. นางสาวสมหญิง | เอื้ออมรเวช |
| ๔. นายรัฐพงศ์ | โกคะสุวรรณ |
| ๕. นางสาวจันทร์เพ็ญ | รัชดาธิวัฒน์ |
| ๖. นายทะนายน | เจริญพันธุ์ |
| ๗. นางสาวขวัญเรือน | กุศลส่ง |

