

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961134002

ON. 14

ห้องสมุดกฎหมาย

ห้องสมุดกฎหมาย



ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ม.ป.ช, ม.ว.ม, ท.จ.ว

ชาตะ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๑

มตะ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ห้องสมุดกฎหมาย

หน้าว่าง

(แบบ ก.)

หมายรับสั่งที่ ๑๐๕๒๘

สำนักพระราชวัง

๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐

นายสมภพ โหตระกิตย์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. อายุ ๗๕ ปี อดีตรองนายกรัฐมนตรี กราบถวายบังคมลาถึงอนิจกรรมด้วยโรคเนื้องอกในปอด ณ โรงพยาบาลรามาธิบดี กรุงเทพมหานคร เมื่อวันจันทร์ที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เวลา ๐๔.๐๐ น.

วันอังคารที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เวลา ๑๗.๓๐ น. ขอรับพระราชทานนำหลวงอาบศพ พร้อมด้วยเครื่องเกียรติยศประกอบศพ ณ ศาลาชวลิศอำรุง วัดชาตุทอง กรุงเทพมหานคร

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานโกศแปดเหลี่ยม ฉัตรเบญจาตั้งประดับเกียรติยศ ปี่ กลองชนะ ประโคมเวลาพระราชทานนำหลวงอาบศพ พระพิธีธรรมสวดพระอภิธรรมเวลากลางคืน กำหนด ๓ คืน.

ประณมรัตน/พิมพ์/ ๔๙๔ /ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายสมภพ โหตระกิตย์
	เพื่อทราบ
	เครื่องประกอบเกียรติยศที่พระราชทานมานี้ และเจ้าพนักงานผู้มาปฏิบัติ
	เจ้าภาพไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างใดทั้งสิ้น.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดยหน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

สมบัติห้องสมุดธรรมศาสตร์

(แบบ ก.)

หมายรับสั่งที่ ๑๐๒๖๗

สำนักพระราชวัง

๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ นายชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี เชิญพวงมาลาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ และของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี ไปวางที่หน้าโกศศพ นายสมภพ โหตระกิตย์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. ที่ศาลาชวลิตธำรง วัดชาตุทอง กรุงเทพมหานคร

วันพุธที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เวลา ๑๔.๓๐ น.

ประณมรัตน์/พิมพ์/ผู้ช./ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายสมภพ โหตระกิตย์
	เพื่อทราบ.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดยหน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

(แบบ ค.)

หมายรับสั่งที่ ๑๙๔๒๐

สำนักพระราชวัง

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐

สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดให้ พลเรือเอก นคร พิมูลย์สวัสดิ์ เชิญพวงมาลาไปวางที่หน้าโกศศพ นายสมภพ โหตระกิตย์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม. ท.จ.ว. ที่ศาลาชวลิตธำรง วัดธาตุทอง กรุงเทพมหานคร

วันอาทิตย์ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เวลา ๑๔.๓๐ น.

ประณมรัตน์/พิมพ์/ ๔๙ /ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำพวงมาลาเรียน เจ้าภาพศพ นายสมภพ โหตระกิตย์
	เพื่อทราบ.

ทั้งนี้ ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดยหน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

(แบบ ข.)

หมายรับสั่งที่ ๑๙๒๑๑

สำนักพระราชวัง

๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๐

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ฯ สยามมกุฎราชกุมาร และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ไปพระราชทานเพลิงศพ นายสมภพ โหตระกิตย์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. ที่เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร

วันเสาร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๐ เวลา ๑๙.๓๐ น. เสด็จพระราชดำเนินขึ้นสู่พลับพลาอิศริยาภรณ์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานผ้าไตรของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๕ ไตร และของสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ ๕ ไตร ให้พยานนำไปทอดที่โกศศพ พระสงฆ์ ๑๐ รูปบังสุกุล เสร็จแล้ว ทรงจุดปักแคพระราชทานเพลิง สมควรแก่เวลาเสด็จพระราชดำเนินกลับ

แต่งกายเครื่องแบบปกติขาว ไว้ทุกข์.

ประณมรัตน์/พิมพ์/๔๙๔/ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายสมภพ โหตระกิตย์
	เพื่อทราบ.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดยหน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

(แบบ ข.)

หมายรับสั่งที่ ๑๙๒๑๖ **สำนักพระราชวัง**

๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๐

พระราชทานเพลิงศพ นายสมภพ โหตระกิตย์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. อดีตรองนายกรัฐมนตรี ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร

วันเสาร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๐ เวลา ๑๓.๓๐ น. เชิญโกศศพขึ้นรถวอประเทียบจากศาลาชวลิตธำรง วัดชาตุทอง ไปยังเมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส หยุดรถเชิญโกศศพแห่เวียนเมรุ แล้วเชิญขึ้นตั้งบนจิตกาธาน

เวลา ๑๗.๓๐ น. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินทรงจุดไฟแคพระราชทานเพลิง

วันอาทิตย์ที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๐ เวลา ๐๗.๐๐ น. เก็บอัฐิ.

ประณมรัตน์/พิมพ์/๔๒๑/หาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายสมภพ โหตระกิตย์
	เพื่อทราบ
	เครื่องประกอบเกียรติยศที่พระราชทานมานี้ และเจ้าพนักงานผู้มาปฏิบัติ
	เจ้าภาพไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างใดทั้งสิ้น.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดยหน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ

เมื่อนายสมภพ โหตระกิตย์ กราบถวายบังคมลาถึงแก่อนิจกรรมด้วยโรคเลือดออกในช่องปอด ในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานน้ำหลวงอาบศพ โกศแปดเหลี่ยมฉัตรเบญจาตั้งประดับเกียรติยศ ปี่ กลองชนะ ระโคมเวลาพระราชทานน้ำหลวงอาบศพ และพระพิธีธรรมสวดพระอภิธรรมเวลากลางคืน กำหนด ๓ คืน

อีกทั้งยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพวงมาลาวางหน้าโกศศพ

พระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นที่ทรงพระราชทานนี้ หากนายสมภพ โหตระกิตย์ ได้หยั่งทราบด้วยญาณวิถีใด คงจะมีแต่ความปีติชื่นชมโสมนัสและซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

ปวงข้าพระพุทธเจ้า ขอน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายบังคมแทบเบื้องพระยุคลบาท สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอเทิดทูนพระมหากรุณาธิคุณอันใหญ่หลวงนี้ไว้เหนือเกล้า เพื่อเป็นสิริมงคลและเกียรติยศแก่วงศ์ตระกูลสืบไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า

นายแพทย์ สาธิต - แพทย์หญิง จิราพร โหตระกิตย์ และครอบครัว

พลตรี พัฒนศักดิ์ - นางสุธาสินี กรานเลิศ และครอบครัว

นายดิสทัต โหตระกิตย์

วันที่ 17 / พย. / 40
เลขทะเบียน น.ฐ187 ฉ.2
เลขหมู่ ๐๙ ส๒๗๐
2540



สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ

เมื่อความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า นายสมภพ โหตระกิตย์ ล้มป่วยลง และได้เริ่มเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลรามาธิบดี สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ท่านผู้หญิงกุณฑี ไกรฤกษ์ เชิญแจกันดอกไม้พระราชทานเพื่อเยี่ยมอาการ ที่บ้านพักหัวหิน

และเมื่อนายสมภพ โหตระกิตย์ กราบถวายบังคมลาถึงแก่อนิจกรรม สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพวงมาลาวางที่หน้าโกศศพ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมสุดจะพรรณนา

หากนายสมภพ โหตระกิตย์ ได้หยั่งทราบด้วยญาณวิถีใด คงจะมีแต่ความปีติชื่นชมโสมนัสและซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

ปวงข้าพระพุทธเจ้า ขอน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายบังคมแทบเบื้องพระยุคลบาท สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอเทิดทูนพระมหากรุณาธิคุณอันใหญ่หลวงนี้ไว้เหนือเกล้า เพื่อเป็นสิริมงคลและเกียรติยศแก่วงศ์ตระกูลสืบไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า

นายแพทย์ สาธิต - แพทย์หญิง จิราพร โหตระกิตย์ และครอบครัว

พลตรี พัฒนศักดิ์ - นางสุธาสินี กรานเลิศ และครอบครัว

นายดิสทัต โหตระกิตย์



สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ

เมื่อความทราบฝ่าละอองพระบาทว่า นายสมภพ โหตระกิตย์ กราบถวายบังคมลาถึงแก่อนิจกรรม สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพวงมาลาวางที่หน้าโกศศพ นับเป็นพระกรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม

หากนายสมภพ โหตระกิตย์ ได้หยั่งทราบด้วยญาณวิถีใด คงจะมีแต่ความปีติชื่นชมโสมนัสและซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

ปวงข้าพระพุทธเจ้า ขอน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายบังคมแทบเบื้องพระบาท สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอเทิดทูนไว้เหนือเกล้า เพื่อเป็นสิริมงคลและเกียรติยศแก่วงศ์ตระกูลสืบไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า
นายแพทย์ สาธิต - แพทย์หญิง จิราพร โหตระกิตย์ และครอบครัว
พลตรี พัฒนศักดิ์ - นางสุธาสินี กรานเลิศ และครอบครัว
นายดิสทัต โหตระกิตย์



สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ

เมื่อความทราบฝ่าพระบาทว่า นายสมภพ โหตระกิตย์ กราบถวายบังคับลาถึงแก่อนิจกรรม สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานพวงมาลาวางที่หน้าโกศศพ นับเป็นพระกรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม

หากนายสมภพ โหตระกิตย์ ได้หยั่งทราบด้วยญาณวิถีใด คงจะมีแต่ความปีติชื่นชมโสมนัสและซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

ปวงข้าพระพุทธเจ้า ขอน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายบังคมแทบเบื้องพระบาท สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอเทิดทูนไว้เหนือเกล้า เพื่อเป็นสิริมงคลและเกียรติยศแก่วงศ์ตระกูลสืบไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า
นายแพทย์ สาธิต - แพทย์หญิง จิราพร โหตระกิตย์ และครอบครัว
พลตรี พัฒนศักดิ์ - นางสุธาสินี กรานเลิศ และครอบครัว
นายดิสทัต โหตระกิตย์



สารบัญ

ประวัติศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ๑๙

คำไว้อาลัย ๓๕

ประวัติเกี่ยวกับชีวิตการทำงาน

๔๐ ปี ในสำนักงานคณะกรรมการ โดย ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ๙๔

งานการเมือง ของ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์
โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ๑๑๐

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ กับการบริหารราชการแผ่นดิน
โดย นายวิษณุ เครืองาม ๑๒๕

ผลงานที่น่าสนใจบางเรื่องของ กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ และคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งมี ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธาน

บันทึก เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๑๓๔

บันทึก เรื่อง การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม ๑๓๘

ความเห็นเสนอต่อคณะกรรมาธิการการปกครองวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๖
เรื่องความเหมาะสม และความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ๑๔๓

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมา
ปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์
และยุติธรรม ๑๕๑

บทความทางวิชาการ

หลักการเขียนคำนิยามศัพท์ในการร่างกฎหมาย *โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์* ๑๙๙

การตีความกฎหมาย *โดย ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน* ๒๒๕

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙
จะปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่ *โดย ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์* ๒๕๘

มรดกส่วนที่ตกทอดมาถึงวันนี้ *โดย นายประเสริฐ นาสกุล* ๒๙๖

หลักการแบ่งแยกอำนาจ *โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์* ๓๐๘

การให้ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เกี่ยวกับสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ
โดย ดร. รองพล เจริญพันธุ์ ๓๒๔

การตีความรัฐธรรมนูญ *โดย ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม* ๓๕๑

คำขอบคุณของครอบครัว **๓๗๕**

รายนามผู้ส่งพวงหรีดเคารพศพและบริจาคเงินทำบุญหรือสมทบกองทุน "สมภพ โหตระกิตย์" **๓๗๖**



ประวัติ
ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นบุตรชายคนเดียวของขุนกิจสุงกากร (กิจ โหตระกิตย์) และนางแพร โหตระกิตย์ เกิดเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๑ ที่ตำบลคลองต้นไทร อำเภอคลองสาน จังหวัดธนบุรี

สมบัติหอจดหมายเหตุ

สมรสกับคุณหญิงเบ็ญจางค์ โหตระกิตย์ (น.ส. เบ็ญจางค์ สวัสดิ์บุรี) เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๔๙๒ มีบุตรและธิดารวม ๔ คน คือ



๑. นพ. สาธิต โหตระกิตย์ ซึ่งได้สมรสกับ พญ. จิราพร สว่างวงศากุล มีบุตรและธิดารวม ๒ คน คือ น.ส. ธีตา โหตระกิตย์ และ ด.ช. ตนัย โหตระกิตย์

๒. นางสุธาสินี กรานเลิศ ซึ่งได้สมรสกับพลตรี พัฒนศักดิ์ กรานเลิศ มีบุตรและธิดารวม ๓ คน คือ น.ส. พัฒน์สินี กรานเลิศ นายธีรภพ กรานเลิศ และ ด.ช. นพวิชญ์ กรานเลิศ

๓. นายดิสทัต โหตระกิตย์

๔. ด.ญ. ซึ่งถึงแก่กรรมในขณะคลอด

การศึกษา

พ.ศ. ๒๔๗๑	สำเร็จมัธยมบริบูรณ์และประโยคมัธยมบริบูรณ์ (ม.๘) จากโรงเรียนอัสสัมชัญ บางรัก
พ.ศ. ๒๔๘๕	อนุปริญญาทางนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง
พ.ศ. ๒๔๘๗	ปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง
พ.ศ. ๒๔๙๗	Diplôme d' Etude Supérieur de Droit Administratif, Université de Paris
พ.ศ. ๒๔๙๘	Docteur en Droit (Mention Bien), Université de Paris



๑



๒



๓

๑.-๓. เดินทางไปศึกษากฎหมายต่อที่ประเทศฝรั่งเศส

๔. คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒

๕. สภามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

๖. ชาวมหาวิทยาลัยมหิดล



๔



๕



๖

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961134002



นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ ๖

พ.ศ. ๒๕๐๖ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๒๔ ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๒๔ ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. ๒๕๒๘ ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประวัติการรับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๖ มิ.ย. ๒๔๘๓ เสมียนพนักงาน
๒๑ ก.ค. ๒๔๙๖ ข้าราชการชั้นตรีประจำแผนก กองร่างกฎหมาย
๑ ก.ย. ๒๔๘๙ ข้าราชการชั้นโท ประจำแผนกสารบรรณ
๑ ม.ค. ๒๔๙๐ ผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการร่างกฎหมาย
๗ ม.ค. ๒๔๙๙ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย
๑๘ ส.ค. ๒๔๙๙ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย (ข้าราชการชั้นเอก)
๑ ส.ค. ๒๕๐๒ หัวหน้ากอง กองแปล
๒๗ ธ.ค. ๒๕๐๔ กรรมการร่างกฎหมายประจำ ฝ่ายต่างประเทศ (ข้าราชการชั้นพิเศษ)
๑ ต.ค. ๒๕๐๘ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ต.ค. ๒๕๑๑ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ต.ค. ๒๕๒๒ ลาออกจากราชการ

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๐๑	ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)
พ.ศ. ๒๕๐๖	ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี และเลขานุการ (จอมพลถนอม กิตติขจร)
พ.ศ. ๒๕๑๒	ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร)
พ.ศ. ๒๕๑๖	ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร)
พ.ศ. ๒๕๑๗	ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์)
พ.ศ. ๒๕๒๒	ประธานคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
พ.ศ. ๒๕๒๓	ประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
พ.ศ. ๒๕๓๕	ประธานคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย (รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน)



เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ ณ พระราชวังไกลกังวล ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒ (รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

ตำแหน่งหน้าที่ในคณะรัฐมนตรี

๑๙ ธ.ค. ๒๕๑๕ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

๑๖ ต.ค. ๒๕๑๖ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

๓๐ พ.ค. ๒๕๑๗ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

๑๒ พ.ย. ๒๕๒๐-๑๑ ม.ค. ๒๕๒๓ รองนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์



ตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติ

พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๑๑	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรรมาธิการการปกครอง
พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔	สมาชิกวุฒิสภา, กรรมาธิการการปกครอง
พ.ศ. ๒๕๑๖	กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๒๔	สมาชิกวุฒิสภา, กรรมาธิการการปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๒	ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ
พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๔	สมาชิกวุฒิสภา, ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม
พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๓๕	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม
พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๐	สมาชิกวุฒิสภา, ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและยุติธรรม, กรรมาธิการการปกครอง



การเข้าร่วมประชุมสหภาพรัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๐๕ - การประชุมคณะมนตรีสหภาพแห่งรัฐสภา ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี

- การประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๕๑ ประเทศบราซิล และดูงานรัฐสภาของเบลเยี่ยม ญี่ปุ่น เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน

พ.ศ. ๒๕๐๖ - การประชุมสหภาพรัฐสภาที่เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

- การประชุมสหภาพรัฐสภา ณ เมืองเบลเกรด ประเทศยูโกสลาเวีย

พ.ศ. ๒๕๐๘ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๕๔ ณ กรุงออตตาวา ประเทศแคนาดา โดยมี พลเอก หลวงสุทธิสารรณกร เป็นหัวหน้าคณะ

พ.ศ. ๒๕๐๙ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๕๕ ณ กรุงเตหะราน สาธารณรัฐอิสลาม อิหร่าน โดยมี หลวงประกอบนิติสาร เป็นหัวหน้าคณะ

พ.ศ. ๒๕๑๐ - การประชุมคณะรัฐมนตรีรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐๐ ณ เกาะ Palma de Mallorce สาธารณรัฐสเปน โดยมี นายทวี บุณยเกตุ เป็นหัวหน้าคณะ

- การประชุมคณะมนตรีสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย (Asian Parliamentarians' Union - APU) ครั้งที่ ๓ ณ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี โดยมี หลวงประกอบนิติสาร เป็นหัวหน้าคณะ

พ.ศ. ๒๕๑๑ - การประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐๒ ณ กรุงดาการ์ สาธารณรัฐเซเนกัล ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๖ เมษายน ๒๕๑๑ โดยมี พลโท สุข เปรุนาวิน เป็นหัวหน้าคณะ




THAILAND
86th INTER-PARLIAMENTARY CONFERENCE
Santiago, Chile 7 - 12 October 1991



- เป็นผู้แทนรัฐสภาไทยไปร่วมประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๕๖ ระหว่างวันที่ ๔-๑๓ กันยายน ๒๕๑๑ ณ กรุงลิมา สาธารณรัฐเปรู โดยมีพระดุลยพากย์สุวบัณฑ์ เป็นหัวหน้าคณะ

พ.ศ. ๒๕๑๓ - การประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐๖ ณ เมืองมอนติคาโล ราชรัฐโมนาโค โดยมี พลตรี ศิริ สิริโยธิน เป็นหัวหน้าคณะ

พ.ศ. ๒๕๓๒ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๑ ณ กรุงบูดาเปสต์ สาธารณรัฐฮังการี
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๒ ณ กรุงลอนดอน ประ.ทศอังกฤษ

พ.ศ. ๒๕๓๓ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๓ ณ กรุงนิโคเซีย สาธารณรัฐไซปรัส
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๔ ณ เมือง Punta del Este สาธารณรัฐอุรุกวัย

พ.ศ. ๒๕๓๔ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๕ ณ กรุงเปียงยาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๖ ณ กรุงซานติอาโก สาธารณรัฐชิลี

พ.ศ. ๒๕๓๕ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๗ ณ กรุงยาอุนเด สาธารณรัฐแคเมอรูน
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๘ ณ กรุงสตอกโฮล์ม สาธารณรัฐสวีเดน

พ.ศ. ๒๕๓๖ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๘๙ ณ กรุงนิวเดลี สาธารณรัฐอินเดีย
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๙๐ ณ กรุงแคนเบอร์รา เครือรัฐออสเตรเลีย

พ.ศ. ๒๕๓๗ - การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๙๑ ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส
- การประชุมใหญ่ประจำปี ครั้งที่ ๙๒ ณ กรุงโคเปนเฮเกน ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

กรรมการในคณะกรรมการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ (และปีที่ได้รับแต่งตั้งต่อมาในภายหลัง)

พ.ศ. ๒๕๐๓ - กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๕, พ.ศ. ๒๕๑๐, พ.ศ. ๒๕๑๒)

พ.ศ. ๒๕๐๕ - กรรมการการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ (พ.ศ. ๒๕๐๘)

พ.ศ. ๒๕๐๖ - กรรมการพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๐๘ - กรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๑๐, พ.ศ. ๒๕๑๗)

พ.ศ. ๒๕๐๙ - กรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๓, พ.ศ. ๒๕๑๕)
- กรรมการอุทยานแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๑๑)
- กรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (พ.ศ. ๒๕๑๓, พ.ศ. ๒๕๑๕, พ.ศ. ๒๕๑๘)
- กรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๑๖)

พ.ศ. ๒๕๑๑ - กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติ
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหาร (พ.ศ. ๒๕๑๓)
- กรรมการชำระสะสางประมวลกฎหมาย
- กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา (พ.ศ. ๒๕๑๒)
- กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่ง (พ.ศ. ๒๕๑๒)

พ.ศ. ๒๕๑๒ - กรรมการจัดที่ดินแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิ
- กรรมการพิจารณาชำระสะสางประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- กรรมการธนาคารเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ
- กรรมการเจรจาสิทธิและขอบเขตไหล่ทวีป (พ.ศ. ๒๕๑๖)
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยา
- กรรมการเครื่องหมายการค้า

พ.ศ. ๒๕๑๓ - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของการพลังงานแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๑๖)

พ.ศ. ๒๕๑๔ - กรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- กรรมการปิโตรเลียม (พ.ศ. ๒๕๑๘)

พ.ศ. ๒๕๑๕ - กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหิดล (พ.ศ. ๒๕๑๗)

พ.ศ. ๒๕๑๖ - กรรมการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- กรรมการติดตามผลการปฏิบัติราชการ

พ.ศ. ๒๕๑๗ - กรรมการบริหารกิจการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

พ.ศ. ๒๕๑๘ - กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
- นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล

พ.ศ. ๒๕๑๙ - กรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙
- กรรมการเกี่ยวกับการออกหลักทรัพย์จำหน่ายต่อประชาชน
- อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ
- กรรมการพิจารณาทบทวนการแก้ไขบทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- กรรมการส่งเสริมการลงทุน

พ.ศ. ๒๕๒๐ - กรรมการจราจรแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๒๑ - กรรมการองค์การขนส่งมวลชน
- กรรมการเร่งรัดพิจารณาเขตส่งเสริมการลงทุน (พิเศษ)

พ.ศ. ๒๕๒๒ - กรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๒๘ - ประธานกรรมาการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒

พ.ศ. ๒๕๓๒ - กรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยของราชบัณฑิตยสถาน



งานสอนหนังสือในมหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๐๑ - อาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. ๒๕๑๑ - ศาสตราจารย์พิเศษในสาขาวิชานิติศาสตร์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๘ - นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล

พ.ศ. ๒๕๒๘ - นายกสภามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

งานในบริษัทเอกชน

- ประธานบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายแห่ง ฯลฯ
- กรรมการและประธานที่ปรึกษาบริษัท สังกะสีไทย จำกัด
- รองประธานกรรมการบริษัทรองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)



เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๔ ธันวาคม ๒๔๙๑	เบญจมาภรณ์ช้างเผือก
๑๐ มกราคม ๒๔๙๔	เหรียญบรมราชาภิเษก (เงิน)
๕ ธันวาคม ๒๔๙๕	จัตุรถาภรณ์มงกุฎไทย
๕ ธันวาคม ๒๔๙๙	จัตุรถาภรณ์ช้างเผือก
๕ ธันวาคม ๒๕๐๕	ตริตาภรณ์มงกุฎไทย
๕ ธันวาคม ๒๕๐๖	ตริตาภรณ์ช้างเผือก
๕ ธันวาคม ๒๕๐๘	ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย
๕ ธันวาคม ๒๕๐๘	เหรียญจักรพรรดิมาลา
๕ ธันวาคม ๒๕๑๐	ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก
๕ พฤษภาคม ๒๕๑๒	ตติยจุลจอมเกล้าวิเศษ
๕ ธันวาคม ๒๕๑๒	ประถมาภรณ์มงกุฎไทย
๕ ธันวาคม ๒๕๑๕	ประถมาภรณ์ช้างเผือก
๕ พฤษภาคม ๒๕๑๖	ทุติยจุลจอมเกล้า
๕ พฤษภาคม ๒๕๑๗	มหาวชิรมงกุฎ
๕ ธันวาคม ๒๕๑๘	มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก
๕ พฤษภาคม ๒๕๑๙	ทุติยจุลจอมเกล้าวิเศษ
๒๓ มีนาคม ๒๕๒๒	เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๙ ชั้นที่ ๒







พ่อแม่ - ลูก - หลาน

คิดถึงสมภพ

สมภพ โหตระกิตย์ เป็นลูกเขยที่น่ารักของแม่ นับถือและเป็นห่วงแม่เสมอ จะไปเที่ยวต่างประเทศ เมื่อแม่ยังไปไหนได้ ก็มักจะชวนแม่ไปเที่ยวด้วยเสมอ และเวลาแม่มีเรื่องขัดข้องก็รับปรึกษาและช่วยเหลือ แก้ไขให้เสมอทุกครั้งไป และส่งของ ผลไม้ และขนมมาให้แม่อยู่เสมอ ตอนที่แม่ไม่แข็งแรงเดินเองไม่ได้ ขึ้นบันไดไม่ไหวแล้ว ก็ไปช่วยแก้ไขบ้านที่หัวหินทำห้องนอนให้แม่ใหม่ที่ชั้นล่าง ไม่ต้องขึ้นบันได และชวนแม่ไปพักผ่อนบ่อยๆ พร้อมลูกพร้อมหลาน ทำตัวช่วยดูแลแม่แทน เบ็ญจางค์ เท่ากับ เหมือนลูกชายแม่คนหนึ่ง เมื่อวันสงกรานต์ออกจากโรงพยาบาลก็มารดน้ำแม่ แล้ววันรุ่งขึ้น ก็ไปเข้าโรงพยาบาลอีกที จนเข้าห้อง ไอ ซี ยู ทุกวันเกิดแม่ สามคนพี่น้องก็ร่วมกันเลี้ยงวันเกิดให้แม่ทุกปี ตั้งแต่เบ็ญจางค์ยังอยู่ จนกระทั่งบัดนี้ แม่สวดมนต์ภาวนาทุกเช้าขอให้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ช่วยนำวิญญาณของ**สมภพ โหตระกิตย์** ไปสู่สุคติในสวรรค์สัมปรายภพ

จากแม่
จรูญ สวัสดิ์บุรี

คุณพ่อของลูก

ในที่สุดวาระแห่งการสูญเสียบุคคลที่เรารัก เคารพ และเปรียบเสมือนร่มโพธิ์ร่มไทรของครอบครัวได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากครอบครัวเราได้สูญเสียคุณแม่ เนื่องจากประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์เมื่อ ๑๗ ปีก่อน ถึงแม้คราวนี้ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจะไม่ได้เกิดขึ้นทันทีจนทำให้ลูกๆ ช็อคเหมือนครั้งแรก แต่ก็เกิดขึ้นรวดเร็วมากจนลูกๆ ไม่สามารถทำใจให้สงบได้ นับเวลาตั้งแต่คุณพ่อเริ่มมีอาการไม่สบาย และเข้าตรวจในโรงพยาบาลเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ จนวันที่คุณพ่อจากลูกๆ ไปเมื่อ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นเวลาแค่ ๓ เดือนเท่านั้น เป็น ๓ เดือนที่ถึงแม้คุณพ่อจะป่วย แต่สีหน้าท่าทางของคุณพ่อก็ยังบ่งชัดว่ามีความสุข คุณพ่อพอใจและดีใจที่ลูกและหลานทุกคนเข้ามาห้อมล้อมดูแลเอาใจใส่คุณพ่ออยู่ตลอดเวลา ก่อนหน้าที่คุณพ่อจะเข้าโรงพยาบาลครั้งสุดท้าย ครอบครัวเราทั้งหมดยังได้ไปอยู่ที่บ้านหัวหินร่วมกัน รับประทานอาหารและพูดคุยกันอย่างสนุกสนาน ระยะนั้นถึงคุณพ่อจะไม่ค่อยแข็งแรงนัก แต่ก็แสดงออกให้ลูกๆ ทุกคนได้เห็นว่าคุณพ่อมีความสุขมาก ไม่มีใครนึกว่าอีกเพียง ๑ เดือนต่อมา คุณพ่อจะจากเราตลอดไป

ตั้งแต่คุณแม่เสียชีวิตไป คุณพ่อก็เป็นที่พึ่ง ที่ปรึกษาของลูกๆ มาตลอด คุณแม่ไม่มีโอกาสได้เห็นหลานๆ แต่คุณพ่อมีหลานๆ ขึ้นมาถึง ๕ คน ภายใน ๖ ปี คุณพ่อจะปลื้มใจทุกครั้งเวลาที่ได้หลานใหม่เพิ่มขึ้น และถ้าคุณพ่ออยู่บ้านก็จะใช้เวลาพูดคุยและเล่นกับหลานเสมอ โดยเฉพาะอ้องซึ่งเป็นหลานชายที่อยู่บ้านเดียวกัน สำหรับลูกๆ คุณพ่อจะเป็นคนที่ค่อนข้างเข้มงวด เอาจริงเอาจัง และไม่ค่อยพูดเล่น แต่ดูแลเอาใจใส่ทุกข์สุขของลูกทุกคนอย่างดีอยู่เสมอ แต่สำหรับหลานๆ แล้ว คุณพ่อจะเป็นคุณปู่และคุณตาที่ใจดี พูดจาล้อเล่นและมักจะตามใจหลานอยู่เสมอ

นับต่อแต่นี้ไป ความสุข สนุกสนาน และความอบอุ่นที่ได้อยู่ด้วยกันเป็นครอบครัวใหญ่ คงจะไม่มีอีกแล้ว หลังจากนี้คงเหลือแต่ภาพแห่งความทรงจำของความสุขในอดีตติดไว้ในใจของลูกและหลานทุกคนของคุณพ่อ ลูกแต่ละคนก็จะมีชีวิตและครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบดูแล หลานทุกคนก็จะโตขึ้นและก้าวหน้าในการเรียนต่อไป หลาน ๓ คนของคุณพ่อก็จะศึกษาในต่างประเทศต่อไปเหมือนเดิม แต่ไม่ว่าใครจะอยู่ที่ไหน ทำอะไรอยู่ ลูกและหลานทุกคนก็ยังคงจำคำสั่งสอนต่างๆ ของคุณพ่อได้เสมอ ที่บอกให้เราทำความดี ไม่เห็นแก่ตัว มีเมตตากรุณา เอาใจเขามาใส่ใจเรา ไม่มองใครในแง่ร้าย เป็นคนช่างสังเกต และหัดคิดวางแผนล่วงหน้า ถึงแม้เราอาจจะไม่เก่ง รอบรู้ หรือมีชื่อเสียงเป็นที่ยกย่อง

นับถือของคนทั่วไปอย่างคุณพ่อ แต่ลูกคิดว่าเราทุกคนจะพยายามประพฤติปฏิบัติตามคำสั่งสอนของคุณพ่อ เพื่อให้คุณพ่อภูมิใจว่าลูกและหลานทุกคนเป็นคนดี

ในที่สุดนี้ ลูกและหลานทุกคนขอตั้งจิตอธิษฐาน ให้ผลบุญกุศลทั้งหมดที่เราได้ร่วมทำกันมา จงดลบันดาลให้คุณพ่อประสบแต่ความสุข สงบ ในทุกๆ ภพ ทุกๆ ชาติ ด้วยเถิด

สาธิต โหตระกิตย์



กราบเท้าดวงวิญญาณของคุณปู่สมภพ ที่เคารพรักยิ่ง

เอื้องอยู่บ้านเดียวกับคุณปู่มาตั้งแต่จำความได้ คุณปู่เป็นคนค่อนข้างดุ และเข้มงวด แต่กับหลาน คุณปู่จะใจดีเสมอ ทุกๆ เย็นเวลาเอื้องกลับจากโรงเรียน คุณปู่จะนั่งพักผ่อนอยู่ที่ระเบียงหน้าบ้าน หรือไม่ก็เดินดูต้นไม้พันธุ์ต่างๆ ที่ปลูกไว้ คุณปู่เป็นคนรักต้นไม้ บ้านของเราจึงเป็นบ้านที่ร่มรื่น น่าอยู่ แม้ตอนนี้ เก้าอี้ตรงระเบียงที่คุณปู่นั่งประจำก็ยังตั้งอยู่ที่เดิม เวลาที่เดินผ่าน เอื้องคิดถึงคุณปู่มากเลยค่ะ ช่วงหลังไม่นานที่คุณปู่เริ่มไม่สบาย คุณปู่ทำงานน้อยลงและใจเย็นลงมาก เอื้องเลยมีโอกาสที่จะเข้าไปพูดคุยและปรนนิบัติคุณปู่มากขึ้น คุณปู่บอกว่าถ้าสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ อย่างที่ตั้งใจไว้จะให้รางวัลคุณปู่เป็นอย่างนี้เสมอ คือเมื่อหลานทำดีจะให้รางวัล ซึ่งคงจะทำให้คุณปู่พอใจมาก ตอนนี้เอื้องสอบได้แล้วนะคะ เอื้องไม่เคยคิดอยากได้รางวัลเลย เพียงแต่อยากให้คุณปู่รับรู้และดีใจกับเอื้องด้วย เอื้องอยากเป็นหลานคนหนึ่งที่คุณปู่ภูมิใจ

สุดท้ายนี้ เอื้องขอน้อมใจอธิษฐานให้ดวงวิญญาณของคุณปู่ไปสู่สุขคติ หลานคนนี้ยังคงระลึกถึงคุณปู่อยู่เสมอค่ะ

ธีตา โหตระกิตย์ (เอื้อง)

ตอนอ้องเด็กๆ อ้องเคยสงสัยว่า ทำไมคนเราถึงต้องตาย และทำไมคนเราถึงเสียใจมากกับการสูญเสียในครั้งนั้นด้วย ในตอนแรก พ่อแม่ได้เล่าให้ฟังเกี่ยวกับคนที่ตายว่าคนเหล่านั้นไม่ได้ตาย เพียงแต่พวกเขาเหล่านั้นแค่หมดทุกข์ไปแล้ว แต่อ้องก็ยังไม่เข้าใจอยู่ดีว่า ทำไมต้องเสียใจมากขนาดนั้นในเมื่อพวกนั้นได้หมดทุกข์ไปแล้ว จนเมื่อวันศุกร์ที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ อ้องก็ได้ทราบเหตุผลว่า เพราะอะไร

เมื่อวันศุกร์ที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ เวลาประมาณ ๒๐.๔๕ น. พี่อาร์ม ซึ่งเรียนอยู่ที่ประเทศอังกฤษกับอ้อง ได้เล่าว่าคุณปู่เสียชีวิตลงแล้ว ในช่วงเวลานั้นเอง อ้องรู้สึกมึนงงและชาไปทั้งตัว พร้อมกับความเสียใจที่สูญเสียเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่อ้องเกิดมา รวมกันแล้วทั้งหมด ๑๒ ปี นี่เป็นครั้งที่ร้ายแรงที่สุด

ในคืนนั้น อ้องฝันถึงภาพและเรื่องราวที่เกิดขึ้นระหว่างอ้องกับคุณปู่ ซึ่งตอนนั้นท่านยังมีชีวิตอยู่ คุณปู่เคยหวังอยากให้อ้องเป็นนักกฎหมายเหมือนกับท่าน ท่านพร่ำสอนเสมอว่าให้เป็นคนรอบคอบ รู้จักประหยัดและหัดเป็นคนช่างสังเกต บางครั้งท่านถามคำถามแล้วอ้องตอบไม่ได้ ท่านก็จะพูดว่า “ไอ้ตูดหมา”

เมื่ออ้องกลับมาในช่วงปิดเทอม อ้องรู้สึกว่าทุกอย่างที่บ้านได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตั้งแต่คุณปู่เสียไป เดี๋ยวนี้ไม่มีคนที่จะนั่งอยู่ที่ระเบียงชมธรรมชาติภายในบริเวณบ้าน ไม่มีคนพาไปเลี้ยงอาหารนอกบ้านเวลาอ้อง กลับมาจากอังกฤษ ไม่มีคนที่จะทนุถนอมปลาที่กำลังโต ตอนนี้บ้านของท่านได้เงียบเหงาลง เวลาทานอาหารเย็นก็จะรู้สึกขาดใครบางคนไป ซึ่งสำคัญมาก และคนคนนั้นจะไม่มีวันร่วมทานอาหารอีกตลอดไป อ้องยังจำได้เมื่อก่อน อ้องจะกลับไปเรียนต่อ อ้องได้ไปลาคุณปู่ ท่านได้บอกอ้องว่า “พอกลับมาแล้ว จะให้พาไปเลี้ยงอีก ก็บอกนะ” นั้นคือคำที่อ้องได้ยินคุณปู่พูดเป็นประโยคสุดท้าย ที่จริงแล้ว คุณปู่เสียชีวิตวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อ้องได้ทราบข่าววันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐

ขอให้ดวงวิญญาณของคุณปู่ได้ไปสู่สุขคติ มีความสุขอยู่บนสวรรค์ และถ้าชาติหน้ามีจริง ขอให้อ้องได้ไปเกิดเป็นหลานของคุณปู่อีกครั้ง คราวหน้าขอให้คุณปู่อายุยืนและขอให้อ้องได้ปรนนิบัติท่านด้วยเถิด

จากหลาน

ตนัย โหตระกิตย์ (อ้อง)







ระลึกถึงพระคุณพ่อ

นับตั้งแต่ที่คุณแม่จากลูกๆ ไปเมื่อ ๑๗ ปีที่แล้ว คุณพ่อเสียใจมากและได้บอกกับลูกว่า พ่อจะดูแลลูกๆ และคุณยาย คนที่คุณแม่รักมากอย่างดีที่สุด และคุณพ่อก็ได้ทำตามที่ได้พูดไว้อย่างดีที่สุดจริงๆ

คุณพ่อพยายามดูแลทดแทนในส่วนของคุณแม่ โดยการเข้าตลาด ซื้ออาหาร ผัก และผลไม้ จนกลายเป็นสิ่งที่คุณพ่อชอบ โดยเฉพาะเมื่อลูกหลานไปหัวหินกับคุณพ่อ คุณพ่อจะมีความสุขที่ได้หาของอร่อยๆ มาให้ลูกหลานรับประทาน

เมื่ออ้อยมีลูกคนแรก อ้อยไม่นึกเลยว่า คุณพ่อจะรอบคอบและเอาใจใส่ห่วงใยดูแลลูกถึงขนาดนำไก่ตุ๋นยาจีน มาคะยั้นคะยอให้รับประทานบำรุงร่างกาย โดยเล่าว่าได้ไปเสาะถามหาความรู้จากภรรยาเพื่อนฝูงและคนรู้จัก ถึงการบำรุงร่างกายหลังการมีบุตร และนำคำแนะนำเหล่านั้นมาดูแลลูกแทนคุณแม่

เมื่อหลานๆ โตขึ้น คุณพ่อได้ช่วยแนะนำสั่งสอนให้หลานๆ ได้มีความรู้ ความคิดที่กว้างไกล โดยการชวนไปเที่ยวต่างประเทศบ้างเมื่อมีโอกาส ถึงคุณพ่อจะเป็นคนเจ้าระเบียบ แต่หลานๆ ก็พอใจที่จะได้อยู่ใกล้ๆ กับคุณปู่และคุณตา เพราะจะได้ฟังเรื่องราวต่างๆ ที่มีความรู้ และได้รับประทานอาหารแปลกๆ ที่คุณตาชวนไปชิมตามที่ต่างๆ อยู่เสมอ

การจากไปของคุณพ่อ ถึงลูกจะทราบว่าเป็นสิ่งที่จะต้องมาถึงในวันใดวันหนึ่ง แต่ทุกอย่างก็เกิดขึ้นรวดเร็วเหลือเกิน จนลูกตั้งสติรับไม่ทัน ความรู้สึกของลูกเหมือนหมดคนที่ลูกรักและรักลูกอย่างที่สุดไป ไม่มีคนที่จะคอยให้ความคิดเห็น ช่วยเหลือ และเตือนสติเมื่อเรามีความทุกข์ สำหรับลูก คุณพ่อคือพ่อที่เรารักและภูมิใจอย่างที่สุด ที่ได้เกิดมาเป็นลูกที่มีพ่อที่ให้ทุกสิ่งทุกอย่างแก่ลูกๆ โดยไม่เคยเรียกร้องหรือต้องการอะไรตอบแทนเลย

ลูกขอให้คุณพ่อพักผ่อนให้สบาย หมดความห่วงกังวล และลูกเชื่อว่าผลบุญคุณความดีที่คุณพ่อได้ทำมาด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่เคยเบียดเบียนใคร จะเป็นกุศลนำทางให้คุณพ่อได้พบกับความสงบ และสู่สุขคติยังสัมปรายภพ

สุธาสินี กรานเลิศ (อ้อย)

คุณตาที่เคารพรักยิ่ง

คุณตาเป็นผู้ที่มีความรัก ความห่วงใย ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ให้กับลูกหลานทุกคนเสมอมา คุณตาเป็นห่วงและอยากให้พวกเราทุกคน ประสบความสำเร็จในการศึกษาเล่าเรียน และมีความสุข สิ่งที่คุณตาทำให้แก่พวกเราทุกคนนั้น คงไม่อาจนำมาบรรยายได้หมด แม้จนบัดนี้ เราก็ยังไม่อยากเชื่อว่าคุณตาได้จากพวกเราไปแล้ว เราทุกคนรู้สึกเสียใจกับความสูญเสียครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง และจะระลึกถึงคุณตาตลอดไปว่าเรามีคุณตาที่ดีและประเสริฐเพียงใด

สุดท้ายนี้ ขอให้ดวงวิญญาณของคุณตา สมภพ โหตระกิตย์ จงไปสู่สุขคติเถิด

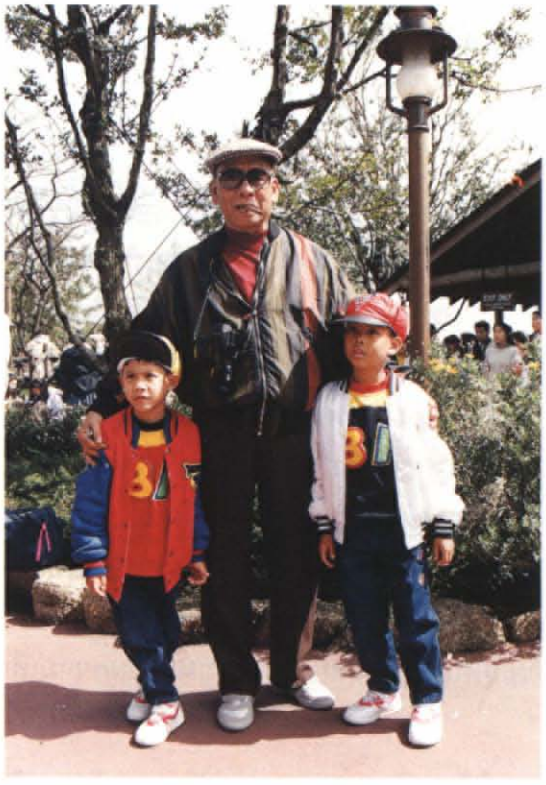
พัฒน์สินี กรานเลิศ (น้ำทิพย์)

คุณตาสมภพ ที่เคารพรักยิ่ง

ตั้งแต่ผมเกิดมา ผมได้เห็นคุณตาและผู้ใหญ่ทุกๆ คนที่ดูแลผมด้วยความเอ็นดู คุณตาเสมือนเป็นคนที่ให้ชีวิตแก่ผมคนหนึ่ง เพราะท่านได้ช่วยชีวิตผมจากโรคประจำตัวผมตั้งแต่เกิด ท่านได้ช่วยอุปการะค่าเล่าเรียนผม เมื่อผมไปอังกฤษเพื่อศึกษาต่อ โดยที่ท่านไม่เคยหวังสิ่งตอบแทนเลย คุณตาได้สอนผมหลายอย่างที่ล้วนแต่มีประโยชน์ และผมก็ไม่เคยลืมเลย เวลาคุณตาหัวเราะ มันช่างแสดงถึงความรักแก่หลานๆ ยิ่งนัก เมื่อมีเวลาว่าง คุณตาจะชวนไปทานอาหารญี่ปุ่น และคุณตาไม่เคยคำนึงถึงราคาอาหารที่ทุกๆ คนต้องการว่ามากแค่ไหน คุณตาคงอยากเห็นผมตอนโตขึ้น แต่มันก็เป็นไปไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้น ผมจะต้องขยันเรียนและทำตัวให้ดี เพื่อไม่ให้คุณตาผิดหวัง เมื่อผมทราบข่าวจากคุณแม่ว่าคุณตาได้ล่วงลับไปแล้ว ผมถึงกับช็อคและผมได้แต่นอนร้องไห้ คิดถึงคุณตาทั้งคืน มันเป็นความสูญเสียที่มากที่สุดในชีวิตผม และมันเป็นความเสียใจที่มากที่สุดตั้งแต่ผมเกิดมา

สุดท้ายนี้ผมขอให้ดวงวิญญาณคุณตา "สมภพ โหตระกิตย์" จงไปสู่สุขคติ

ธีรภพ กรานเลิศ (อาร์ม)



คุณตาที่เคารพ

ตั้งแต่ผมจำความได้ คุณตาสอนให้เราขยันหมั่นเพียร อดทน ซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งพวกเราหลานๆ ทุกคนนำมาปฏิบัติตามคำสั่งสอนตลอดมา คุณตารักพวกเรามาก เวลาว่างคุณตาจะพาพวกเราไปรับประทานอาหารแปลกๆ ที่มีประโยชน์ ซึ่งพวกเราชอบมาก แม้เวลาที่พวกเราไปเรียนอยู่ต่างประเทศ คุณตาก็ยังเป็นห่วงตลอด เมื่อได้ทราบข่าวว่าคุณตาเสียไปแล้ว พวกเราก็เสียใจ ไม่อยากให้เหตุการณ์นี้เกิดขึ้น คุณตาจากพวกเราไปแต่ตัว ส่วนความรัก ความห่วงใย ของคุณตาจะอยู่กับพวกเราตลอดไป ขอให้ดวงวิญญาณของคุณตาจงไปสู่สุขคติ อย่าห่วงกังวลอีกเลย

นพวิชญ์ กรานเลิศ (อิงค์)



ความเป็นครูของพ่อ

คุณพ่อไม่ได้เป็นเพียงพ่อผู้มีพระคุณอันแสนประเสริฐของลูกเท่านั้น แต่คุณพ่อยังเป็นครูที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในชีวิตของลูกอีกด้วย ครูที่ได้ถ่ายทอดบทเรียนต่างๆ ให้จากประสบการณ์ชีวิต ครูที่สอนให้คิดและให้กำลังใจ

ใครก็ตามที่มีโอกาสได้ใกล้ชิดกับคุณพ่อจะทราบดีว่า จิตวิญญาณความเป็นครูของคุณพ่อนั้น ไม่ได้อยู่ที่ตัวหนังสือหรือวิทยาการใดๆ แต่เห็นได้จากจิตใจที่กอปรด้วยความปรารถนาดีที่มีต่อบุคคลอื่นอยู่เสมอ ไม่อยากเห็นใครต้องได้รับความทุกข์ยากลำบากในเรื่องที่ตนเองเคยประสบมา มีแต่ความหวังดีที่อยากให้บุคคลอื่นประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับตน

คุณพ่อกล่าวอยู่เสมอว่า ความสำเร็จทุกอย่างในชีวิตคุณพ่อนั้นมีจุดเริ่มต้นจากแรงกตัญญูที่คุณพ่อมีต่อบุพการี

คุณพ่อสอนคนด้วยการกระทำ ชนะใจด้วยการให้

ลูกขอยึดแนวทางของคุณพ่อเป็นหลักในการดำรงชีวิตสืบไปและขอให้ลูกได้พบครูที่ลูกรักและเคารพคนนี้ทุกชาติไป

จากลูก
ดิสทัต โหตระกิตย์ (เอ้)

“ไว้อาลัย ดร. สมภพ โหตระกิตย์”

พวกเราซึ่งเป็นญาติพี่น้องเมื่อได้รับทราบข่าวจากหลานว่าพี่เข้าโรงพยาบาล ก็รู้สึกเป็นห่วง เพราะโดยปกติแล้วพี่เป็นคนแข็งแรง สุขภาพดี ไม่เคยเห็นป่วยไข้ พวกเราญาติพี่น้องได้ผลัดกันไปเยี่ยม แรกๆ ก็รู้สึกเบาใจคิดว่าคงจะไม่หนักหนานัก แต่ต่อมาอาการกลับค่อยมากขึ้นเป็นลำดับจนถึงวาระสุดท้าย เป็นการจากไปอย่างไม่น่าเชื่อ พวกเรารู้สึกเสียใจมาก เพราะพี่เป็นผู้ใหญ่ที่มีเกียรติและมีอาวุโสสูงที่สุดในหมู่ญาติ เป็นหลักที่ยึดถือของญาติพี่น้อง ตลอดชีวิตของการทำงานพี่ได้ปฏิบัติราชการมาด้วยความสำเร็จอย่างดียิ่ง จนได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีสมัยหนึ่ง สมใจคุณอา (ขุนกิจสุงกากร) ซึ่งท่านมีบุตรเพียงคนเดียว และเมื่อไม่นานมานี้ พี่ก็ได้เป็นผู้จัดเลี้ยงรวมญาติทั้งหมด เป็นการกระชับความสัมพันธ์ในระหว่างญาติให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นความภาคภูมิใจและปลื้มปีติของพวกญาติพี่น้องและลูกหลานมาก ในวันนั้นพี่ยังดูแข็งแรง สดชื่น แจ่มใส จนนึกไม่ถึงว่าพี่จะจากพวกญาติพี่น้องลูกหลานไปอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ตลอดเวลาที่พี่เจ็บป่วยได้เห็นหลานทั้ง ๓ พร้อมครอบครัวช่วยกันดูแลเอาใจใส่ทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้ ก็ยังไม่สามารถที่จะยับยั้งไว้ได้

ขออำนาจแห่งคุณงามความดีและกุศลผลบุญทั้งหลายที่พี่ได้กระทำไว้ รวมทั้งที่ญาติมิตร เพื่อนฝูง และลูกหลานได้ร่วมกันบำเพ็ญอุทิศให้ จงเป็นพลวปัจจัยให้ดวงวิญญาณของ “ดร. สมภพ โหตระกิตย์” บรรลุสุคติในสัมปรายภพตลอดชั่วกาลนาน

ดร. ชำนาญ ยุวบูรณ์
ดร. ประเสริฐ ณ นคร
น.พ. สุธี ลิมอักษร
วุฒิ ยุวนะเตมีย์
อำพล โหตระกิตย์
วีระชัย โหตระกิตย์
ชัยสิทธิ์ โหตระกิตย์
โชคชัย โหตระกิตย์
นวลแท้ กาญจนกุญชร
บัวแก้ว ประทีปะเสน
สุมล กลิ่นพยอม
สุภร โหตระกิตย์
คุณหญิงอาภัสร ปัญจมานนท์
คุณหญิงวลี ยุวบูรณ์
คุณหญิงกอบลาภ เย็นมะโนช
พ.ญ. นงลักษณ์ สรรกำเนิด
กิลสา ลิมอักษร
ละออ โหตระกิตย์

และญาติ พี่ น้อง ลูกหลาน พร้อมครอบครัว





งานวันรวมญาติ

อาลัย
คุณสมภพ โหตระกิตย์

กระผม และคุณสมภพ โหตระกิตย์ มีความคุ้นเคยและสนิทสนมกันมานาน ทั้งโดยส่วนตัวและหน้าที่การงาน คุณสมภพเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงและมีลูกศิษย์ลูกหามากมาย ท่านได้ร่วมรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งกระผมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เราทั้งสองได้ร่วมงานกันอย่างใกล้ชิด ในการบริหารราชการแผ่นดินจนรัฐบาลของจอมพล ถนอม สิ้นสุดลง

คุณสมภพ ก็ยังคงอยู่ในแวดวงการเมืองตลอดมา ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และวุฒิสภา ต่อมาในปี ๒๕๒๐ คุณสมภพก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนรัฐบาลสิ้นสุดลงในปี ๒๕๒๓ แต่คุณสมภพก็ยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองและกฎหมายตลอดเวลา

การจากไปของคุณสมภพ โหตระกิตย์ ย่อมสร้างความเศร้าโศกเสียใจให้แก่ครอบครัว ญาติมิตร เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และลูกศิษย์ทุกคน โดยประเทศไทยของเราได้สูญเสียปูชนียบุคคลทางกฎหมายมหาชนได้อย่างน่าเสียดาย ขอกุศลกรรมที่คุณสมภพ โหตระกิตย์ ได้กระทำมาตลอดชีวิต จงเป็นพลวัตปัจจัยให้ดวงวิญญาณของท่านไปสู่สุคติในสัมปรายภพเทอญ

พลเอก
(ชาติชาย ชุณหะวัณ)
ประธานที่ปรึกษาพิเศษของนายกรัฐมนตรี
ด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศ

รำลึกถึงศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ในชีวิตของแต่ละคน ยากนัก และต้องนับว่าเป็นลาภอันประเสริฐสุด หากได้พบ ได้ร่วมงาน ได้รับทั้งการสั่งสอนและส่งเสริม ด้วยความเมตตา ปรานี จากผู้ใหญ่ที่มีจิตใจสูงและมีคุณค่ายิ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้ใหญ่โดยแท้ที่น่าเคารพยิ่งแล้ว ยังเปี่ยมล้นด้วยความรู้ความสามารถที่บริสุทธิ์ แต่แพรวพราย สามารถทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมและประเทศชาติได้อย่างกว้างขวางในทุกยุค ทุกสมัย เป็นเวลานานแสนนาน ไม่ว่าจะอยู่ในบทบาทใด

ในบรรดาผู้อาวุโสที่ประเสริฐเป็นเลิศจริงๆ นี้ ซึ่งมีอยู่น้อยคนมาก ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นผู้หนึ่งที่ได้ใช้ชีวิตของท่าน รับใช้ประเทศชาติและประชาชน โดยอาศัยวิชากฎหมายที่ได้ศึกษามาอย่างสูงสุด เป็นแกนประสานกับงานมากมายหลายด้านได้อย่างกลมกลืน สนับสนุนกัน สร้างสรรค์ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นงานการเมือง งานร่างกฎหมาย งานภาษีอากร งานให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน งานส่งเสริมการลงทุน งานเศรษฐกิจ หรือแม้งานทางด้านการเงินที่เคยเป็นกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยถึง ๙ ปี

ผู้ที่เคยร่วมงานกับท่าน จะขอเรียกท่านว่าอาจารย์กันแทบทุกคน อาจารย์พร้อมที่จะช่วยเหลือทุกคนแต่จะต้องไม่เสียหลัก อาจารย์พร้อมที่จะถกเถียงกับลูกศิษย์ทุกคนอย่างเผ็ดร้อน แต่ไม่เคยเห็นอาจารย์โกรธ อาจารย์พร้อมที่จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ โดยบัวก็ไม่ให้ช้ำน้ำก็ไม่ให้ขุ่น ไม่เคยเห็นอาจารย์ยกข้อกฎหมายที่คนทั่วไปเข้าใจยากขึ้นมาตัดบทไม่ว่าในเรื่องใด อาจารย์ได้ใช้วิชากฎหมายที่ฝังลึกอยู่ในหัวใจของท่านอย่างแนบแน่น ให้เป็นประโยชน์ในงานทุกด้านได้อย่างยากที่จะหาคนเทียบได้ ผลงานของท่านจะเป็นที่ประจักษ์และเป็นแบบฉบับคอยเตือนชนรุ่นหลังตลอดไป

จึงขอกราบสดุดีไว้ ณ ที่นี้

(กำจร สถิรกุล)
อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

คำไว้อาลัย

ผมได้รู้จักกับคุณสมภพมาตั้งแต่สมัยที่ท่านได้เข้ามาเป็นกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๔ คุณสมภพนับเป็นบุคคลสำคัญท่านหนึ่งที่ได้ช่วยวางหลักเกณฑ์แม่บทเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องมือ เครื่องจักรต่างๆ ตลอดจนการทำสัญญาให้แก่ กฟผ. โดยมี ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นผู้ช่วยในรายละเอียด

คุณสมภพเป็นคนที่ชอบต้นไม้และธรรมชาติในต่างจังหวัด จึงมักชักชวนกรรมการอื่นๆ ไปดูงานตามเขื่อนต่างๆ เขื่อนหนึ่งที่ชอบมากคือ เขื่อนน้ำพรม จังหวัดชัยภูมิ เพราะอยู่บนภูเขา มีธรรมชาติที่สวยงาม ท่านเคยปรารภว่าทำไมบริเวณบ้านพักรับรองของเขื่อนจึงไม่ปลูกต้นไม้ไทยหอมๆ ให้เข้ากับบรรยากาศ จากคำแนะนำของท่านจึงทำให้เริ่มปลูกต้นไม้ไทยตามเขื่อนต่างๆ ในเวลาต่อมา ผมจำได้ว่าครั้งหนึ่งที่ไปเที่ยวเขื่อนด้วยกันเป็นปีที่มีการแข่งขันฟุตบอลโลกพอดี ขณะที่กำลังดูการถ่ายทอดสดทางทีวีด้วยกัน คุณสมภพได้นำซิการ์มาให้ลองสูบ ทำให้การเชียร์ฟุตบอลคืนนั้นมีรสชาติมากขึ้น เมื่อเห็นผมชอบ กลับมาแล้วคุณสมภพได้นำซิการ์มาให้อีกหนึ่งหีบ เป็น Montechristo No. 4 ทำให้ผมติดซิการ์ตั้งแต่นั้นเรื่อยมา

ทางด้านการเมืองผมและคุณสมภพเคยร่วมงานกันสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ท่านนายกเกรียงศักดิ์ได้มาติดต่อขอให้ผมไปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ผมติดขัดว่าไม่อาจทิ้ง กฟผ. ไปได้ เพราะมีกฎหมายห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทั้ง ๒ ในคราวเดียวกัน ผมไม่เคยทราบมาก่อนว่าคุณสมภพจะมาเป็นรองนายกรัฐมนตรี จนได้มาพบกันที่ท่านนายกเกรียงศักดิ์ และในที่สุดก็ได้ช่วยให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยให้มีบทเฉพาะกาลผ่อนผันไว้ ผมจึงรับตำแหน่งดังกล่าวได้

เมื่อหมดจากรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์แล้ว ผมกับคุณสมภพก็ได้มาทำงานร่วมกันอีกที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้ร่วมงานกันในกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ ซึ่งในสมัยนั้นมีคุณเล็ก จุณนานนท์ เป็นประธานกรรมการ

คุณสมภพได้ทำประโยชน์ไว้ให้แก่ชาติบ้านเมืองมาเป็นเวลานาน และในหลายวงการ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น กฟผ. สิ่งที่ท่านได้ทำไว้ย่อมจะต้องเป็นกุศลกรรมดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านสู่สุคติในสัมปรายภพอย่างแน่นอน

(เกษม จาติกวณิช)
อดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
ประธานกรรมการและกรรมการอำนวยการ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด

คุณสมภพ โหตระกิตย์ ที่ผมรู้จัก

*ศาสตราจารย์กมล สนธิเกษตริน**

คุณสมภพ โหตระกิตย์ รับราชการอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วหลายปี ก่อนที่ผมจะเข้าไปรับราชการร่วมสำนักงานเดียวกับท่าน โดยขณะนั้น (ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๙๓) คุณสมภพ ทำงานเป็นเลขานุการของนายพิชาญ บุลยง (นายชาลด์ อาร์กียอง เดิมสัญชาติฝรั่งเศส แปลงสัญชาติเป็นไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายของรัฐบาลไทย ซึ่งงานของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นในทางกฎหมาย รวมทั้งการพูดติดต่อกับบุคคลอื่นๆ ทำเป็นภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) เป็นพื้น ฉะนั้น จึงต้องใช้เลขานุการซึ่งมีความรู้ภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีมาทำหน้าที่นี้ คุณสมภพจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมเพราะท่านจบมัธยมปีที่ ๘ (สมัยนั้น) จากโรงเรียนอัสสัมชัญ และเป็นผู้มีความรู้แตกฉานในด้านภาษาและจบกฎหมายเป็นธรรมศาสตรบัณฑิตด้วย สำหรับผมนั้นเริ่มรับราชการในตำแหน่งเสมียนพนักงาน (เคาะเหล็ก) พิมพ์งานภาษาอังกฤษ จึงต้องทำงานติดต่อและประสานกับคุณสมภพเป็นประจำปกติ งานภาษาอังกฤษในสมัยนั้นมีปริมาณมากพอสมควร เพราะเอกสารภาษาไทยทั้งเรื่องที่นำเข้าสู่การประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการร่างกฎหมายทุกคณะ และครั้งต่อๆ ไป รวมทั้งเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นในทางกฎหมายทุกเรื่องต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษเพื่อส่งให้ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายพิจารณาและเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะต่างๆ ด้วย ต้นฉบับคำแปลเอกสารต่างๆ ที่เป็นลายมือเขียนของผู้แปล เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคณะต่างๆ และของนายพิชาญ บุลยง นั้น เป็นลายมือหลากหลายประเภทด้วยกัน บ้างก็เป็นลายมือตัวใหญ่อ่านง่าย บ้างก็เป็นตัวเล็กอ่านยากทั้งๆ ที่เป็นตัวบรรจง บ้างก็เป็นลายมือยุ่งและอ่านยาก โยงกันไปมายากแก่การอ่านและเข้าใจก่อนที่จะพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลายมือของนายพิชาญซึ่งเป็นลายมือค่อนข้างหวัดเป็นปกติ อ่านไปต้องตีความไป ต้องเดากันไป หมดปัญญาเข้าจริงๆ ต้องไปถามหรือปรึกษาคุณสมภพให้ช่วยอ่านหรืออธิบายให้เข้าใจ ซึ่งท่านได้ช่วยเหลือด้วยดีโดยตลอด ทำให้สามารถพิมพ์งานได้เสร็จ และเสร็จทันเวลาที่กำหนด (งานบางอย่างส่งมาให้พิมพ์จากห้องประชุมและต้องให้เสร็จเพื่อให้ที่ประชุมนั้นพิจารณา) ดังนั้น จึงนับได้ว่าคุณสมภพมีส่วนสำคัญในการช่วยให้พวกเสมียนพิมพ์สามารถ

---

* อดีตกรรมการร่างกฎหมายประจำ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชยนาวี (คนแรก) อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอดีตที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ ๑๑)

ทำงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และช่วยให้ผมได้เข้าใจลายมือและแบบแผนในการเขียนภาษาอังกฤษของนายพิชาญ ดีขึ้นเป็นลำดับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยที่ผมเริ่มเข้ารับราชการเป็นเสมือนครอบครัวเล็กๆ ครอบครัวหนึ่ง มีข้าราชการทั้งสิ้นนับตั้งแต่เลขาธิการจนถึงเสมียน รวม ๒๕ คน ในจำนวนนี้มีสุภาพสตรีอยู่เพียงคนเดียว (คุณทองสุข ธนรักษ์) แต่นับว่าเป็นครอบครัวที่อบอุ่น ทำงานด้วยความกลมเกลียว ไม่เครียด เป็นทีมเวอร์คที่ดี และมีความสนุกสนานระคนปนกันไป ทุกคนมีความเป็นกันเองต่อกัน ไม่ถือว่าเป็นผู้อาวุโสมากหรือน้อย พวกผู้ใหญ่หรือรุ่นพี่ที่ทำงานในด้านร่างกฎหมายและงานธุรการเท่าที่พอจะนึกถึงได้ อาทิเช่น ขุนนนทวิจารณ์ คุณถม โพธิอุทัย คุณเสริญ อยู่มั่น อาจารย์หยุด แสงอุทัย คุณสมภพ โหตระกิตย์ คุณสงัด ศรีวนิก คุณวัชรินทร์ รักติประกรณ์ คุณอุทัย วิเศษสมิต คุณทวี ฤกษ์จำนง คุณทินกร ธนะสุนทร คุณจวง ชำนาญการณ์ ฯลฯ ซึ่งผมได้ร่วมงานกับท่านเหล่านี้และข้าราชการรุ่นน้องกว่าด้วยความกลมเกลียว สนุกสนาน ไม่เคร่งเครียด และบางครั้งยามไม่มีงานหรืองานน้อยลง ก็ยังมีการละเล่นสนุกๆ เล็กๆ น้อยๆ สุดแล้วแต่จะสรรหามาเล่นตามมีตามเกิดระหว่างกัน เช่น ปาเป้า เขย่าคลิป เพื่อมิให้เบื่อหน่ายงานอีกด้วย ทั้งๆ ที่ปริมาณงานในครั้งนั้นไม่น้อยกว่าปัจจุบันนี้เลยเมื่อเทียบกับปริมาณข้าราชการปัจจุบันที่มีจำนวนมาก บางครั้งมีงานต้องทำให้เสร็จเร่งด่วนก็ต้องอยู่ร่วมกันทำจนดึกดื่น (มีเป็นประจำ) เมื่อเสร็จงานแล้วก็ชักชวนกันไปกินข้าวดื่มเหล้าด้วยกันแถวบางลำพูเหมือนเพื่อนเหมือนพี่ เหมือนญาติผู้ใหญ่ ทำให้ทุกคนสบายใจในความสัมพันธ์กันเช่นนั้น

ต่อมาเมื่อทุกคนเจริญเติบโตขึ้นในตำแหน่งหน้าที่ คุณสมภพหลังจากที่จบการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว ท่านได้กลับมาทำงานทางด้านร่างกฎหมายเต็มที่ และได้รับความไว้วางใจจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐบาลให้ทำงานสำคัญเสมอ ผมได้รับมอบหมายให้ทำงานเป็นเลขานุการของนายพิชาญ บุลยง และทำงานในตำแหน่งที่เกี่ยวกับงานร่างกฎหมายสูงขึ้น ได้ร่วมทำงานที่เป็นงานประจำในหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำเป็นพิเศษร่วมกับคุณสมภพมากขึ้น ทำให้ผมได้ทราบถึงความรู้ความสามารถของคุณสมภพว่ามีอยู่มาก ทั้งในด้านความรู้ในทางกฎหมาย ความสามารถในการเขียนบันทึกให้ความเห็นในด้านกฎหมาย ตลอดจนความลึกซึ้งในการเข้าถึงเงื่อนไขของปัญหากฎหมายและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ช่วยให้ผมได้มีความรู้และมีประสบการณ์มากขึ้น ตลอดจนได้รับคำแนะนำโดยตรงในเรื่องต่างๆ ที่ได้ร่วมทำงานกับท่าน จึงต้องขอถือโอกาสขอบพระคุณท่านให้ปรากฏไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เมื่อคุณสมภพ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาผมโดยตรง ผมต้องทำงานใกล้ชิดกับท่านมากขึ้น ทั้งงานในหน้าที่

ประจำและงานที่ท่านมอบหมายให้ทำเป็นงานพิเศษ เช่น งานพิจารณาร่างกฎหมาย และงานที่มอบหมายให้ไปประชุมกับส่วนราชการอื่นแทนตัวท่านเอง หรือในฐานะผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการทำงานในเรื่องต่างๆ นั้น คุณสมภพมักจะให้ข้อสังเกต ข้อพิจารณา และข้อพึงระมัดระวังในการพิจารณาหรือการทำงานในเรื่องนั้นๆ โดยจะบันทึกไว้เป็นหนังสือย่อๆ หรือเป็นรายละเอียด หรือเรียกเข้าไปสั่งการ อันช่วยให้การทำงานของผมในเรื่องนั้นเป็นไปด้วยความรอบคอบและระมัดระวังมากขึ้น เมื่อไปประชุมแทนเสร็จต้องกลับมารายงานผลการประชุมและหรือข้อความที่มีการแก้ไขในร่างกฎหมายให้ท่านทราบ ท่านจะมีข้อสังเกต ข้อท้วงติง หรือคัดค้านไม่เห็นด้วยในประเด็นต่างๆ ที่เห็นว่ายังไม่ถูกต้อง กลับมาให้พิจารณาทบทวนใหม่เสมอ งานที่ได้ทำร่วมกับคุณสมภพอย่างใกล้ชิดเท่าที่จำได้ เช่น งานแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุน งานเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร (สมัยคุณนาค ไวยหงษ์เป็นอธิบดีกรมศุลกากร) งานเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ฯลฯ เป็นต้น ส่วนงานที่ท่านมอบหมายให้ผมทำร่วมกับส่วนราชการอื่น เมื่อทำเสร็จแล้วต้องรายงานผลให้ท่านทราบ มีอยู่ครั้งหนึ่งที่ผมถูกดุอย่างมาก คือ การร่างระเบียบคณะกรรมการควบคุมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ก.บ.ว.) ซึ่งได้ร่วมกับผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ และหน่วยราชการต่างๆ ที่เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ในสังกัด ในระเบียบนั้นได้กำหนดวิธีการควบคุมและกำกับการบริหารงานของสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ต่างๆ ซึ่งขณะนั้นล้วนเป็นสถานีของทางราชการ ไม่มีสถานีใดที่เป็นของเอกชนหรือดำเนินการโดยเอกชนเลย ได้กำหนดว่า สถานีทุกสถานีต้องปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นขั้นเป็นตอนไป รวมทั้งคำสั่ง คำตักเตือน หากไม่ปฏิบัติตามถึงขั้นสุดท้ายให้คณะกรรมการฯ มีคำสั่งปิดสถานีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ถึงตรงนี้ท่านดุผมว่า จะไปสั่งปิดสถานีเขาได้อย่างไร การปิดสถานีเป็นเรื่องใหญ่จะต้องเขียนเป็นพระราชบัญญัติ ผมต้องชี้แจงให้ท่านเข้าใจว่า ระเบียบนี้เป็นระเบียบที่รัฐบาล (ทางราชการ) เขียนขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ซึ่งเป็นของทางราชการ ผู้บริหารหรือดำเนินการก็ล้วนแต่เป็นข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติในฐานะตัวแทนของราชการ หากขัดขืนไม่เชื่อฟังคณะกรรมการ ก.บ.ว. ซึ่งมีอำนาจตามระเบียบนี้ให้ควบคุมและกำกับการดำเนินงานของสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ของทางราชการ ย่อมจะสั่งยุติการดำเนินงานของสถานีเช่นนี้ได้ อันเป็นการลงโทษอย่างหนึ่งและไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น เป็นการควบคุมคนและสถานีวิทยุของทางราชการเอง หลังจากชี้แจงให้ท่านเข้าใจแล้ว ผมก็โล่งอกเพราะท่านเข้าใจ

ในระหว่างที่คุณสมภพดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นระยะหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งซื้อและจัดหาหนังสือและตำรากฎหมายใหม่ๆ เข้ามาเพิ่มเติมและทดแทนของเก่าที่ชำรุดและล้าสมัยไปตามสภาพเป็นจำนวนมาก นับได้ว่า

คุณสมภพได้ช่วยปรับปรุงให้งานหนังสือและตำราของห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทันสมัยขึ้นไม่แพ้ห้องสมุดกฎหมายของสำนักอื่นๆ และท่านยังได้เร่งเร้าและสนับสนุนให้ข้าราชการนักกฎหมายที่มีความรู้ภาษาอังกฤษอ่านและค้นคว้าหาความรู้จากตำราเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการยกร่างกฎหมายใหม่ๆ หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ทันสมัยขึ้น อันเป็นส่วนช่วยทางอ้อมให้ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขวนขวายและมีความรู้ภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้น

คุณสมภพ เป็นผู้บังคับบัญชาที่เอื้ออาทรในความเป็นอยู่และความทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้จัดให้มีสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างโดยการนำไปเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจยังต่างจังหวัดเป็นประจำ เช่น ไปพักที่บ้านพักบางละมุง ชลบุรี เขื่อนรัชชประภา สุราษฎร์ธานี ฯลฯ อันเป็นการผ่อนคลายจากการที่ร่วมกันทำงานหนัก และทำให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีในระหว่างข้าราชการทุกระดับ ในส่วนที่เกี่ยวกับผมท่านก็แสดงความเอื้ออาทรเมื่อผมได้หารือกับท่านที่จะย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมพาณิชยนาวี ซึ่งเป็นตำแหน่งอธิบดีของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ในกระทรวงคมนาคม ท่านได้ปรารภถึงอนาคตของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ว่าจะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใด เพราะเป็นกิจการที่รัฐบาลไม่ค่อยให้ความสนใจ และคนทั่วไปก็ไม่ค่อยมีความรู้ในเรื่องการพาณิชยนาวี และเป็นการย้ายไปโดยที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนสูงขึ้นแต่อย่างใด คงเป็นระดับ 10 เท่ากับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เนื่องจากเป็นงานใหม่ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานเช่นนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นกำลังและศูนย์กลางในการพัฒนากิจการพาณิชยนาวี อันเป็นงานท้าทายซึ่งผมจะต้องใช้แรงผลักดันให้ทางราชการให้ความสำคัญและสนับสนุนให้ได้ ประกอบกับการย้ายไปครั้งนี้เป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ แม้มีข้อน่าวิตกในความยากลำบากและในผลสำเร็จของงาน แต่ท่านก็แนะนำว่าควรจะย้ายไป อันจะเห็นได้ว่าท่านได้กรุณาให้คำแนะนำที่มีเหตุมีผลและเอื้ออาทรแก่ผมอย่างมาก แม้เมื่อผมได้ย้ายไปรับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชยนาวีแล้ว เมื่อผมมาประชุมกรรมการร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พบท่าน ท่านยังได้ถามทุกข์สุขและงานในหน้าที่ใหม่อยู่เป็นประจำ

ในระยะหลัง ผมได้มีโอกาสพบกับคุณสมภพ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาบ่อยๆ และได้ร่วมประชุมกับท่าน นอกจากในที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ (ประชุมใหญ่) แล้ว ยังได้ร่วมประชุมพิจารณาปัญหากิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นการประชุมพิเศษ ท่านยังปราดเปรื่อง ความจำดี และสุขภาพยังดีอยู่มาก ไม่มีร่องรอยของความมีโรคประจำตัวแต่อย่างใด เมื่อผมทราบข่าวว่าท่านป่วยและรักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาลรามาธิบดี ผมได้ไปเยี่ยมท่าน ๒ ครั้ง ครั้งแรกท่านยังแข็งแรง เดินได้ ได้คุยกับท่านถึง

เรื่องเก่าๆ ดูท่านมีความสุขมากและคุยอยู่นานพอสมควร ครั้งที่สอง ไม่ได้พบกับท่านเพราะขณะนั้นนอนพักอยู่ที่ห้อง ไอ.ซี.ยู. แต่ได้พบกับบุตรชายคนโตของท่านที่เป็นนายแพทย์ ก็ได้ทราบข่าวว่าอาการไม่น่าวิตก และหลังจากนั้นก็ไม่ได้พบท่านอีกเลยประมาณหนึ่งอาทิตย์จนมาทราบว่าท่านเสียชีวิต

พระพุทธเจ้าท่านทรงตรัสไว้ว่า ทุกชีวิตเมื่อมีเกิด ก็มีแก่ มีเจ็บ และมีตาย ไม่มีความเที่ยงแท้ถาวร คงมีแต่ความดีที่บุคคลนั้นๆ กระทำไว้ขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ที่เหลือเป็นตราประทับอยู่ในโลกหลังจากที่สิ้นชีวิตไปแล้ว ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัย พร้อมทั้งกุศลผลบุญและคุณงามความดีทั้งหลายที่ คุณสมภพ โหตระกิตย์ ได้บำเพ็ญสร้างสมไว้เมื่อยังมีชีวิตอยู่ จงเป็นปัจจัยส่งให้ดวงวิญญาณของคุณสมภพ โหตระกิตย์ ไปสู่สัมปรายภพด้วยเทอญ

ศาสตราจารย์ กมล สนธิเกษตริน

ความทรงจำเกี่ยวกับท่าน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ ๒๕ ปีที่แล้ว มีเลขาธิการซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง และเพรียบพร้อมด้วยบารมี ในช่วงเวลานั้นคงไม่มีนักกฎหมายคนใดไม่รู้จัก ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ท่านเป็นอาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในสมัยที่ผู้เขียนเป็นนักศึกษาปีสุดท้ายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น ท่านเป็นผู้สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งนักศึกษาในชั้นส่วนใหญ่ซาบซึ้งถึงความมีระเบียบวินัยของท่านเป็นอย่างดี ในการสอนแต่ละชั่วโมงหากยังมีนักศึกษาผู้ใดพูดคุยส่งเสียงรบกวนท่านจะไม่เริ่มบรรยาย จนนักศึกษาเหล่านั้นเงียบเสียงและท่านก็ไม่เคยดุว่าด้วยเสียง นอกจากสายตาที่มอง ทำให้นักศึกษาสงบเรียบร้อยทันที ท่านเป็นครูที่บรรยายเข้าใจง่าย และพูดแต่เนื้อหาสาระพร้อมการอ้างอิงกฎหมายต่างประเทศ นอกจากวิชาความรู้ที่ท่านให้แก่นักศึกษาแล้ว ท่านสอนพวกเราให้รู้ถึงการตรงต่อเวลาและการแต่งกายที่มีระเบียบและสวยงาม ตั้งแต่ศีรษะจรดปลายเท้า โดยที่พวกเรานักศึกษาไม่ว่าหญิงหรือชายจะเฝ้าดูการแต่งกายที่สง่างามของท่านทุกๆ ครั้งที่มีการสอน เมื่อผู้เขียนเข้ารับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี ๒๕๑๕ นับเป็นความกรุณาอย่างยิ่งที่ท่านเลือกให้ผู้เขียนทำหน้าที่เลขานุการของท่าน ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านบอกผู้เขียนว่างานเลขานุการของนักบริหารเป็นงานที่หนักและหากต้องการความเจริญก้าวหน้าในราชการก็ต้องทำงานวิชาการควบคู่ไปด้วย โดยจะต้องมาทำงานในวันเสาร์ทั้งวัน และหากมีงานมากวันอาทิตย์ก็ต้องมาทำงาน

ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงเวลานั้นทำงานค่อนข้างหนัก โดยเฉพาะในวันหยุดราชการ ข้าราชการผู้ใหญ่หลายท่านจะมาทำงานเพราะท่านเลขาธิการได้อุทิศเวลาให้เห็นเป็นตัวอย่าง

ในการทำหน้าที่เลขานุการให้กับท่านนั้น นอกจากจะได้ความรู้เรื่องระบบงานต่างๆ แล้ว ท่านจะสอนเรื่องการปฏิบัติตัว การวางตัว และการสังคมกับผู้อื่น รวมทั้งมารยาทต่างๆ ให้ ท่านทำหน้าที่ดุจบิดาที่สอนบุตรธิดา มิใช่เป็นเพียงนายในหน้าที่ราชการเท่านั้น ท่านเป็นผู้ที่ยกย่องผู้อื่นเสมอ และสอนให้พวกเราข้าราชการให้ยกย่องชมเชยผู้ที่ทำดีเสมอ ภาพของท่านในสายตาของข้าราชการทั่วไป คือนายที่ค่อนข้างดุ แต่แฝงไว้ด้วยความเมตตาต่อผู้น้อย ท่านไม่เคยเกรี้ยวกราดกับข้าราชการผู้น้อยให้ระคายหู ข้าราชการผู้ใหญ่บางท่านอาจถูกดุบ้าง แต่เมื่อท่านดุไปแล้วท่านไม่เคยผูกใจเจ็บหรือเก็บเอามาเป็นอารมณ์ ซึ่งสิ่ง

เหล่านี้เป็นผลร้ายแก่ท่านเพราะผู้ที่ถูกดุมักจะยังไม่หายโกรธ ในขณะที่ท่านไม่ได้จำไว้เลย และพร้อมที่จะส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนตามความรู้ความสามารถโดยไม่เคยเลือกว่าเป็นใคร

การทำงานกับท่านนั้น จะเห็นถึงความรอบคอบพินิจพิเคราะห์และค้นคว้าศึกษาอย่างจริงจัง รวมทั้งความจำเป็นเลิศ ท่านสามารถบอกให้ไปหยิบเอกสารที่จะใช้อ้างอิงได้ทั้งๆ ที่เอกสารเหล่านั้นผ่านมาเป็นเวลาสิบๆ ปี สิ่งเหล่านี้เองที่ผู้ที่คุ้นเคยใกล้ชิดท่านหลายคนแปลกใจ เมื่อวันหนึ่งในการอภิปรายในวุฒิสภาท่านอภิปรายแล้วท่านเกิดมีอาการเหมือนจำไม่ได้ และพวกเราไม่มีโอกาสรู้เลยว่านั่นเป็นเพราะโรคร้ายได้คืบคลานมาสู่ท่านผู้เป็นที่เคารพรักสูงสุดของพวกเราแล้ว หลังจากนั้นไม่นาน ท่านก็เริ่มบ่นว่ามีอาการทรงตัวไม่ดี จนกระทั่งท่านเข้ารับการตรวจร่างกายก็ยังมิได้พบโรคร้ายแต่อย่างใด จนเมื่อประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ท่านจึงเข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลรามาธิบดีและแพทย์พบว่าท่านมีอาการของเซลล์ที่เยื่อบุสมองผิดปกติ แพทย์ได้ให้การรักษาทางยา ในช่วงเวลานั้นอาการของท่านก็ยังปกติ ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แวะเวียนไปเยี่ยมท่าน ซึ่งผู้เขียนเองและเพื่อนๆ ได้ไปเยี่ยมท่านด้วยความห่วงใยและทราบดีว่าท่านผู้เป็นที่รักและเคารพยิ่งของพวกเราคงจะอยู่กับเราอีกไม่นาน ในช่วงเวลานั้น ท่านได้กรุณาเล่าให้พวกเราฟังถึงชีวิตในอดีตของท่าน และหลักการในการทำงาน รวมถึงการปฏิบัติตัวที่จะทำให้เป็นที่รักของคนทั่วไป นับจากนั้นไม่นานท่านมีอาการทรุดพูดไม่ได้ และต้องเข้ารับการรักษาในห้อง ไอซียู. ไม่นานท่านก็จากพวกเราไป ท่านผู้เป็นครูให้เราตั้งแต่แรกจนวาระสุดท้าย ความเจ็บป่วยและเสียชีวิตในเวลาอันสั้นของท่านทำให้พวกเราได้เห็นสัจธรรม เห็นความเปลี่ยนแปลง ทำให้พวกเราที่ใกล้ชิดท่านในช่วงนั้นได้มีโอกาสปฏิบัติธรรม คือปฏิบัติจิตให้ยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้น หากท่านผู้เป็นที่รักและเคารพยิ่งของเราอยู่ ณ ที่ใด ขอได้โปรดทราบว่าความเป็นครูของท่านที่กรุณาสอนสั่งพวกเราตั้งแต่ต้นจนวาระสุดท้ายจะอยู่ในความทรงจำของพวกเราตลอดกาล และขออานิสงส์แห่งความดีทั้งหลายที่ท่านปฏิบัติไว้ดีแล้วจงเป็นปัจจัยส่งให้ท่านสมภพ โหตระกิตย์ จงไปสู่สุคติภูมิ

จริยา ผู้เขียน
ทักษพล - จริยา - ศิริพล เจียมวิจิตร
สิงหาคม ๒๕๔๐

ระลึกถึงท่านสมภพ โหตระกิตย์
กับงานของสภามหาวิทยาลัยมหิดลบางเรื่อง

ผมเริ่มรู้จักท่านสมภพ โหตระกิตย์ เริ่มแรกที่ผมเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยมหิดล โดยที่ท่านเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภาฯ และผมเป็นรองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย จึงเข้าประชุมแทนศาสตราจารย์ นายแพทย์สวัสดิ์ สกุลไทย คณบดีเป็นบางวาระเมื่อท่านเข้าร่วมประชุมไม่ได้ ผมจำได้ว่าพวกเราที่ทำงานในมหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อกล่าวถึงท่านสมภพลับหลังท่าน เรามักเรียกท่านว่าอาจารย์สมภพที่เรียกเช่นนี้มิใช่เพราะพวกเราติดปากเรียกในหมู่เดียวกันว่าอาจารย์ แต่เรียกเพราะความนับถือในความรู้วิชากฎหมายของท่านว่าเป็นมือชั้น "ศาสตราจารย์" อย่างแท้จริง

เมื่อผมได้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้บริหาร ก็ได้มีโอกาสสังเกตและเรียนรู้บุคลิกและความรอบรู้ด้านต่างๆ ของท่านมากขึ้น ทั้งในฐานะที่ท่านเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และต่อมาดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ท่านสมภพให้ความสนใจในการประชุมของสภามหาวิทยาลัยมหิดล โดยสม่ำเสมอท่านไม่เพียงแต่จะนำความรู้ด้านกฎหมายซึ่งท่านเชี่ยวชาญอย่างลึกซึ้ง แต่ยังมีประสบการณ์ในการบริหารราชการและความสัมพันธ์ของท่านกับบุคคลผู้นำในวงการต่างๆ ของประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งท่านได้มีส่วนให้แนวทางการบริหารประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม

เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ท่านสมภพกับคุณหญิงประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ และคุณหญิงต้องเสียชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องที่พวกเราเศร้าใจร่วมกับท่านอย่างมาก ตัวท่านเองต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลรามาธิบดี วันหนึ่งที่ผมไปเยี่ยมท่านและขณะที่นั่งคุยกับท่านที่ข้างเตียง มีนายทหารระดับนายพลผู้หนึ่งไปเยี่ยม ผมก็จะขอตัวออกมา เพราะคิดว่าคงจะมีการปรึกษาเกี่ยวกับการเมือง ในระยะที่มีการตั้งรัฐบาลใหม่ แต่ท่านบอกให้ผมนั่งคุยด้วยต่อไป นายทหารผู้นั้นถามว่าท่านจะแนะนำใครให้เข้าร่วมรัฐบาลในฐานะนักกฎหมาย ซึ่งท่านมิได้หยุดคิดเพื่อหาคำตอบเลยแต่ได้เอ่ยชื่อผู้ช่วยงานของท่านที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้หนึ่ง ซึ่งปรากฏว่าได้รับการแต่งตั้งให้ร่วมรัฐบาลและได้เป็นบุคคลสำคัญในวงการรัฐสภาในขณะนี้.

งานเรื่องแรกที่ผมได้ทำกับท่านอย่างละเอียดและได้เรียนรู้จากท่านอย่างมาก แม้ท่านกับผมจะมีความเห็นขัดแย้งกันในประเด็นบางประเด็น คือเรื่องที่ผมเสนอในฐานะรองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาและวางแผนให้มหาวิทยาลัยจัดตั้ง "บรรษัท" หรือ Corporation

ซึ่งมหาวิทยาลัยถือหุ้น ๑๐๐% และมอบให้บรรษัทดำเนินการขายหรือถ่ายทอดเทคโนโลยีต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยมีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ซึ่งผมได้เห็นตัวอย่างทำที่มหาวิทยาลัยไวส์แมน ประเทศอิสราเอล ซึ่งเขาตั้งบรรษัทชื่อ "เจดาห์" (แปลว่า "พัฒนาการ") ทำหน้าที่จำหน่ายเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัยให้กับภาคอุตสาหกรรมของรัฐและเอกชน นอกจากนั้นบรรษัทเจดาห์ยังมีที่ดินซึ่งจัดตั้ง อุตสาหกรรมไฮเทค ซึ่งมหาวิทยาลัยไวส์แมนให้ผมไปดู ๓ แห่ง แห่งหนึ่งทำน้ำยาวินิจฉัยโรคจากโรคที่ติดจากเชื้อของคนและสัตว์, อีกแห่งหนึ่งเขาตั้งโรงงานประกอบเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ทางการแพทย์ โดยใช้อุปกรณ์ย่อยซึ่งผลิตในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วไปราว ๙๕% อีก ๕% เป็นอุปกรณ์พิเศษซึ่งขอใช้สิทธิ์จากบริษัทอื่นมาผลิตโดยมีค่าตอบแทน ผมคิดว่า ถ้าตั้งบรรษัทได้ก็จะแบ่งที่มหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งที่ศาลายามาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมไฮเทคขึ้นบ้าง มหาวิทยาลัยได้ขอให้ท่านสมภพในฐานะที่ท่านเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยศึกษาความเป็นไปได้ของเรื่องนี้ ท่านสรุปว่ามหาวิทยาลัยมหิดลตั้งบรรษัทไม่ได้ ผมได้พูดกับท่านหลายครั้ง โดยให้เหตุผลว่าแม้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยจะไม่ได้บอกว่าตั้งได้ แต่ก็ไม่เห็นว่ามีมาตราใดห้ามเอาไว้ ผมจำได้ในการพูดกับท่านครั้งสุดท้ายและท่านบอกผมด้วยถ้อยคำคล้ายดังนี้ "เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีมหาวิทยาลัยอื่นทำมาก่อนในเมืองไทย หมออาจมีความตั้งใจดีอยากจะทำ แต่ต้องระวังคนอื่นในมหาวิทยาลัยของเราเองอาจไม่เข้าใจหลักการจริงจัง แม้คนที่เข้าร่วมปฏิบัติก็อาจทำผิดพลาดจากเจตนาที่แท้จริง หมอเองจะต้องเสียหายอย่างมาก" ท่านได้แนะนำให้ผมตั้งองค์กรภายในมหาวิทยาลัยโดยอาศัยมติสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถทำภารกิจที่ผมอยากทำได้ แม้จะมีข้อจำกัดบางประการเช่น มหาวิทยาลัยอาจต้องเป็นคดีความจากลูกค้าซึ่งมาทำสัญญาซื้อเทคโนโลยีจากมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัย (โดยอาจารย์หรือนักวิชาการ) ทำให้ไม่ได้ ซึ่งถ้ามีบรรษัท บรรษัทก็จะเป็นคู่ความแทนมหาวิทยาลัยไป การดำเนินงานในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามที่ท่านแนะนำโดยอาศัยความรู้จากการปฏิบัติแบบนี้ จะค่อยสร้างความเข้าใจในหมู่อาจารย์และนักวิชาการและวงการภายนอก ทั้งจะสร้างความเข้าใจและความยั่งยืนในการที่มหาวิทยาลัยจะเป็นแหล่งสำคัญของวิทยาการด้าน Research and Development. มหาวิทยาลัยมหิดลจึงจัดตั้ง "บริการประยุกต์เพื่อวิชาการ" ขึ้นจนถึงเวลานี้ประมาณยี่สิบกว่าปีแล้ว ตามข้อแนะนำเพื่อแก้ปัญหาของท่าน ผมได้พบว่าข้อแนะนำของท่านมีวิสัยทัศน์ไกลอย่างยิ่ง ตั้งแต่ระยะแรกและจนถึงปัจจุบัน ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ประยุกต์ฯ เพราะความไม่เข้าใจบทบาทของมหาวิทยาลัยในเรื่องนี้อยู่มาก แม้มูลค่าบริการวิชาการของมหาวิทยาลัยที่เผยแพร่ออกไป (ไม่รวมถึงบริการรักษาพยาบาลหรือบริการการศึกษา จะมีจำนวนเงินนับเป็นร้อยๆ ล้านบาทต่อปีก็ตาม) มีหลายครั้งที่ผมนึกถึงท่านสมภพเมื่อผมพ้นจากการเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยไปแล้ว ในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยต้องตัดสินใจในเรื่องที่

คลุมเครือ เช่น เรื่องที่ว่ามหาวิทยาลัยซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเป็นการลงทุนระยะยาวได้หรือไม่ ผมเชื่อว่าหากท่านเป็นนายกสภาฯ ในขณะที่เรื่องนี้เกิดขึ้น ท่านคงจะใช้ความรู้ประสบการณ์ และปัญญาของท่าน แนะนำสภามหาวิทยาลัยให้ตัดสินใจในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยในอนาคตเป็นอย่างมาก

ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อผมได้รับตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ก็ได้มีโอกาสมีความสนิทสนมกับท่านในฐานะที่ท่านยังดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยอยู่ ในวันที่มีการประชุมสภามหาวิทยาลัย ผมจะเชิญท่านรับประทานอาหารกลางวันที่โรงแรมหลายแห่งและนำวาระการประชุมไปปรึกษาท่าน ต่อมาท่านเชิญผมไปที่ห้องอาหารของสำนักงานกฤษฎีกาซึ่งแม้แต่จะกินอาหารกันเพียงสองคน ท่านก็จัดโต๊ะอาหารอย่างค่อนข้างมีระเบียบวางแก้วไวน์ บริกรแต่งตัวเรียบร้อยเสิร์ฟอาหารและไวน์ ห้องอาหารที่สำนักงานกฤษฎีกาเป็นห้องที่ยื่นลงไปในน้ำจึงอาจดูทัศนียภาพแม่น้ำสวยงาม และรื่นรมย์ ผมได้เรียนท่านว่า สงสัยห้องกินอาหารนี้จะผิด พรบ. กรมเจ้าท่าหรือไม่ เพราะยื่นลงไปในน้ำ ซึ่งท่านก็ยิ้มแต่ไม่ตอบ.

ผมทำงานของสภามหาวิทยาลัยกับท่านนายกสภาสมภพด้วยความสบายใจอย่างยิ่งตลอดเวลาหกปีแรกของการเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นผมต้องทำงานกับนายกสภาฯ อีก ๒ ท่าน เป็นเวลาต่ออีกหกปีและแม้ท่านนายกสภาทั้งสองท่านนี้เป็นบุคคลที่ดีเด่นในด้านต่างๆ และมีภูมิหลังในวิชาชีพเดียวกับผมและทำงานมาด้วยดีด้วยกัน แต่ผมก็ยอมรับว่าในการทำงานกับท่านสมภพ ผมได้เรียนรู้ประสบการณ์ต่างๆ ของชีวิตและการทำงานในด้านต่างๆ ซึ่งนอกเหนือจากวิชาชีพของตนอย่างมาก ในระยะเวลาหกปีที่ทำงานกับท่านไม่มีปัญหาของมหาวิทยาลัยที่เป็นเรื่องยุ่งยากเป็นพิเศษ แม้สภามหาวิทยาลัยอาจมีเรื่องจุกจิกในบางวาระแต่เราก็ผ่านมาด้วยดี ซึ่งทำให้ท่านและผมมีความรู้สึกคล้ายเพื่อนเดินทางผ่านป่า ซึ่งมีภยันตรายต่างๆ และทำให้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการศึกษาธรรมชาติที่แท้จริงของแต่ละฝ่ายซึ่งทำให้ผมมีความรักใคร่นับถือท่านมากขึ้นในทุกทาง มีครั้งหนึ่งสมาคมมิตรภาพของประเทศจีนเชิญกรรมการสภามหาวิทยาลัยมหิดลไปเยี่ยมประเทศจีน โดยท่านเป็นหัวหน้าคณะ ตามธรรมเนียมของเขา จะให้เดินทางไปเองจนถึงปักกิ่งจึงจะเป็นเจ้าภาพรับรอง ผมได้เสนอท่านว่าในฐานะที่ท่านเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยควรออกค่าเครื่องบินชั้นหนึ่งให้ท่าน แต่ท่านปฏิเสธ บอกว่าผมออกค่าใช้จ่ายเองได้ อธิการจะได้ไม่เดือดร้อนภายหลัง ซึ่งก็เป็นความจริง เพราะสภาคณาจารย์ในสมัยแรกของการเป็นอธิการบดีของผม กำลังโจมตีผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้ออกหนังสือเวียน บอกว่ามหาวิทยาลัยเสียค่าใช้จ่ายให้นายกสภาฯ ไปประเทศจีนอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งท่านกับผมได้รับหนังสือคล้ายบัตรสนเท่ห์แล้วเห็นเป็นเรื่องตลกอย่างมาก และท่านยังพูดว่าจำได้ไหม ผมพูดกับหมอว่าอย่างไร

เมื่อผมในฐานะอธิการบดีต้องเผชิญหน้ากับนักการเมืองระดับหัวหน้าพรรคผู้หนึ่ง เนื่องจากมีอาจารย์ของคณะสาธารณสุขศาสตร์ ไปช่วยพรรคการเมืองนั้นดำเนินการตามโครงการพัฒนาจังหวัด โดยใช้งบประมาณประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามหลักการควรเป็นโครงการที่มีประโยชน์ แต่ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยกับ สส. ของพรรค โดยที่ฝ่ายอาจารย์เห็นว่าใช้โครงการเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์พรรคมากเกินไปและเกินขอบเขตที่คณะรัฐมนตรีกำหนดกรอบการปฏิบัติงานไว้ สส. ซึ่งเป็นรองหัวหน้าพรรคการเมืองก็แสดงปฏิกิริยาโดยให้ผมปลดอาจารย์ที่เป็นหัวหน้าโครงการออก ซึ่งผมไม่ยอมทำตาม สส. ก็ไปบอกให้ท่านรัฐมนตรีทบวงคือ ดร. เกษม สุวรรณกุล สั่งให้ผมปลดอาจารย์ และขู่ท่านว่าถ้าท่านไม่สั่งมายังมหาวิทยาลัยจะอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภา ซึ่งท่านก็เฉยเสีย ต่อมาเมื่อโครงการทำงานจนสิ้นปีงบประมาณก็เลิกกิจการ พอถึงปีงบประมาณใหม่ สส. ก็มาเสนอทำโครงการอีกโดยหาอาจารย์ชุดใหม่ซึ่งเคยทำโครงการเดิมแต่ทะเลาะกับหัวหน้าโครงการเลยแยกตัวออกมา มหาวิทยาลัยได้ปฏิเสธโดยอ้างว่างานเดิมยังไม่เสร็จและยังไม่ได้ประเมิน แต่ที่จริงผมกลัวจะไปเกิดข้อขัดแย้งอีกในการประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งหนึ่งระหว่างที่มีเรื่องนั้น ได้มีคณบดีคนหนึ่งในฐานะกรรมการสภาโดยตำแหน่ง ขอให้สภามหาวิทยาลัยมีมติให้มหาวิทยาลัยรับทำโครงการร่วมกับ สส. โดยที่เรื่องนี้ไม่อยู่ในวาระประชุม ท่านสมภพซึ่งเป็นประธานการประชุมสภามหาวิทยาลัยในครั้งนั้นซึ่งเกือบจะเลิกประชุมแล้ว มามีเรื่องนั้นเกิดขึ้น ท่านให้ผมชี้แจงเหตุผลและให้กรรมการสภาคนอื่นออกความเห็น หลังจากนั้นท่านก็ให้กรรมการสภาลงมติว่าจะให้มหาวิทยาลัยรับทำโครงการหรือไม่รับทำ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยก็ลงมติเกือบเป็นเอกฉันท์ (ยกเว้นคณบดีที่เสนอ) ว่าให้มหาวิทยาลัยปฏิเสธการทำโครงการ เมื่อคิดถึงเรื่องนี้ที่เกิดขึ้นสิบกว่าปีมาแล้วดูคล้ายเป็นเรื่องเล็ก แต่ก็เป็น mini crisis สำหรับมหาวิทยาลัยและสภาพอสมควร ซึ่งผมยังนึกถึงวิธีการที่ท่านสมภพในฐานะประธานจัดการประชุมไปโดยเรียบร้อย.

แม้ในการทำงานในสภามหาวิทยาลัยมหิดล ท่านจะเป็นผู้นำในฐานะนายกสภาและมักจะพูดน้อยแต่ชัดเจนไม่เยิ่นเย้อ สรุปปัญหารวดเร็ว แต่นอกเวลาประชุม ท่านจะมีอารมณ์สนุกสนานรื่นเริง พูดคุยเป็นกันเอง ผมสังเกตว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ท่านรักใคร่ชอบพอเป็นพิเศษคือ ศาสตราจารย์ นายแพทย์กษาณ จาติกวณิช ซึ่งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ตั้งแต่ท่านสมภพเริ่มเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จนถึงเมื่อท่านรับตำแหน่งนายกสภา. อีกสองท่านที่ชอบพอกันมากคือศาสตราจารย์ นายแพทย์วีกิจ วีรานุวัตร และศาสตราจารย์ นายแพทย์บุญสม มาร์ติน. ซึ่งทั้งสองท่านนี้มีความสัมพันธ์กับท่านในวงการอื่นนอกเหนือจากวงการมหาวิทยาลัยมหิดล อีกด้วย.

เรื่องสุดท้ายที่เป็นตัวอย่างของสิ่งที่ได้เรียนจากท่านสมภพ คือ เรื่องการกินหอยนางรม ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเดิมนั้นเมื่อรัฐบาลฝรั่งเศสเชิญให้มหาวิทยาลัยมหิดลส่งคณะผู้แทนไปเยี่ยมสถาบันวิจัยหลายแห่งและผมได้เรียนเชิญให้ท่านเป็นหัวหน้าคณะ เพราะนอกจากท่านมีความเหมาะสมหลายประการแล้ว ท่านยังเป็นนักเรียนเก่าฝรั่งเศสอีกด้วย ในระหว่างเดินทางกลับและแวะพักที่ปารีสเป็นคืนสุดท้ายในเดือนกันยายน ท่านได้พาผมและคณะไปกินหอยนางรมที่ภัตตาคารหอยนางรมแห่งหนึ่งใน Arondissement ที่ IX ในปารีส ท่านได้สอนให้ผมรู้จักหอยนางรมสีขาว สีเทา สีเขียว และเหลืองคล้ำๆ ทั้งขนาดเล็กและใหญ่ และมีซอสจิ้มหลายชนิด ท่านได้แนะนำไวน์ที่จะกินกับหอยนางรมหลายอย่าง ท่านบอกผมด้วยว่าถ้าไม่ได้มาเดือนกันยายนเช่นครั้งนั้น ท่านคงจะไม่รับมาด้วย เพราะมีภารกิจหลายอย่างแต่เดือนกันยายน เป็นเดือนกินหอยนางรมของฝรั่งเศส!

ท่านอาจารย์สมภพเป็นนายกสภาที่ช่วยดูแลกำกับความถูกต้องในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหิดลตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ท่านมองการพัฒนาของมหาวิทยาลัยในอนาคตและจะหาทางออกให้โดยไม่ผิดกฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยอาศัยหลักรัฐศาสตร์ในการพัฒนาในการงานของมหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ ท่านจะเอาใจใส่ในเรื่องความชอบธรรมในการปฏิบัติ ซึ่งคู่ขนานกับความถูกต้องเสมอ ท่านเป็นนักนิติศาสตร์ในยุค renaissance โดยแท้ ซึ่งไม่เหมือนกับคำกล่าวของนักคิดผู้หนึ่งที่ว่า "A lawyer is only good at looking at the present and past case" เพราะท่านมองอนาคตของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

ผมได้ทราบเรื่องที่ท่านสมภพถึงแก่อสัญกรรมด้วยความเศร้าสลดใจ รู้สึกเหมือนได้สูญเสียครูและญาติผู้หนึ่ง ผมเชื่อว่าคุณงามความดีซึ่งท่านได้ทำไว้ให้แก่ประเทศชาติและบุคคลจำนวนมากจะเป็นเครื่องส่งเสริมให้ท่าน ประสบความสุขในสัมปรายภพทุกประการ

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. ณัฐ ภมรประวัติ)
๘ กันยายน ๒๕๔๐

ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์
กับงานของสำนักงาน ก.พ.

ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้รับการเรียกขานจากข้าราชการรุ่นเก่าของสำนักงาน ก.พ. ว่า "ท่านรองฯ สมภพ" จากเหตุที่ท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ และยังคงเรียกขานด้วยความเคารพอยู่เช่นเดิมจนถึงทุกวันนี้ แม้ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ จะพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีไปนานแล้วก็ตาม

"ภาพ" ของท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ ในความรู้สึกร่วมของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. คือ ความเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอย่างลึกซึ้งในด้านกฎหมาย

ซึ่งเป็น "ภาพ" ที่รับรู้กันในวงกว้างของประเทศชาติบ้านเมือง

ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในระดับลึกซึ้ง อันเป็นคุณสมบัติของท่านนั้น ทำให้ท่านได้รับการเชิญให้เข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เพื่อทำหน้าที่ดูแลงานด้านกฎหมายของรัฐบาล

แต่ในความเป็นข้าราชการประจำ ในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถือเป็นสุดยอดฝีมือในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้รัฐบาลนั้น ท่านรองฯ สมภพ ได้ใช้ความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายของท่านให้เป็นประโยชน์แก่ภาคราชการประจำมาโดยตลอด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของ ก.พ. ท่านรองฯ สมภพ ได้กรุณารับเป็น อ.ก.พ.ฯ กฎหมาย และระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตั้งแต่เดือนตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๐๘ และได้ขอลาออกในขณะที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

หลังจากที่พ้นตำแหน่งทางการเมืองนั้นแล้ว ท่านรองฯ สมภพ ก็ยังได้กรุณารับเป็น อ.ก.พ.ฯ กฎหมายฯ อีกครั้ง ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๓๕

รวมระยะเวลาที่ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ เป็น อ.ก.พ.ฯ กฎหมายและระเบียบข้าราชการพลเรือนอยู่ นานถึง ๒๔ ปี

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น ก.พ. ในชุดที่ ๒๖ ช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๒๔ - ๒๕๒๖ และในชุดที่ ๒๙ ช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๓๐ - ๒๕๓๒ รวมระยะเวลาอีก ๔ ปีด้วย

ระหว่างนั้น ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ ยังได้รับมอบหมายจาก ก.พ. ให้ดำรงตำแหน่งประธาน อ.ก.พ.ฯ อุทธรณ์และร้องทุกข์ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ช่วงเวลาอันยาวนานที่ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ ได้กรุณารับเป็นกรรมการ เป็นอนุกรรมการ ให้แก่งานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น ท่านรองฯ สมภพได้วางหลักการ วางแนวทาง ให้แนวคิด ในกระบวนการทางกฎหมายและวิธีการใช้กฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้มากมาย

และยังถือเป็นแนวทางปฏิบัติอยู่จนทุกวันนี้

งานสำคัญชิ้นหนึ่งของท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ ที่ทำไว้ให้แก่ ก.พ. ก็คือ การรับเป็นประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเฉพาะกิจ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยใช้เวลาดำเนินการนาน ๓ ปี ปรากฏผลงานออกมาเป็นกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งใช้มาจนถึงปีพุทธศักราช ๒๕๔๐

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ท่านรองฯ สมภพยังได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานของสำนักงาน ก.พ. กับเป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับวินัยข้าราชการรวมทั้งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทำให้งานส่วนหนึ่งของท่านผูกพันเชื่อมโยงจากบนสู่ล่างกับงานของสำนักงาน ก.พ. และ ก.พ. โดยตรง

ถือเป็นความผูกพันอันยาวนาน ทั้งในแง่ของความกรุณาที่รับเป็นกรรมการ เป็นผู้ยกร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นผู้กำกับดูแลกิจการของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในงานด้านวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์

และเป็นความผูกพันในแง่ของความรู้สึกเคารพรักตลอดช่วงระยะเวลาอันยาวนานนั้น

จึงขอใช้บันทึกความทรงจำ และบันทึกความรู้สึกรำลึกถึงพระคุณที่ท่านรองฯ สมภพ โหตระกิตย์ มีต่อกิจการของ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. มาอย่างต่อเนื่องยาวนานนี้ เป็นถ้อยคำไว้อาลัยด้วยความเคารพรักยิ่ง ณ โอกาสนี้

(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)
รองเลขาธิการ ก.พ.

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ในความคิดคำนึงของผู้เขียน

การเขียนประวัติหรือผลงานของท่านอาจารย์สมภพ ดิฉันเข้าใจว่ายากที่ผู้ใดจะบรรยายได้ครบถ้วนไม่ขาดตกบกพร่อง เพราะผลงานของท่านที่ให้ไว้เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาตินั้นมีหลายด้านและแต่ละด้านก็หลากหลายจนเกินกว่าจะพรรณนา

เมื่อครั้งท่านดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น บางคนออกความเห็นว่าท่านเป็นคน "แข็ง" บางคนมองอีกมุมหนึ่งว่าท่านเป็นคนมี "เมตตา" ดิฉันเคยประสบด้วยตนเองว่าท่านมีคุณสมบัติทั้งสองประการ และเคยชื่นชมกรณีเมื่อคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะใดตีความหรือวินิจฉัยปัญหากฎหมายใดในทางที่ท่านเห็นว่าอาจจะตีความไปอีกทางหนึ่งก็ได้ เมื่อเรื่องผ่านถึงท่าน ท่านจะถือเรื่องเข้าไปคุยกับคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น แล้วชี้แจงแสดงความคิดเห็นของท่านอย่างตรงไปตรงมา จนเป็นที่ตกลงกันได้ด้วยดีอย่างมีเหตุมีผล ท่านจึงไม่จำเป็นที่จะต้องทำคำโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการทางเอกสาร เว้นแต่บางครั้งบางคราวไม่มีทางหลีกเลี่ยงจริงๆ

ทางด้านนิติบัญญัติ ท่านอาจารย์สมภพได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (บางครั้งก็เรียกชื่ออื่น) แทบทุกยุคสมัย และได้เป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ นอกเหนือจากการเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และในตอนหลังยังเป็นประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ผลงานของท่านทางด้านประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมของวุฒิสภานั้นเชื่อว่าคงจะมีท่านที่เคยร่วมงานนี้กับท่านนำออกมาเขียนอีกทางหนึ่ง สำหรับดิฉันอยากจะนำเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญมากล่าวไว้บ้าง เพราะเคยร่วมงานกับท่านมา

ท่านอาจารย์สมภพเคยปรารภเชิงบ่นว่า คนเรานั้นอย่าเป็น "คนโง่แต่ขยัน" ซึ่งจะเป็นเหตุสร้างความรำคาญใจแก่ผู้อื่นหรือบางทีก็ถึงเกิดความเสียหาย การเป็นคนโง่และขี้เกียจถึงจะเป็นเรื่องไม่ดี แต่ความเสียหายจะอยู่ในวงแคบกว่าพวกแรก การที่จะปรับตัวให้เป็นคน "เรียนรู้" (อาจไม่ถึงฉลาด) และขยันนั้น บุคคลย่อมสามารถกระทำได้

ท่านอาจารย์สมภพได้เคยให้แนวทางปฏิบัติในการที่จะฝึกตนเป็นนักกฎหมายไว้บางประการ (เท่าที่ผู้เขียนจำได้) ดังนี้

๑. เบื้องแรกต้องวางใจให้เป็นกลาง ปราศจากอคติ

๒. ในการวินิจฉัยกฎหมายใดต้องศึกษาประวัติที่มาของกฎหมายนั้นๆ ให้แน่ชัดเสียก่อน ถัดไปคือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นว่าคืออะไร

๓. สำหรับกฎหมายที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญนั้น ท่านอาจารย์เล่าว่า ได้ใช้เวลาศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญต่างประเทศในประเด็นหลักๆ และไม่ว่าจะเดินทางไปประเทศใด ท่านจะใช้เวลาส่วนหนึ่งไปตามร้านหนังสือเพื่อหาซื้อกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและตำรับตำรากฎหมายที่ท่านสนใจ ท่านมักจะถูกกรรมาธิการในที่ประชุมเรียนถามอยู่เสมอว่าประเด็นเรื่องใด รัฐธรรมนูญต่างประเทศว่าอย่างไร เพื่อประกอบการพิจารณา และท่านก็สามารถตอบชี้แจงได้

๔. อย่าประมาทว่าคำๆ เดียวในกฎหมายไม่มีความสำคัญ แต่อาจถึงขั้นต้องเสียเวลาตีความกันก็ได้ จริงอยู่ ลีลาในการเขียนกฎหมายของนักกฎหมายแต่ละคนอาจแตกต่างกัน แต่ก็ไม่ควรเขียนให้มีปัญหาต้องตีความ หรือมีก็น้อยที่สุด

ฯลฯ

ท่านอาจารย์สมภพเป็นปรมาจารย์ทางกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ท่านเคยวิพากษ์วิจารณ์ความเห็นของดิฉันในเรื่องกฎหมาย และบางครั้งก็ค่อนข้างรุนแรง แต่ดิฉันเข้าใจดีว่าท่านกระทำด้วยความเมตตาที่จะให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เรา ดิฉันจึงมีความรักและเคารพท่านในฐานะอาจารย์ แม้ดิฉันอายุมากกว่าท่านเล็กน้อย แต่วัยวุฒิย่อมไม่สำคัญเท่าคุณวุฒิอันสูงส่งซึ่งหาได้ยากในตัวบุคคล

น่าเสียดายที่ท่านอาจารย์สมภพถึงแก่อนิจกรรมไปก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญที่ ส.ส.ร. กำลังร่างอยู่จะแล้วเสร็จ เพราะท่านเคยพูดในระหว่างที่ท่านกำลังป่วย ยังไม่ถึงขั้นอาการหนักอยู่ในโรงพยาบาลว่า ถ้าร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ท่านประสงค์จะได้อ่านและอาจจะให้ข้อคิดเห็นได้บ้าง ดิฉันเองก็ตั้งใจไว้ว่าเมื่อร่างเสร็จแล้วจะนำไปให้ท่านดูเพื่อขอความคิดเห็นจากท่านด้วย แต่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นอนิจจัง ท่านจึงต้องจากพวกเราไปโดยยังไม่มีโอกาสอ่านร่างรัฐธรรมนูญในตอนที่ถึงขั้นสุดท้ายของการร่าง

ดิฉันเชื่อว่านามของท่านอาจารย์สมภพจะต้องจารึกอยู่ในประวัติของบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมายรวมทั้งการร่างกฎหมายอยู่ตลอดไป

(คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์)
สมาชิกวุฒิสภา

ด้วยความเคารพและอาลัย

ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้มีความสัมพันธ์อันยาวนานกับ บริษัท รองเท้าบาจา แห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ท่านได้เป็นผู้วางศิลาฤกษ์การก่อสร้างโรงงานของบริษัทที่ อ. บางพลี จ. สมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๒ ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของบริษัท หลังจากนั้นท่านได้ให้เกียรติรับเชิญร่วมคณะกรรมการของบริษัท รองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๔ โดยดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริษัทกระทั่งถึงแก่อนิจกรรม

ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง กอร์ปด้วยคุณธรรม ความเมตตากรุณา มีอัธยาศัยโอบอ้อมอารี มีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สนใจ ห่วงใย เต็มใจช่วยเหลือกิจการของ บริษัทรองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ในทุกโอกาสที่ท่านสามารถทำได้โดยไม่ลังเล นอกจากนั้นท่านยังเป็นผู้ที่เสมอต้นเสมอปลาย และให้ความเป็นกันเองแก่พนักงานทุกระดับของบริษัท

นับเป็นความภาคภูมิใจ และเป็นเกียรติอย่างสูงของบริษัท รองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้รับเป็นรองประธานคณะกรรมการของบริษัท ความรู้ความสามารถของท่านเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทรองเท้าบาจาในต่างประเทศกว่า ๗๐ แห่ง ยากที่หาผู้ใดมาทดแทนได้

ตลอดเวลาที่อยู่ในตำแหน่งรองประธานกรรมการ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้กรุณาให้การชี้แนะ และมีส่วนสำคัญนำความเจริญก้าวหน้าให้กับ บริษัทรองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มาด้วยดีตลอดเวลา พวกเราชาวบาจา รู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาปราณี และความห่วงใยอย่างแท้จริงของท่านอยู่เสมอ และจักระลึกถึงคุณความดีของท่านตลอดไป

ในนามของคณะกรรมการบริษัท ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ระดับสูง และพนักงานทุกคนของ บริษัทรองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตลอดจน คณะกรรมการบริษัทรองเท้าบาจาสากลแห่งประเทศแคนาดา และบริษัทบาจาสาขาต่างๆ ทั่วโลก ขอแสดงความเสียใจและอาลัยอย่างสุดซึ้ง ต่อการจากไปของ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ในครั้งนี้

ขออัญเชิญอำนาจคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย จงดลบันดาลให้วิญญาณอันบริสุทธิ์ของท่าน ไปสู่สุคติในสัมปรายภพด้วยเทอญ

คณะกรรมการบริษัท รองเท้าบาจาแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)

ท่านสมภพ โหตระกิตย์

ท่านศาสตราจารย์ สมภพ โหตระกิตย์ เป็นยอดนักกฎหมายคนหนึ่ง ที่ผมนิยมยกย่อง ท่านผ่านงานร่างกฎหมายมามากทั้งเวลาและความชำนาญ ท่านเคยร่วมงานกับศาสตราจารย์เดอกียอง ท่านอาจารย์ดอกเตอร์หยุด แสงอุทัย ผมได้มีโอกาสร่วมงานใหญ่กับท่านหลายครั้ง ซึ่งท่านให้แนวคิดและทางออกที่ดี และเป็นที่ถูกใจท่านผู้ใหญ่ในเกือบทุกสมัย ท่านเคยให้ข้อคิดไว้ว่า เขียนกฎหมายไม่ใช่จะเอาใจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเสมอไป โดยเฉพาะเกี่ยวกับบ้านเมือง ต้องคิดถึงความเป็นไปได้ที่ประชาชนรับได้หรือไม่ สภาพความเป็นอยู่ของบ้านเมืองขณะนั้น ฐานะทางการคลัง การเศรษฐกิจ และการให้ความไว้วางใจและมั่นใจในรัฐบาลหรือผู้ปกครองในขณะนั้น มีหนักแน่นและสนับสนุนเพียงใดหรือไม่ หลายประเทศที่เกิดใหม่ในแอฟริกาต้องล้มเหลวและวุ่นวายไม่สิ้นสุด เพราะกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ไม่เป็นประโยชน์ และไม่เป็นธรรมแก่คนส่วนรวม เป็นช่องทางให้คนใกล้ชิดผู้มีอำนาจแสวงหาประโยชน์ได้ ข้อคิดเหล่านี้เป็นเครื่องเตือนใจผมตลอดมา และได้พยายามมาใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างยิ่งการแยกกรมอัยการมาอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี นับเป็นก้าวสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้งานอัยการเป็นอิสระมากขึ้น และเป็นการแยกอำนาจจับกุม คุมขัง และการสอบสวน กับอำนาจการฟ้องร้องวินิจฉัยคดีไปอยู่กับงานอีกฝ่ายหนึ่ง สิ่งนี้เป็นแนวทางแรกที่จะแยกการดำเนินคดีอาญา มิให้จำกัดอยู่ในหน่วยงานสังกัดเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำลังร่างอยู่ พยายามให้ศาลเข้ามามีส่วนในการควบคุมผู้ถูกจับเร็วขึ้น และเป็นผลให้อัยการต้องเร่งทำสำนวนโดยไม่ชักช้า แต่ความคิดเช่นนี้จะไปได้แค่ไหน ยังไม่มีใครตอบได้ อนึ่งการดำเนินคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจการสั่งคดีไว้เป็นขั้นตอน พนักงานสอบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว เห็นควรสั่งฟ้อง - สั่งไม่ฟ้อง หรือเปรียบเทียบ เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน แต่เมื่อคดีมาถึงอัยการ อัยการก็มีอำนาจที่จะตรวจวินิจฉัยสำนวนนั้น - สั่งสอบเพิ่มเติม - สั่งฟ้อง - สั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนอีกขั้นหนึ่ง แม้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเห็นพ้องต้องกันว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายก็ยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้เอง และแม้พนักงานอัยการจะมีความเห็นสั่งฟ้องตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ศาลก็อาจยกฟ้องหรือลงโทษได้ ซึ่งก็ต้องอุทธรณ์ - ฎีกากันต่อไป ระบบประมวลวิธีพิจารณาความอาญาเป็นดังนี้ มีการตรวจสอบกันเป็นขั้นเป็นตอนอยู่แล้ว ไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเกินไป มิได้ให้อำนาจวินิจฉัยสั่งคดีเป็นที่สุด แม้คดีที่อัยการสูงสุดชี้ขาดไม่ฟ้อง ก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะไปฟ้องเองต่อศาลได้ และแม้อัยการสูงสุดจะชี้ขาดไม่ฟ้องแล้ว แต่ถ้าพนักงานสอบสวนได้หลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะ

ทำให้ศาลลงโทษได้ พนักงานสอบสวนจะสอบสวนแล้วส่งมาขอให้พนักงานอัยการพิจารณาใหม่อีกได้

ท่านศาสตราจารย์ สมภพ โหตระกิตย์ ได้ผ่านงานทั้งโลดโผนและหวาดเสียวมามาก แต่ท่านก็สามารถทำทุกสิ่งทุกอย่างให้สำเร็จไปด้วยดีเสมอ เมื่อท่านต้องมาจากไปในระยะเวลานี้ ซึ่งประเทศชาติกำลังต้องการท่านอยู่อย่างมาก จึงเป็นที่น่าเสียดาย

ผมขอให้วิญญาณของท่านศาสตราจารย์ สมภพ โหตระกิตย์ จงไปสู่สุคติ ในสัมปรายภพ จงทุกประการ

ประเทือง กีร์ติบุตร
อดีตอธิบดีกรมอัยการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ และคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒

เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าพเจ้าเป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกามาตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ และมีคำสั่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ข้าพเจ้าประจำอยู่ในคณะที่ ๒ ซึ่งมีท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ข. รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ค. เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

ข้าพเจ้าได้ประชุมปรึกษาหารือกับท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ และคณะกรรมการร่างกฎหมาย ในคณะที่ ๒ ตลอดมาจนถึงวันที่ท่านถึงแก่อนิจกรรม จากประสบการณ์ในอดีตของท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ตั้งแต่เริ่มรับราชการจนถึงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และตำแหน่งในทางการเมือง เมื่อครั้งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รองนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา แสดงให้เห็นว่าท่านเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจในปัญหาต่างๆ ทั้งในการร่างและการตีความกฎหมายเป็นอย่างดียิ่ง ช่วยให้การประชุมในแต่ละเรื่องและแต่ละปัญหาเสร็จสิ้นไปได้โดยรวดเร็ว และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้เพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์สุขของประชาชน เป็นผลดีแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความถูกต้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละเรื่อง ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นเสาหลักของนักกฎหมายทั้งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและโดยเฉพาะในหน้าที่ประธานคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มาเป็นเวลายาวนาน ผลงานของท่านที่ปรากฏอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอยู่มากหลายเรื่องเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว การจากไปของท่านนับว่าขาดปูชนียบุคคลที่สำคัญของกรรมการร่าง

กฎหมายไปอีกท่านหนึ่ง ข้าพเจ้าและคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ขอแสดงความอาลัยและเคารพท่านมา ณ โอกาสนี้

นายประพจน์ ถิระวัฒน์
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒

คำไว้อาลัย

เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม อดีตรองนายกรัฐมนตรี อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และวุฒิสมาชิก ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้ขอให้ผมเขียนคำไว้อาลัย **ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ กับกระทรวงยุติธรรม** เพราะเห็นว่า ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และผมเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้เคยร่วมปฏิบัติงานราชการกับท่านอย่างใกล้ชิด และเมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว ท่านก็ยังให้ความเมตตากรุณาแก่ผมตลอดมา ผมจึงรู้สึกเป็นเกียรติและมีความเต็มใจที่จะขอสนองพระคุณและคุณงามความดีของท่านในวาระสุดท้ายนี้เป็นอย่างยิ่ง

งานของกระทรวงยุติธรรมนั้น ผิดแผกแตกต่างกับงานของกระทรวงทบวงกรมอื่นอยู่บ้าง กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการที่จะอำนวยความยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีความให้แก่ประชาชนพลเมือง โดยเฉพาะงานอันเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้น ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่อันเป็นอำนาจอิสระของบรรดาศาลทั้งหลายที่จะพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการทั้งหลาย รวมตลอดถึงการจัดให้มีผู้พิพากษาตุลาการที่มีสมรรถภาพ มีคุณวุฒิและมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามตัวบทกฎหมาย ตลอดจนจัดให้ศาลยุติธรรมได้มีอาคารที่ทำการอันเหมาะสม และจัดให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีได้ดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็วและด้วยความยุติธรรม และการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา อันเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นข้าราชการประจำและการเมืองชั้นผู้ใหญ่มาแล้วในอดีต ท่านเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องสรรเสริญจากวงการศาลและคนทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีความรู้แตกฉานในวิชานิติศาสตร์ การเมืองและการปกครอง และความรู้รอบตัวกอร์ปทั้งความปรีชาสามารถ ประกอบทั้งท่านเป็นผู้ที่มีความคิดในทางสร้างสรรค์ ซื่อสัตย์สุจริต มีเมตตาธรรม ท่านเป็นคนตรงไปตรงมา โอบอ้อมอารี มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างแน่นแฟ้น มั่นคงตลอดมาในชีวิตของท่าน

ในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ท่านได้มีความคิดก้าวหน้าในการสร้างสรรค์ เป็นผู้ริเริ่มให้จัดตั้งกรมบังคับคดี โดยรวมกองหมายและกองบังคับล้มละลายเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบังคับคดีแพ่งและการดำเนินคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพ และอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ เพื่อส่งเสริมความรู้ความสามารถของผู้พิพากษาตุลาการให้มีสมรรถภาพ มีคุณวุฒิ และคุณธรรมยิ่งขึ้น รวมตลอดถึงข้าราชการธุรการของศาล ให้ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านการปฏิบัติงานและปฏิบัติตนให้ก้าวหน้า และเป็นประโยชน์แก่คู่ความและผู้ที่มาติดต่อกับศาลทั่วประเทศ ให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นความชาญฉลาดของท่านที่เป็นประโยชน์แก่ศาลยุติธรรม ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

ที่สุดนี้ ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย รวมทั้งกุศลผลบุญและคุณงามความดีทั้งหลายที่ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้บำเพ็ญสร้างสมไว้ รวมทั้งบุญกุศลที่ครอบครัว ญาติมิตรสหายได้บำเพ็ญกุศลให้ จงเป็นผลดลบันดาลให้ดวงวิญญาณอันบริสุทธิ์ของ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ สถิตในทิพยมิาน ประสบแด่สันติสุขในสัมปรายภพชั่วนิรันดร์

(ศาสตราจารย์ประภาศน์ อวยชัย)

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์
กับ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นผู้ยกร่างกฎหมายจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการบริหารและยุติธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๓๕) โดยมีท่านศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ท่านทั้งสองเป็นกำลังสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานได้ปฏิบัติงานอย่างอิสระให้แก่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร และเป็นแบบเดียวกันกับนานาประเทศที่มีรัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา

ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอด ท่านได้ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการร่างกฎหมายเป็นคุณูปการแก่งานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างยิ่ง สุดที่จะประมวลไว้ในที่นี้ได้ นอกจากนี้ท่านยังให้ความสนใจและเอาใจใส่กับงานประจำของหน่วยงานธุรการคือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านการจัดระบบงานและการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรดังกล่าว สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกและกรรมาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคอยแนะนำสั่งสอนเจ้าหน้าที่ในทุกโอกาส ไม่ว่าจะในโอกาสที่ท่านได้รับเชิญเป็นผู้บรรยายหรือในโอกาสที่ท่านทำหน้าที่ในวุฒิสภาในฐานะกรรมาธิการหรือสมาชิกวุฒิสภา ทำให้เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสเรียนรู้และจดจำรูปแบบการทำงาน เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เมื่อทราบว่าท่านเข้าโรงพยาบาลครั้งสุดท้าย ยังไม่ทันได้ไปเยี่ยมท่าน ท่านได้โทรศัพท์มาถึงผม ๒ ครั้ง ครั้งแรก ท่านปรารภว่า ขณะนี้ทางสภากำลังศึกษาที่จะจัดหาสถานที่ก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ ท่านกล่าวว่าท่านมีรายงานเกี่ยวกับแนวความคิดในการก่อสร้างรัฐสภาของต่างประเทศ ในสมัยที่ท่านไปร่วมประชุมสหภาพรัฐสภา (I.P.U.) ขอให้ผมช่วยพิมพ์แจกให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ผมกราบเรียนท่านว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพร้อมที่จะจัดพิมพ์ให้ท่าน และท่านรับว่าจะส่งต้นฉบับมาให้ จากนั้นวันรุ่งขึ้น ท่านโทรศัพท์มาหาผมอีก ท่านปรารภว่า ท่านจะรวบรวมคู่มือการ

ปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ เพื่อให้สมาชิกและเจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ และขอให้ผมจัดเจ้าหน้าที่สัก ๒ คน เพื่อช่วยท่าน และขอให้ฝ่ายชวเลขช่วยถอดเทปในกรณีที่ท่านจะต้องพูดใส่เทป ผมรับคำท่านทันที และได้จัดเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะดำเนินการตามที่ท่านประสงค์ ยังมิทันที่ท่านจะเริ่มจัดการงานตามที่ท่านดำริไว้ ท่านก็ถึงแก่อนิจกรรมเสียก่อน ผมเชื่อแล้วว่าท่านเป็นนักนิติบัญญัติโดยแท้ แม้โรคร้ายเข้ามาเบียดเบียนร่างกายท่าน แต่จิตวิญญาณของท่านก็ยังเปี่ยมล้นไปด้วยงาน และความพยายามที่จะทำงานเพื่อความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติ นับเป็นปูชนียบุคคลที่ควรแก่การเคารพบูชาเป็นอย่างยิ่ง และควรถือปฏิบัติตามแนวการทำงานของท่าน

ผมและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่างรู้สำนึกในพระคุณที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้กรุณาอบรมสั่งสอนด้วยเมตตาธรรม มุ่งหวังที่จะให้ราชการของวุฒิสภาเข้มแข็งมั่นคง และให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีความก้าวหน้าในชีวิตราชการ พวกกระผมทั้งหลายขอตั้งปณิธานจะยึดหลักราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง อดทน และพัฒนาตนเองให้ได้ดั่งที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ มุ่งหวังไว้ทุกประการ

ขออำนาจบุญญาบารมีที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้บำเพ็ญไว้ตลอดชีวิตของท่าน จงน้อมนำให้ดวงวิญญาณของท่านประสบสุคติในสัมปรายภพ

(นายพินิต อารยะศิริ)
เลขาธิการวุฒิสภา

คำไว้อาลัย

ในชีวิตผม มีผู้ใหญ่ในบ้านเมืองที่ผมเคารพนับถืออยู่หลายท่าน ทั้งในแวดวงราชการ การเมือง และธุรกิจ ท่านอาจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นท่านหนึ่งในผู้ใหญ่ที่ผมเคารพนับถืออยู่เสมอ ผมมีโอกาสได้รู้จักกับท่านตั้งแต่ยังรับราชการ แต่ยังไม่ได้ใกล้ชิด เนื่องจากในขณะนั้น ท่านอยู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนผมอยู่ที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย ผมได้มีโอกาสใกล้ชิดกับท่านเมื่อผมมาทำงานการเมือง โดยได้รับเลือกตั้งเป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในช่วงนั้น ฯพณฯ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายให้รวมรถเมล์ของบริษัทเดินรถต่างๆ เข้าด้วยกัน เป็นองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้ผมเป็นผู้แทนของ กทม. และแต่งตั้งท่านอาจารย์ เป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และแม้ว่าผมจะพ้นสภาพทางการเมืองไปแล้วและมาเป็นผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ผมก็ได้ร่วมทำงานกับท่านมาโดยตลอด

ผมอยากจะกล่าวว่าไม่เคยทำงานที่ไหนจะอบอุ่นใจเท่าที่ ขสมก. ซึ่งท่านอาจารย์ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย สมัยนั้นงานของ ขสมก. ค่อนข้างจะยุ่งเหยิง เพราะต้องปกครองพนักงานซึ่งมาจากพื้นฐานแตกต่างกันจำนวนมาก และต้องบริการผู้ใช้รถใช้ถนนอีก ๘๐% ของคนกรุงเทพฯ ในการบริหารงานมีปัญหามากพอสมควรในระยะแรกๆ แต่ท่านอาจารย์ก็ได้คอยให้กำลังใจ แนะนำแนวทางแก้ไขให้เสมอมา ท่านมักจะเน้นถึงการทำสัญญาต่างๆ ว่าสัญญาที่ดีนั้น คู่สัญญาต้องยินดีรับเงื่อนไข ดีกว่าไปขึ้นศาลกันภายหลัง พูดง่ายๆ ก็คือ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายและให้อยู่บนรากฐานของความเป็นไปได้เสมอ ซึ่งผมก็ได้ยึดคำแนะนำของท่านเป็นหลักในการทำงานมาโดยตลอด

ท่านอาจารย์เป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีระเบียบ มีขั้นมีตอน และมีการวางแผนงานอย่างเรียบร้อยดียิ่ง ในทุกเรื่อง ผมได้มีโอกาสร่วมเดินทางไปกับท่านทั้งในประเทศและต่างประเทศหลายครั้ง ทำให้ได้เรียนรู้สิ่งดีๆ ที่มีคุณค่าในชีวิตเพิ่มขึ้นมากมาย

จนกระทั่งในช่วงเกือบจะสุดท้ายของชีวิตท่าน ท่านได้โทรศัพท์ติดต่อมาว่า อยากจะชวนผมไปเที่ยวต่างประเทศด้วยกันอีกสักครั้ง ท่านบอกว่าครั้งนี้น่าจะเป็นครั้งสุดท้ายที่จะยังสามารถเดินทางได้ไกลๆ เพราะอายุมากแล้ว ต่อไปการเปลี่ยนสถานที่และการเปลี่ยนเวลา ร่างกายอาจจะรับไม่ไหว ผมและภรรยาก็ตอบรับว่าจะไปและได้ทำตัวให้ว่างคอยท่าน แต่เพียงไม่กี่วันหลังจากนั้น ก็ได้ทราบว่าท่านป่วยหนักอยู่ในห้องไอซียู ผมจึงรีบไปเยี่ยมท่าน บุตรชายของท่านที่เป็นหมอได้บอกกับผมว่า ดูจากอาการแล้ว โอกาสที่จะหายเป็นปกติเกือบจะไม่มี และแล้ววาระสุดท้ายของท่านก็มาถึงจริงๆ

การจากไปของท่านอาจารย์ เป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของผม เพราะท่านเป็นผู้ใหญ่ที่ผมเคารพนับถือมาก ผมจะจดจำช่วงชีวิตที่มีโอกาสได้ใกล้ชิดกับท่านไว้ตลอดไป

มงคล สิมะโรจน์
อดีตผู้อำนวยการ ขสมก.
ประธานกรรมการ บริษัท สยามร่วมมิตร จำกัด
๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐

สดุดีแด่ผู้ให้กำเนิด กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ได้ประกาศใช้มาเป็นปีที่ ๑๘ แล้ว จะมีใครสักกี่คนที่จะทราบถึงประวัติความเป็นมาของการกำเนิดขึ้นของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย และใครบ้างที่อยู่เบื้องหลังของความสำเร็จที่ประเทศไทยมีกฎหมายมหาชนที่ทันสมัยและก้าวหน้า ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายมหาชนฉบับเดียวในประเทศไทย หรืออาจจะเป็นฉบับเดียวในโลกก็ว่าได้ ที่กฎหมายมีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรพัฒนาเอกชนมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา รวมทั้งเรียกค่าเสียหายแทนผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกขององค์กรเอกชนนั้นๆ บทบัญญัติที่ว่านั้นก็คือ "มาตรา ๔๐" เขียนกำหนดไว้ดังนี้

"สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรอง เพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา ๔๑ ได้ฯ" การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่ง ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คราวนี้ท่านลองตามไปดูซิครับว่า "มาตรา ๔๑" เขาให้อำนาจมากน้อยเพียงใด

"มาตรา ๔๑" ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา ๔๐ **มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคมฯ** ท่านคงพอจะเห็นด้วยกับผมนะครับว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยเราก้าวล้ำหน้ามากนะครับ ถึงแม้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้เมื่อ ๑๘ - ๑๙ ปีที่แล้ว ดังนั้น ในวันนี้ผมจึงจะขอเจาะลึกประวัติความเป็นมาและเบื้องหน้าเบื้องหลังตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่ก่อนที่จะไปกล่าวถึงบุคคล ผมจะขอเท้าความถึงที่มา

---

* บทความนี้ได้ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันอังคารที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ และนิตยสารผู้บริโภค ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๔๐

ของการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยสักเล็กน้อย เพราะที่เห็นพิมพ์เผยแพร่ก็ไม่ค่อยจะตรงต่อข้อเท็จจริงเท่าใด ผมได้เคยยกแฟ้มเอกสารดั้งเดิม คำสั่งแต่งตั้งไปให้ ผอ.สคบ. หลายท่าน แม้คนปัจจุบันผมก็นำไปให้ทั้งแฟ้มเลย เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้ตรงต่อข้อเท็จจริง เพราะผมมีเอกสารทุกชิ้น รวมทั้งคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งแรกจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของทางราชการ กำเนิดขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๘ คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๗๑/๒๕๑๘ เรื่องแต่งตั้ง "คณะกรรมการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค" ซึ่งแต่งตั้งในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี โดยแต่งตั้ง พล.ต. ประมาณ อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภค องค์ประกอบของกรรมการประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และมีนายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่คณะกรรมการฯ ชุดนี้เพิ่งเริ่มตั้งไข่ดำเนินการได้เพียงประมาณ ๖ เดือน ก็ยุบสลายไปตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในขณะนั้น

หลังจากรัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี พ้นหน้าที่แล้ว ก็ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกเลย ถึงแม้จะมีการผลักดันขององค์การพัฒนาเอกชนของ คุณอรุณ แสงสว่างวัฒนะ หรือแม้แต่สภาสตรีแห่งชาติก็พยายามผลักดันในเรื่องนี้ แต่คำตอบของรัฐบาลในช่วงระหว่างปลายปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ ก็คือ **"ไม่มีความจำเป็น ไม่ใช่งานเร่งด่วน จะเกิดการซ้ำซ้อนกับส่วนราชการที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมการค้าภายใน กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น จึงเห็นควรปล่อยให้ดำเนินการในลักษณะแยกการปฏิบัติตามสาขางาน ที่มีกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบอยู่แล้ว ฯลฯ"** และนี่คือข้อความบางตอนของบันทึกสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร.๐๙๐๑/๕๒๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๙ ที่ พลโท บุญเรือน บัวจรูญ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้สรุปความเห็นเสนอท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายอัมพร จันทรวิจิตร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เมื่อได้รับบันทึกฉบับนี้ก็ลงนามเกษียณว่า ***"เรียน ปสร. เรื่องนี้ผมได้สอบดูแล้ว เห็นชอบ ด้วยข้อเสนอของท่าน"*** เห็นมั้ยครับว่ารัฐบาลในช่วงนั้นเขาไม่เอาด้วย ทำให้รัฐบาลต่อมาก็จะยึดถือมติหรือคำสั่งเดิม จึงว่างเว้นมาหลายปี

ผู้เขียนเองก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอนุกรรมการในคณะกรรมการที่มี พล.ต. ประมาณ อดิเรกสาร เป็นประธานคณะกรรมการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคด้วย เมื่อทราบข้อมูลจากภายในว่า รัฐบาลตอนนั้นเขาปฏิเสธข้อเสนอของ คุณอรุณ แสงสว่างวัฒนะ

นายกสมาคมผู้บริโภคแห่งประเทศไทย และสภาสตรีแห่งชาติ เผอิญผมเองก็มีตำแหน่งเป็นถึงประธานสภาสิ่งแวดล้อมแห่งเอเชีย องค์กรนี้จึงตั้งขึ้นท่ามกลางการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (UNEP) มีสมาชิก ๖ ประเทศ จึงได้ทำหนังสือสภาสิ่งแวดล้อมแห่งเอเชีย ที่ สอ. ๐๓๙/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๒๐ โดยเสนอถึงหลักการและเหตุผล ตลอดจนความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นเพื่อเตรียมยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้ได้เสนอไปยังรัฐบาลของ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ทางด้านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (พล.อ. พร ธนะภูมิ) ก็ได้เสนอเรื่องนี้ไปให้ท่านรองนายกรัฐมนตรี (ดร. สมภพ โหตระกิตย์) เพื่อพิจารณาทำความเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าท่านรองนายกรัฐมนตรี สมภพ โหตระกิตย์ ท่านทำความเห็นดังมีข้อความด้วยลายมือดังนี้ **"ผมเห็นด้วยที่จะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และขอให้ทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้วย"** ลงชื่อ (สมภพ โหตระกิตย์) รองนายกรัฐมนตรี ๒๐ มกราคม ๒๕๒๐

ในที่สุดคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๒/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) เป็นประธานคณะกรรมการฯ มีปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ ผู้เขียนในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องนี้ก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคคณะนี้

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ท่านนี้ก็เร่งดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในระดับนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และระดับปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการทุกส่วนทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ ท่านยังสั่งให้สถานีโทรทัศน์ทุกช่อง (รวมการเฉพาะกิจ) สถานีวิทยุแห่งประเทศไทย ถ่ายทอดสดรายการ **"สนทนาปัญหาผู้บริโภค"** เดือนละครั้ง โดยมีผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินรายการทุกครั้ง เปิดให้ประชาชนโทรศัพท์เข้ามาร้องเรียนในรายการได้โดยตรงกับ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณูปโภค ในรายการนี้เรียกว่าตอบปัญหากันสดๆ ท่ามกลางผู้ชมทั่วประเทศ เพราะโทรทัศน์ทุกช่องถ่ายทอดสด โดยใช้ช่อง ๙ อ.ส.ม.ท. จะเป็นแม่ข่าย

ท่านยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยแต่งตั้ง ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาใน

ขณะนั้น เป็นประธานอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายและยังระดมนักกฎหมายมือชั้นพระกาฬไว้ทั้งกฎหมายไทย กฎหมายนานาอารยประเทศ เช่น คุณไมตรี ตันเต็มทรัพย์, คุณมีชัย ฤชุพันธุ์, ดร. อักขราทร จุฬารัตน์, คุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ดร. รองพล เจริญพันธุ์, คุณทักษพล เจียมวิจิต, คุณประเสริฐ นาสกุล เป็นต้น ไประดมสมองในการยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้ดีและทันสมัยที่สุดและเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองรักษาสิทธิของผู้บริโภค

จากวันนั้นถึงวันนี้เป็นเวลา ๑๘ ปีแล้ว ที่เรามีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นใช้จนถึงปัจจุบันนี้

*วันนี้ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ สมาชิกวุฒิสภา อดีตรองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ที่มีส่วนสำคัญสูงสุดในการผลักดันให้ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคใช้ ทำให้ประชาชนผู้บริโภคไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ถูกละเมิดสิทธิและประโยชน์จากผู้ประกอบการที่เห็นแก่ได้ฝ่ายเดียว ได้ถึงแก่อนิจกรรมแล้ว ด้วยอาการสงบและมีการสวดพระอภิธรรมศพ ที่ศาลาชลิตธำรง (ศาลา ๕) วัดธาตุทอง ซึ่งทางญาติจะเก็บไว้เป็นเวลา ๑๐๐ วัน เพื่อรอหมายกำหนดการพระราชทานเพลิงศพต่อไป ผู้เขียนในฐานะที่ได้เคยร่วมงานรับใช้ชาติบ้านเมืองกับท่านมาโดยตลอด จึงขอสดุดีและรำลึกถึงคุณงามความดีของท่าน **"ผู้ให้กำเนิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค"** ด้วยความเคารพและอาลัยยิ่งมา ณ โอกาสนี้ด้วย*



(นายวิโรจน์ ณ บางช้าง)
ประธานคณะอนุกรรมการส่งเสริมและประสานความร่วมมือ
ระหว่างภาครัฐบาลกับองค์กรเอกชน เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
เลขาธิการสมาคมพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย

คำไว้อาลัย

ผมรู้จักอาจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ตั้งแต่สมัยที่ผมกำลังเรียนอยู่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ผมรับราชการกระทรวงยุติธรรมเป็นเสมียนประจำกรรมการศาลฎีกา (พระยาพรางกูลธรรมวิจัย) ขณะนั้นศาลฎีกาตั้งอยู่ที่โรงละครแห่งชาติขณะนี้ ผมต้องเดินจากศาลฎีกาไปมหาวิทยาลัย ผ่านท่าช้างวังหน้า ผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรงเข้าสู่มหาวิทยาลัยด้านหลัง ปกติการเดินทั้งขาไปและกลับมักจะแวะเข้าตึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คุยกับเพื่อนๆ ที่นั่น และ ณ ที่นี้เองผมก็ได้รู้จักและคุ้นเคยกับอาจารย์ ดร. สมภพ ยิ่งไปกว่านั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เราก็ได้เข้าเรียนในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖ ด้วยกัน ความสัมพันธ์และความคุ้นเคยก็ยิ่งมีมากขึ้น ผมรักเคารพในความรู้ความสามารถและอัธยาศัยใจคอของท่าน และผมก็รู้ว่า ท่านก็รักผมมากเหมือนกัน เรามักจะไปเที่ยวด้วยกันเสมอ โดยเฉพาะการเดินทางไปเที่ยวทัวร์ในต่างประเทศ จะต้องไปด้วยกันทุกปี

ผมทำงานอยู่ในมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ได้เคยเชิญ พ.อ. จินดา ณ สงขลา มาเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์อยู่ระยะหนึ่ง ต่อมา พ.อ. จินดา วายชนม์ ตำแหน่งนายกสภาว่างลง จึงได้เชิญให้อาจารย์ ดร. สมภพ มาดำรงตำแหน่งแทนตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๘ จนถึงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ท่านก็จากไปอีก แต่เป็นการจากไปสู่สุคติภพ คงทิ้งไว้แต่ความรัก ความอาลัย ให้แก่ชาวมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เป็นอย่างยิ่ง

ตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยนั้น ท่านได้สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก ขอดวงวิญญาณของท่านได้โปรดรับทราบด้วยว่า ชาวมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ต่างระลึกถึงพระคุณของท่านอย่างไม่เคยลืมเลือนเลย

(สนั่น เกตุทัต)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐

แด่ท่านอาจารย์สมภพ โหตระกิตย์

ท่านอาจารย์สมภพฯ เป็นนักกฎหมายผู้ยิ่งใหญ่ท่านหนึ่งของเมืองไทย ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งทางด้านข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง เริ่มตั้งแต่ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่เป็นเวลานาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม สมัยรัฐบาลท่านอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในระหว่างนั้นท่านยังเป็นปรมาจารย์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาฯ และรามคำแหง ลูกศิษย์ลูกหาเต็มบ้านเต็มเมือง ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ท่านก็ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และอยู่ในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ๒ นับว่าท่านได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน และยังเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายสมัย จนในที่สุดสองสมัยหลังนี้ ท่านเป็นประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมด้วย

ผมได้มีโอกาสเริ่มร่วมงานกับท่านเมื่อท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม และผมเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เมื่อปี ๒๕๑๘ และกรรมการกฤษฎีกาตลอดมาทั้งในเรื่องศาลและทางคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาก็ได้มาร่วมกันในวุฒิสภา โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ท่านเป็นประธานและผมเป็นรองประธานตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนท่านถึงแก่อนิจกรรม ผมจึงได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมาธิการฯ และรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาแทนท่าน

ในระหว่างที่ท่านอาจารย์สมภพเป็นประธานนั้น คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร มายังวุฒิสภามากมายหลายฉบับดังที่ปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมและตัวบทกฎหมายที่ผ่านวุฒิสภาไป รวมทั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งบางเรื่องที่เกี่ยวกับศาลท่านก็ให้ผมเป็นประธาน ส่วนในเรื่องที่ทางคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมได้รับมอบหมายให้ทำการพิจารณาศึกษานั้น ก็ได้ทำสำเร็จและเสนอต่อวุฒิสภาไปแล้ว ๒ เรื่อง ได้แก่ เรื่ององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง กับเรื่อง พัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ขณะนี้กำลังจะทำเสร็จอีกเรื่องหนึ่ง คือ การเสริมสร้างคุณภาพในการให้บริการประชาชนโดยรัฐ ซึ่งท่านอาจารย์สมภพฯ ได้แนะแนวทางการพิจารณาศึกษาไว้เป็นสามทางคือ ทางฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และท่านได้เขียนคำนำไว้ให้เรียบร้อยแล้ว คาดว่าจะนำเสนอต่อวุฒิสภาได้ภายในเดือนสิงหาคม ศกนี้

ด้วยความปรีชาสามารถ และความเป็นปรมาจารย์ทางกฎหมาย ท่านอาจารย์สมภพ ได้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติบ้านเมืองไว้เป็นอเนกประการ ทั้งทางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ บัดนี้ประเทศไทยได้ขาดนักกฎหมายผู้ยิ่งใหญ่ไปอีกท่านหนึ่งแล้ว ด้วยคุณงามความดีทั้งหลายที่ท่านได้สร้างสมไว้ในชาตินี้ ได้ดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านไปสถิตสถาพรอยู่ในสัมปรายภพนั้นแล้วเทอญ

(สรรเสริญ ไกรจิตติ)
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗
ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

เสียใจ อาลัย รัก ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ดร. สมภพกับผมเป็นเพื่อนนักเรียนโรงเรียนอัสสัมชัญ (บางรัก) แผนกฝรั่งเศส อยู่ชั้นเดียวกันมาตั้งแต่เด็กๆ จำได้ดีเคยฟาดปากชกต่อยกันแต่ก็ไม่ได้ผูกใจเจ็บโกรธเคืองอะไรกัน ความจริง ดร. สมภพเป็นคนสุภาพเรียบร้อย แต่เวลาเล่นกีฬา (ฟุตบอล) บางทีก็เกิดการกระทบกระทั่งและรุนแรงไปบ้างถึงกับชกต่อย ฟุตบอลที่ว่านี้เป็นแค่ลูกหินกลมๆ ขนาดโตกว่าหัวแม่มือเล็กน้อย โดยเล่นกันที่พื้นถนนทางเดิน อยู่ระหว่างหลังโบสถ์อัสสัมชัญกับอาคารตึกโรงเรียน ไม่ใช่เล่นกันในสนามจริงๆ

ดร. สมภพกับผมนั้น เมื่อเรียนชั้นต้นๆ อยู่กลุ่มเดียวกัน คือประเภทเรียนไม่เก่ง แต่พอเรียนสูงขึ้น ดร. สมภพเรียนเก่งมาก ส่วนผมคงสอบเกือบตกอยู่เรื่อยๆ หลังจากสำเร็จมัธยมบริบูรณ์ (ม. ๘) แม้ดร. สมภพและผมจะเรียนกฎหมายต่อที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองด้วยกัน แต่ก็ไม่ค่อยพบกัน ทั้งนี้เพราะผมไม่ค่อยได้เข้าห้องฟังคำบรรยาย คงเพียงแต่รับคำสอนและซื้อตำรามาอ่าน โดยผมได้ไปสมัครเรียนวิชาการบัญชีชั้นสูง (ภายหลังเปลี่ยนเป็น พาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี) ซึ่งเป็นหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยเปิดใหม่ตามที่คุณแม่ต้องการ วิชาการบัญชีจำเป็นต้องเข้าห้องเรียนเพราะมีการทำแบบฝึกหัดด้วย ไม่ใช่ฟังคำบรรยายแต่อย่างเดียว ผมเรียนวิชาการบัญชีชั้นสูงได้เพียงปีที่ ๒ พอดีทางด้านกฎหมายสอบได้อนุปริญญา และไปสอบแข่งขันเป็นจ่าศาลได้ ทางราชการแต่งตั้งให้ไปเป็นจ่าศาลจังหวัดยะลา ทำให้ต้องหยุดการเรียนวิชาการบัญชีชั้นสูง จากนั้นไม่พบ ดร. สมภพ เสียหลายปี ข่าวว่าไปประเทศฝรั่งเศส

ต่อมาผมสอบแข่งขันเป็นผู้พิพากษาได้จึงย้ายกลับเข้ากรุงเทพฯ พอถึงวันอาทิตย์มีการแข่งม้าผมจะไปที่สปอร์ตคลับ (ราชกรีฑาสโมสร) ได้พบ ดร. สมภพ ซึ่งเป็นสมาชิกและเป็นกรรมการการแข่งม้าอยู่ด้วย ดร. สมภพจะนั่งอยู่บนหอสูงตรงกับเส้นชัยที่ตัดสินม้าแข่งวิ่งเข้าตำแหน่งแพ้ชนะ ดังนั้นบางครั้งบางคราวผมจะเดินไถลไปใกล้หอแล้วส่งสัญญาณมือเพื่อถามว่าเที่ยวนี้แทงม้าตัวไหนดี ดร. สมภพจะยกนิ้วประกอบบุ้ยใบ้ว่า ควรแทงตัวนั้นตัวนี้ ผมก็จะแทงตามนั้นซึ่งได้ผลดีเพราะถูกมากกว่าผิด คือ ม้าตัวที่แทงถ้าไม่เข้าวินก็เข้าเพลส ผมอยู่กรุงเทพฯ ระยะเวลาค่อนข้างสั้น แล้วย้ายไปประจำในต่างจังหวัดหลายจังหวัดเกือบตลอดชีวิตของการรับราชการ จึงห่างเหินกันไป

วันหนึ่งผมพบ ดร. สมภพโดยบังเอิญในงานฯ หนึ่ง ดร. สมภพบอกผมว่า ลูกชายลื้อเก่งสอบได้ที่ ๑ ในการสอบเข้าทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเรื่องนี้ผมไม่

ทราบว่าลูกไปสมัครทำงานที่นั่น เลยถือโอกาสพูดไปตามประสาเพื่อนฝูงว่า เออ ก็ดี ขอฝากด้วยนะ ต่อมาไม่นานนักลูกชายผมสอบชิงทุน ก.พ. ไปศึกษาต่อต่างประเทศตามความต้องการของกระทรวงยุติธรรมได้จึงต้องโอนไปกระทรวงยุติธรรม พอ ดร. สมภพพบผม ได้พูดทำนองต่อว่า ว่าทำไมให้ลูกชายไปจากกฤษฎีกาเสียเล่า อ๊ัวได้รับรายงานจากผู้บังคับบัญชาเขาชมว่าลูกลื้อทำงานดีมาก อ๊ัวตั้งใจไว้ว่าจะสนับสนุนส่งเสริมลูกชายลื้อเต็มที่เลย ทุนกฤษฎีกาก็มี ทำไมไปเอาทุนกระทรวงยุติธรรม ไม่เอาทุนกฤษฎีกา ผมได้ตอบไปว่า ผมเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานค่อนข้างเล็ก มีตำแหน่งน้อย ผมเองเป็นผู้พิพากษาก็อยากจะให้เขามาสืบทอดเจตนารมณ์ต่อ ต้องขออภัยด้วย และแล้วต้องถือว่าเป็นความผิดพลาดอย่างมหันต์ที่ไปเป็นผู้พิพากษา เพราะต่อมาเกิดวิกฤติการณ์ตุลาการลูกชายผมได้รับผลกระทบ ไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือนและอาวุโสตกอันดับไปประมาณ ๕๐ ที่ชีวิตหมดความก้าวหน้า อนาคตดับสนิท แม้ว่าเขาจะเป็นนักเรียนทุนรัฐบาลและจบกฎหมายจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดก็ตาม

มีอยู่สมัยหนึ่ง ดร. สมภพ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ระหว่างนั้นผมเป็นอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๖ (จังหวัดพิษณุโลก) พบ ดร. สมภพ ผมก็ทำความเคารพตามมรรยาท ดร. สมภพเข้ามากระซิบว่าใจอ๊ัวอยากได้ลื้อมาเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม ข่าวว่าลื้อมีฝีมืออยู่ แต่อ๊ัวไม่มีอำนาจ อำนาจอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการ ผมตอบขอบใจและรู้สึกว่าโชคดีที่ ดร. สมภพ ได้ข่าวในด้านดี ไม่ใช่ด้านลบ และผมก็ไม่ได้คิดอะไร เพียงแต่นึกในใจว่า ดร. สมภพเป็นมิตรแท้คนหนึ่ง มีน้ำใจอันประเสริฐ กับภูมิใจว่า เรามีเพื่อนดีไม่เสียทีที่เป็นศิษย์เก่าโรงเรียนอัสสัมชัญมาด้วยกัน แม้เป็นใหญ่เป็นโตก็ไม่ลืมกัน ทำให้รำลึกถึงคำว่า Esprit de corps ที่ท่านเจษฎาจารย์ ฮิลแลร์ พร่ำสอน

พ.ศ. ๒๕๒๒ ผมย้ายมาเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา เดือนมีนาคม ผมได้ขอลาออกราชการเพราะได้งานเป็นที่ปรึกษาบริษัทอายิโนะโมะโต๊ะ ประเทศไทย จำกัด โดยการชักชวนของ น.ท. ทินกร พันธุ์กระวี เพื่อนอัสสัมชนิกที่รักยิ่งอีกคนหนึ่ง โดยได้รับเงินเดือนสูง

ในปีนั้นเอง เช้าวันหนึ่งขณะที่ผมทำงานอยู่ที่บริษัทฯ คุณทินกรได้เข้ามาในห้องส่งหนังสือพิมพ์ให้อ่านพร้อมกับพูดว่า หนังสือพิมพ์ลงข่าวว่า ลื้อเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปเข้าเส้นไหนมา ผมได้ยินแล้วชักงงๆ เพราะไม่รู้เรื่องมาก่อน เดาไม่ถูก นึกทบทวนอยู่สักครู่ จึงคิดได้ว่า น่าจะเป็น ดร. สมภพ เพราะคนอื่นมองไม่เห็น ต่อมามีโอกาสพบ ดร. สมภพ ผมจึงพูดว่า ด๊อกเตอร์ตั้งผมเป็นกรรมการฯ หรือขอขอบคุณที่ยังคิดถึงผมอยู่ ดร. สมภพตอบว่า อ๊ัวอ่านหนังสือพิมพ์ลงข่าวลื้อว่าลาออก พอดีเจอคุณสรรเสริญ ไกรจิตติ ได้ถามเขาว่า ทำไมลื้อลาออก เขาว่าลื้อเซ็งๆ และทำท่าจะ

ไปสมัครผู้แทนพิษณุโลก อั๊วเลยมาคิดว่าลื้อมีความรู้พอที่จะทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการได้ จึงดึงมา เราเป็นเพื่อนกันก็ขอให้ช่วยกันหน่อย เป็นงานใหม่ เหมาะกับลื้อ

นึกๆ ก็แปลก เพราะ ดร. สมภพ น่าจะบอกผมล่วงหน้าทำนองให้ผมรู้บุญคุณบ้าง แต่กลับเสนอตั้งผมโดยไม่ให้ผมรู้ตัว ผมจึงอดไม่ได้ที่จะต้องยกย่องสดุดี สรรเสริญน้ำใจอันเปี่ยมไปด้วยไมตรีจิตของเพื่อนผู้นี้ เพราะแม้แต่ผมเล่นม้าเพื่อนก็ช่วย มาชั้นลูกก็มีจิตใจที่จะช่วยอย่างเต็มที่ สังเกตคำพูดก็รู้ว่าออกมาจากใจ ในที่สุดได้เสนอชื่อผมเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งผมคงเป็นอยู่จนถึงทุกวันนี้ เป็นผลให้ผมได้รับสายสะพายชั้นสูงสุด (สายที่ ๔) เพราะตอนลาออกจากราชการผมได้รับเพียงสายที่ ๓ มหาปรมาภรณ์มงกุฎไทย เท่านั้น ที่สำคัญคือช่วยให้สมองผมไม่ฝ่ออีกด้วยเนื่องจากยังต้องใช้งานอย่างเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และนอกเหนือสิ่งอื่นใด ทำให้ชีวิตผมไม่เฉาไปกับกาลเวลาแม้จะอยู่ในปัจฉิมด้วย

ผมไม่มีอะไรจะตอบแทนบุญคุณของ ดร. สมภพ แม้แต่น้อย ดร. สมภพเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ เป็นที่ตระหนักประจักษ์แก่สายตาสาธารณชนทราบกันดีในสังคม โดยเฉพาะโครงการนำร่องของศาลปกครองได้ถือกำเนิดและเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมในสมัย ดร. สมภพ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นั่นคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นองค์กรและเป็นกฎหมายประกอบสำหรับเรื่องนี้ ได้ประกาศใช้และสำเร็จลุล่วงด้วยดี เพราะ ดร. สมภพเป็นผู้มีส่วนสำคัญทำให้มีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ เห็นผลปรากฏในปัจจุบันนับเป็นคุณประโยชน์อย่างมหาศาลแก่ราษฎรผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น และเป็นความเจริญก้าวหน้าในการปกครองของประเทศโดยส่วนรวม

ดร. สมภพ เป็นบุคคลที่มีคุณค่าอย่างแท้จริง ในฐานะวุฒิสมาชิกได้แสดงความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์ฝากไว้ในแง่มุมต่างๆ มากมาย เป็นคุณูปการของวิชาการด้านกฎหมาย เป็นผู้หนึ่งที่มีชื่อเสียง มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับนับถือ ไม่เฉพาะบรรดานักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น หากแต่รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาตลอดจนประชาชนทั่วๆ ไปด้วย

ดร. สมภพจากไปโดยผมไม่ได้ข่าวการเจ็บป่วยมาก่อน จึงค่อนข้างใจหาย ก่อนหน้าไม่กี่เดือน ผมยังชวนไปกินฟองดูย์ บูรกีรญอน (Foudue Bourquignone) ที่หน้าวัดธาตุทองด้วยกัน ดร. สมภพยังดื่มได้ดี ผมรู้สึกเสียใจด้วยรักอาลัยในปิยมิตรผู้นี้มาก ผมขอตั้งจิตอธิษฐานขอให้ดวงวิญญาณ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้ไปสถิตในสรวงสวรรค์

มีแต่ความสุขสงบอันควรแก่คติวิสัยตราบชั่วนิรันดร์กาล

(สุรเจตน์ วิชิตชลชัย)
ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค
ประจำภาคเหนือ (เชียงใหม่)

คำไว้อาลัย
ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์

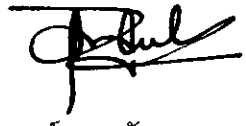
ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นนักกฎหมายชั้นแนวหน้าคนหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของทั้งบุคคลในวงการนักกฎหมายและนอกวงการกฎหมาย มีลูกศิษย์ลูกหามากมาย ในขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาที่เข้มแข็งเอาจริงเอาจังแต่ในขณะเดียวกันก็มีเมตตาเอื้ออาทรต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างยิ่งและเป็นครูที่ดีของพวกเราชาวกฤษฎีกา ท่านได้สร้างความเชื่อถือและความเจริญให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอันมาก ในตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรองนายกรัฐมนตรี ท่านได้มีส่วนช่วยเหลืองานของบ้านเมืองด้วยความรู้ความสามารถและความอุตสาหะอย่างสูง กล่าวได้ว่าท่านเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองมาตลอดชีวิตราชการจนถึงบั้นปลายสุดท้ายของชีวิต

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นอาจารย์สอนกฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง ท่านเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงอันดับหนึ่งของประเทศ มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 จนปัจจุบันทุกฉบับ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่ท่านต้องมาจากไปก่อนเวลาอันสมควร โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่บ้านเมืองกำลังมีปัญหาอย่างมากในการจัดทำรัฐธรรมนูญอยู่ขณะนี้

ในทางส่วนตัวที่ผมเคยร่วมงานกับท่านทั้งในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีหลายสมัย และในฐานะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2517 และปี 2521 ผมได้รับความไว้วางใจ ยกย่อง และความเมตตาจากท่านตลอดมา ได้มีโอกาสได้เห็นและได้ทราบถึงความห่วงใยของท่านในกิจการบ้านเมืองมาโดยตลอด แม้ในวาระก่อนสุดท้ายของท่านไม่นาน ท่านได้ขอให้ผมไปพบเพื่อฝากฝังความกังวลต่างๆ ที่ท่านมีอยู่ต่อบ้านเมืองและคิดว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีส่วนช่วยเหลือได้ ซึ่งแสดงถึงความจงรักภักดีและความจริงใจต่อชาติบ้านเมืองที่ท่านมีอยู่ตลอดเวลา

ผมและเพื่อนข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอถือโอกาสแสดงความอาลัยในการจากไปของท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ มา ณ ที่นี้ด้วย และ

ขออานุภาพแห่งคุณความดีที่ท่านได้ปฏิบัติมาจงเป็นพลังให้ดวงวิญญาณของท่านได้ประสบสุคติในสัมปรายภพด้วยเทอญ



(ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อาลัยเพื่อนรัก

วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นวันที่ผมได้รับความกระบกระเทือนทางจิตใจเป็นอย่างมาก เพราะเป็นวันที่นำความเศร้าโศกอย่างยิ่งมาสู่ผม เนื่องจากการถึงอนิจกรรมของเพื่อนรักของผมคือ ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ผมขออนุญาตเรียกเพื่อนรักผู้นี้ว่าคุณสมภพ ดังที่เคยเรียกกันจนติดปาก ผมเป็นคนมีโชคที่ได้มีโอกาสได้เพื่อนที่ดีคนนี้ เรามีทั้งความรักและความสนิทสนมต่อกันเป็นอย่างมาก ผมเริ่มรู้จักคุณสมภพใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งเป็นเวลาที่ผมกลับเข้ามารับราชการเป็นรอบที่สอง เราได้เป็นนักศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหรือ วปอ. รุ่นที่ ๖ ร่วมกัน ระหว่างร่วมชั้นกันอยู่ ๑ ปีนั้น เราร่วมกันทั้งในด้านการศึกษา การสังคมและการไปดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศและเป็นโชคชั้นที่ ๒ ที่ทางราชการมีการอบรมนักบริหารรุ่น ๑๘ ของสถาบันนิด้า เราก็ได้ร่วมชั้นกันอีก ในระยะนั้น คุณสมภพดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับกฎหมายโดยตรง แต่ผมนั้นแม้จะมีวิชาพื้นในทางกฎหมายอยู่บ้างแต่งานของผมไม่เกี่ยวกับกฎหมายเลยคือ ผมเป็นเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออกของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในสายตาของคุณสมภพ ท่านมองผมไปในทางนักกฎหมายและจูงใจให้ผมทำงานทางด้านนี้ ท่านใช้ความพยายามอยู่ถึงสามปีจนท่านดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความพยายามของท่านจึงสำเร็จในการที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผมเป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการร่างกฎหมาย แล้วต่อมาท่านก็ส่งเสริมให้ผมได้เป็นประธานกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓ ตลอดมา จนถึงบัดนี้ เป็นเวลากว่าสามสิบปีแล้ว การที่ผมได้รับเกียรติจากความกรุณาของคุณสมภพในเรื่องนี้ ผมถือว่าเป็นพระคุณอย่างสูงแก่ชีวิตผม ผมเองนั้นถือหลักและเชิดชูความกตัญญูไว้เป็นอย่างสูง ผมจึงจดจำและระลึกถึงด้วยความขอบคุณในความกรุณาของคุณสมภพในเรื่องนี้เป็นคติประจำใจตลอดมา เมื่อผมต้องสูญเสียผู้ที่ผมรักและมีบุญคุณไปเช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความเศร้าโศกอย่างสุดซึ้งมาสู่ผมอย่างไม่มีปัญหา

ในการที่ผมได้มีโอกาสร่วมงานกับคุณสมภพมาเป็นเวลานานไม่ขาดตอนนี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า คุณสมภพท่านเป็นผู้ทรงคุณความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างสูง เพราะนอกจากจะเป็นผู้ได้รับปริญญานิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว ท่านยังสำเร็จวิชากฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส โดยได้รับปริญญาชั้นสูงสุด คือดอกเตอร์ ท่านทำการสอนทางกฎหมายจนได้รับตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ ระหว่างการรับราชการ ผมได้มี

โอกาสร่วมงานกับคุณสมภพเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องการร่างกฎหมายและพิจารณาปัญหากฎหมาย นอกจากนั้นผมยังได้ร่วมงานกับท่านในทางรัฐสภาในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาบ้าง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบ้าง ในงานบริหารผมก็ร่วมงานกับท่านในคณะรัฐมนตรี เมื่อมีปัญหาในเรื่องใดเราสองคนชอบปรึกษากันเป็นการภายในระหว่างเราก่อน เมื่อถึงคราวประชุมทั้งคณะ เรื่องก็มักออกมาตรงกับที่เรามีความเห็น ในการทำงานร่วมกันนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า คุณสมภพ มีความรู้ ความสามารถเป็นอย่างสูงสมควรเป็นตัวอย่างแก่ผู้ต้องการเป็นนักกฎหมายโดยทั่วไป

การทำงานให้แก่ทางราชการ หรือกล่าวตรงๆ ก็ว่าทำให้แก่ประเทศชาติของคุณสมภพ ซึ่งมีอยู่หลายทาง คือทางกฎหมาย ทางเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย ในทางรัฐสภาและในทางบริหาร ซึ่งท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่หลายสมัย นับว่าผลงานของท่านมีประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นอย่างมาก อันควรบันทึกไว้ ฉะนั้นการสูญเสียคุณสมภพในคราวนี้ นอกจากจะนำความเศร้าโศกมาสู่วงศ์ญาติและมิตรสหายแล้ว ยังเป็นการสูญเสียบุคลากรสำคัญของประเทศชาติอีกทางหนึ่งด้วย

ในทางส่วนตัว เรารักกันมาก สองครอบครัวเราพบกันและร่วมการเดินทาง ทั้งภายในและภายนอกอยู่เสมอ ฉะนั้นการสูญเสียปิยมิตรอันมีค่าสูงยิ่งเช่นนี้ แม้จะพยายามสะกดจิตใจอย่างไรก็ไม่สามารถจะระงับความเศร้าโศกไปได้ ในโอกาสที่ผมมีทางจะแสดงความรักและนับถือแด่คุณสมภพได้ในคราวนี้ ผมจึงใคร่ขอวิงวอนและอัญเชิญสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งปวงในสากลโลก ขอได้โปรดนำดวงวิญญาณของคุณสมภพเพื่อนรักของผมผู้นี้ จงไปสู่และพำนักในสถานอันสูงส่งประกอบด้วยความบรมสุขในสัมปรายภพด้วยเถิด

(โอสถ โกศิน)
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓
สมาชิกวุฒิสภา

ประวัติเกี่ยวกับชีวิตการทำงาน

๔๐ ปี ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*

ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ในโอกาสที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะประกอบพิธีเปิดทำการอาคารสำนักงานหลังใหม่ในวันพุธที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๔ และประจวบกับเป็นวันครบรอบวันคล้ายวันสถาปนา ปีที่ ๔๘ ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร. อมร จันทรสมบูรณ์) ได้มีหนังสือมาขอให้ผมในฐานะอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เขียนบทความเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและผลงานในระหว่างที่ผมรับราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมยินดีสนองรับคำขอดังกล่าว เพราะมีความสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่าความรู้ในการร่างกฎหมายก็ดี ประสบการณ์ในการบริหารราชการในสำนักงานก็ดีเป็นความรู้และประสบการณ์ที่ผมได้รับจากสำนักงานนี้เป็นส่วนใหญ่ตลอดระยะเวลา ๔๐ ปี นับตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการเป็นเสมียนฝึกหัดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ และได้ลาออกจากราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒ และในปัจจุบันก็ยังมีความรู้สึกผูกพันอยู่กับสำนักงานนี้ และปรารถนาที่จะได้เห็นความเจริญก้าวหน้าบังเกิดแก่สำนักงานนี้ยิ่งๆ ขึ้นไป

การเขียนบทความเกี่ยวกับอดีตหรือเบื้องหลังการทำงาน มองดูผิวเผินน่าจะเขียนได้ง่าย เพราะเป็นการนำเหตุการณ์ในอดีตมาเล่าให้คนปัจจุบันทราบ แต่สำหรับกรณีของผมเมื่อได้ลองวางแนวการเขียนขึ้นแล้ว ก็เกิดมีปัญหาถามตัวเองขึ้นมาว่า จะควรเขียนในลักษณะอย่างใดเพื่อมิให้ผู้อ่านเกิดความรู้สึกว่าเป็นการโอ้อวด เมื่อได้ใคร่ครวญดูแล้วก็ตกลงใจจะเขียนด้วยความระมัดระวังและจะอยู่ในหลักของประสบการณ์ที่ผมได้รับในระหว่างที่รับราชการในสำนักงานฯ ถึง ๔๐ ปี และเมื่อได้อ่านแล้วอาจถือเป็นแบบอย่างนำไปลองปฏิบัติบ้างก็ได้ อนึ่ง การเขียนบทความนี้ผมเขียนจากความทรงจำ และไม่มีเวลาค้นคว้าตรวจสอบกับเอกสารของทางราชการ ถ้าหากมีข้อบกพร่องหรือเขียนได้ไม่ครบถ้วนโปรดอภัยด้วย

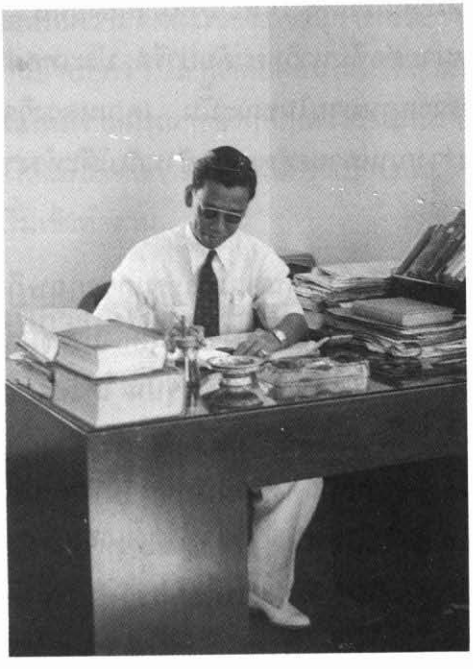
ประสบการณ์ในระหว่างเป็นเสมียนฝึกงาน

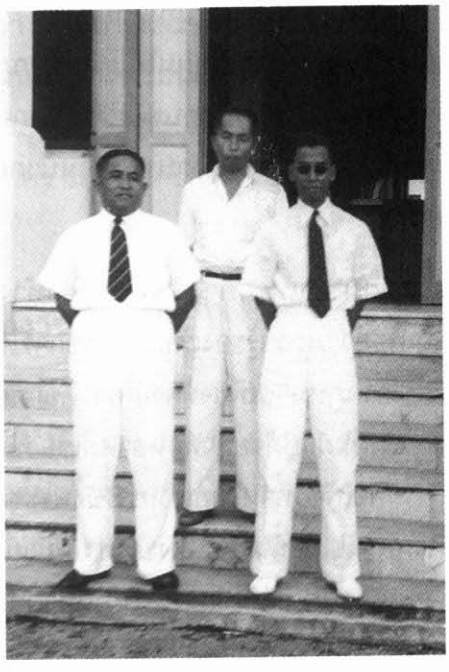
ผมได้เริ่มเข้ามาทำงานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะของเสมียนฝึกงานเมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ เหตุที่ผมต้องเริ่มต้นด้วยการเป็นเสมียนฝึก

---

*บทความที่ลงพิมพ์ในหนังสือครบรอบ ๔๘ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๔

งานก็เพราะพ่อของผมได้ทราบมาว่า การเรียนกฎหมายในสมัยนั้น ถ้าหากผู้เรียนได้ฝึกงานในสำนักงานทนายความ หรือในกรมร่างกฎหมายในระหว่างที่กำลังเรียนอยู่ ก็จะเรียนสำเร็จได้เร็วและจะสอบเข้าเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการได้โดยง่าย และประกอบกับพ่อทราบว่าการเรียนกฎหมายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใช้เวลาเรียนหรือฟังคำบรรยายเพียงวันละสองชั่วโมงเท่านั้น ถ้าปล่อยให้ผมมีเวลาว่างมากก็จะกลายเป็นคนเจ้าสำราญ การเรียนจะไม่ได้ผล เมื่อได้นำความห่วงใยไปปรึกษาคุณหลวงประเสริฐมนูกิจ (อดีตข้าหลวงยุติธรรม ภาค ๕ และอดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) คุณหลวงประเสริฐมนูกิจได้แนะนำให้ผมไปฝึกงานที่คณะกรรมการกฤษฎีกา และท่านได้นำผมไปฝากกับ ดร. เดือน บุนนาค เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น ดร. เดือน บุนนาค ได้สั่งให้ผมไปช่วยคุณวัชรินทร์ รักติประกร ข้าราชการชั้นโท ซึ่งทำหน้าที่เป็นบรรณารักษ์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมจำได้ว่า ดร. เดือนฯ ได้ถามผมว่าเรียนโรงเรียนไหน มีความรู้ภาษาต่างประเทศภาษาใด เมื่อได้ทราบว่าผมสำเร็จจากโรงเรียนอัสสัมชัญ เรียนภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาเอกและภาษาอังกฤษเป็นภาษารอง ดร. เดือนฯ จึงได้กล่าวกับคุณหลวงประเสริฐมนูกิจว่าจะส่งให้ไปช่วยบรรณารักษ์ เพราะจะได้มีโอกาสอ่านตำรากฎหมายภาษาฝรั่งเศสและอังกฤษ





ผมได้ช่วยคุณวัชรินทร์ รักติประกร ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างอยู่ประมาณหนึ่งปี จึงได้สอบเข้าเป็นเสมียนพนักงาน เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๓

หน้าที่ที่ผมทำในฐานะผู้ช่วยบรรณารักษ์ ก็คือ

(๑) ดูแลหนังสือตำรากฎหมายทั้งภาษาฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ประมาณพันกว่าเล่มให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย พร้อมที่จะหยิบใช้ได้โดยรวดเร็วตามความต้องการของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ ๔ คน

(๒) จัดทำดัชนีแยกหนังสือกฎหมายภาษาไทย ฝรั่งเศส และอังกฤษ เพื่อสะดวกแก่การหยิบหรือค้น ผมจำได้ว่าในระยะเวลาหนึ่งปีได้เขียนดัชนีหนังสือลงในบัตรแข็งประมาณพันกว่าฉบับ ที่ต้องเขียนด้วยมือแทนการพิมพ์อย่างเช่นในปัจจุบันก็เพราะเครื่องพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษมีน้อยเครื่องและผมก็พิมพ์ไม่เป็น และเนื่องจากผมเรียนมาจากโรงเรียนอัสสัมชัญได้รับการฝึกให้คัดลายมือแบบต่างๆ ผมจึงนำความชำนาญจากโรงเรียนมาช่วยทำงานให้เป็นที่พอใจแก่บรรณารักษ์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและแนะนำการทำงานของผม

(๓) ติดต่อสั่งหนังสือกฎหมายจากบริษัทจำหน่ายหนังสือในประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ หน้าที่นี้ทำให้ผมได้ความรู้เกี่ยวกับการติดต่อบริษัทจำหน่ายหนังสือหรือธนาคารเพื่อซื้อดราฟท์เงินตราต่างประเทศชำระค่าหนังสือ

ในระหว่างเวลาประมาณหนึ่งปีที่ผมทำงานเป็นผู้ช่วยบรรณารักษ์ ทำให้ผมมีโอกาสศึกษาหาความรู้จากตำรากฎหมายไทย กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายอังกฤษ และมีประโยชน์เป็นอย่างมากเมื่อผมได้ไปศึกษากฎหมายต่อที่มหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังได้เห็นวิธีทำงานของหัวหน้ากองร่างกฎหมายในขณะนั้น (คุณหลวงวิจารณ์-ราชสฤชณ์) เพราะโต๊ะทำงานของหัวหน้ากองร่างกฎหมายอยู่ตรงกันข้ามกับโต๊ะทำงานของบรรณารักษ์

ผมขอแทรกการจัดแบ่งห้องทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นเพื่อความรอบรู้ของเพื่อนข้าราชการไว้ด้วย ในสมัยนั้นสำนักงานฯ มีห้องประชุมสำหรับกรรมการร่างกฎหมายเพียงห้องเดียว คือ ห้องประชุมหมายเลข ๑ ปัจจุบัน โต๊ะประชุมเป็นโต๊ะสี่เหลี่ยมผืนผ้าปูด้วยผ้าสักหลาดสีเขียวนั่งได้ประมาณ ๑๐ - ๑๒ คน ส่วนเก้าอี้สำหรับกรรมการก็คือเก้าอี้ที่จัดให้กรรมการนั่งประชุมในปัจจุบัน ห้องที่ผมนั่งทำงานในฐานะผู้ช่วยบรรณารักษ์ในขณะนั้น คือห้องประชุมหมายเลข ๒ ในปัจจุบัน ในห้องนี้มีทั้งหัวหน้ากองร่างกฎหมาย เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ และบรรณารักษ์นั่งรวมกัน ๔ คน รวมผมซึ่งนั่งหน้าโต๊ะบรรณารักษ์เป็น ๕ คน ส่วนห้องประชุม ๓ ในปัจจุบัน เป็นห้องทำงานของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ผู้แปล และผู้ช่วยแปล รวม ๓ คน เมื่อสำนักงานฯ จะเพิ่มกรรมการร่างกฎหมายอีกคณะหนึ่งเป็น ๔ คณะ จึงได้ต่อเติมห้องระหว่างชั้น ๑ กับชั้น ๒ (ซึ่งได้แก่ห้องผู้ช่วยเลขานุการฯ ในปัจจุบัน) เป็นห้องของกรรมการร่างกฎหมายประจำ และผู้ช่วยกรรมการร่างกฎหมายประจำ ส่วนห้อง

เลขาธิการอยู่ชั้นบนตรงบันไดที่ขึ้นไปชั้นสองในปัจจุบันใช้เป็นห้องทำงานของผู้ช่วยเลขานุการฯ และห้องนายพิชาญ บุลยง (ที่ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศส) คือห้องกองกฎหมายต่างประเทศก่อนย้ายไปตึกใหม่

ในระหว่างที่นั่งทำงานในห้องเดียวกับหัวหน้ากองร่างกฎหมาย ท่านหัวหน้ากองร่างกฎหมายได้อาศัยไหว้วานให้ผมช่วยค้นกฎหมายไทย รวมทั้งการทำสารบาญร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะต่างๆ ทำให้ผมได้เรียนรู้ความมีระเบียบเรียบร้อยของท่าน ท่านได้รวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายคณะต่างๆ ไว้ทุกเรื่อง และแยกเรื่องตามประเภทของร่างกฎหมายและจัดพิมพ์เป็นเล่มๆ เมื่อท่านต้องการดูแบบกฎหมายหรือความคิดเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใด ท่านสามารถใช้แฟ้มเรื่องเสร็จของท่านได้โดยไม่ต้องไปขอเรื่องเสร็จของสำนักงานเลขานุการกรม นอกจากนี้ท่านยังได้ช่วยให้ผมได้รับความรู้เกี่ยวกับการงานที่ผ่านการพิจารณาของท่าน โดยท่านขอให้ผมเป็นผู้นำเรื่องไปส่งให้สำนักงานเลขานุการกรมเพื่อนำเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งการต่อไป และก่อนที่ผมจะเดินไปส่งแฟ้มเรื่องถ้าไม่ใช่เป็นเรื่องลับท่านจะเตือนให้ผมอ่านเรื่องดังกล่าวเสียก่อน ทำให้ผมได้มีโอกาสศึกษาข้อเสนอหรือความคิดเห็นของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายและของหัวหน้ากองร่างกฎหมาย และท่านยังบอกว่า ถ้าสงสัยตอนไหนให้ถามท่านได้ เมื่อเขียนเหตุการณ์ตอนนี้ผมต้องขอขอบคุณในความกรุณาของคุณหลวงวิจารณ์ราชสฤชณ์ ไว้ ณ ที่นี้อีกครั้งหนึ่ง เพราะท่านช่วยทำให้ผมได้เห็นการทำงานที่มีระเบียบและได้รับความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นพื้นฐานตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน

ประสบการณ์ในระหว่างเป็นเสมียนพนักงาน

ผมช่วยบรรณารักษ์ทำงานได้หนึ่งปี ก็มีตำแหน่งเสมียนพนักงานว่างในสำนักงานฯ ผมได้ขออนุญาตพ่อขอสมัครสอบเป็นเสมียนพนักงาน ในชั้นแรกพ่อไม่อนุญาต เพราะเกรงว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการเรียนกฎหมาย แต่เมื่อได้ฟังคำชี้แจงของผมเกี่ยวกับความรู้สึกที่ผมประสบอยู่ในขณะนั้น คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายคนมีความสงสารผมที่มานั่งทำงานให้แก่ราชการทุกๆ วันโดยไม่ได้รับเงินเดือน เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ไม่มี จึงได้ชวนให้ผมสมัครสอบเป็นเสมียนพนักงาน และเพื่อนเสมียนพนักงานหลายคนก็อยากให้ผมมีฐานะอย่างเดียวกับเขา ในที่สุดพ่อก็ใจอ่อนยอมให้ผมสมัครสอบได้โดยกำชับว่าจะต้องไม่ให้เสียหายแก่การเรียนกฎหมาย

ผมจำได้ว่าวิชาสอบไล่เป็นเสมียนพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้นเป็นวิชาที่ยากมาก เพราะมีวิชาเรียงความหรือแปลภาษาไทยเป็นภาษาต่างประเทศ

ให้สอบด้วยผู้สมัครสอบอาจเลือกทำภาษาอังกฤษหรือฝรั่งเศส หรือทั้งสองภาษาก็ได้ และมีวิชาพิมพ์ดีดทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษอีกด้วย สำหรับการสอบพิมพ์ดีดนั้นไม่เป็นปัญหาสำหรับผม เพราะเมื่อได้ช่วยบรรณารักษ์ทำงานมาหกเดือนเศษ ผมเกิดเบื่อที่จะต้องนั่งเขียนดัชนีหนังสือกฎหมาย จึงได้ไปเรียนพิมพ์ดีดทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อพิมพ์ดัชนีหนังสือกฎหมายแทนการเขียนด้วยลายมือ การพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษของผมอยู่ในขั้นดีมาก สามารถพิมพ์ได้นาทีละ ๖๐ คำ ส่วนภาษาไทยอยู่ในขั้นปานกลาง คือนาทีละ ๔๐ คำ ในที่สุดผมสอบเป็นเสมียนพนักงานได้ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้รับอัตราเงินเดือนเดือนละ ๒๐ บาท

หน้าที่ของพนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษก็คือพิมพ์บันทึกความเห็นภาษาอังกฤษของที่ปรึกษากฎหมาย คำแปลกฎหมาย คัดตัวบทกฎหมายทั้งภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส พิมพ์หนังสือนัดประชุมภาษาอังกฤษเพื่อแจ้งให้ที่ปรึกษากฎหมายทั้ง ๔ คนทราบในการจัดทำหนังสือนัดประชุมภาษาอังกฤษ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะจะเขียนเฉพาะกำหนดวันประชุมเป็นภาษาไทย และเขียนเรื่องที่จะประชุมเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น ไม่ได้ร่างข้อความที่จะพิมพ์ให้สมบูรณ์ เป็นหน้าที่ของเสมียนพนักงานในสำนักงานเลขานุการกรมที่จะร่างข้อความในหนังสือนัดประชุมให้เรียบร้อย แล้วส่งไปพิมพ์ ถ้าเสมียนพนักงานผู้นั้นไม่ว่าง พนักงานพิมพ์ดีดก็จะช่วยเรียบเรียงข้อความให้ถูกต้องครบถ้วน ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานพิมพ์ดีดแต่ละคนมีความชำนาญในการพิมพ์หนังสือนัดประชุมภาษาอังกฤษโดยไม่ต้องร่างข้อความก่อน

ผมทำงานในหน้าที่พนักงานพิมพ์ดีดอยู่เกือบ ๓ ปี ได้ประโยชน์จากการทำหน้าที่นี้เป็นอย่างมาก ความรู้ภาษาอังกฤษดีขึ้นเพราะต้องพิมพ์บันทึกภาษาอังกฤษของที่ปรึกษากฎหมายและคำแปลกฎหมาย ในการพิมพ์บันทึกภาษาอังกฤษ ก่อนจะพิมพ์ผู้พิมพ์จะต้องอ่านบันทึกนั้นเสียก่อนเพื่อตรวจดูว่า ถ้อยคำที่ที่ปรึกษากฎหมายเขียนมานั้นอ่านว่ากระไร สะกดตัวอักษรถูกหรือไม่ ที่ปรึกษากฎหมายทุกคนเขียนบันทึกด้วยดินสอดำ แต่ละคนเขียนลายมือที่ค่อนข้างหวัดและอ่านยากมาก และเนื่องจากเป็นชาวฝรั่งเศสจึงมักเผลอเขียนเป็นคำภาษาฝรั่งเศสแทนที่จะเขียนเป็นภาษาอังกฤษ หรือเขียนเป็นภาษาอังกฤษแต่สะกดตัวอักษรผิดอยู่เนืองๆ นอกจากนี้จะต้องช่วยดูการผันกริยา (Verb) ว่าถูกต้องตามหลักไวยากรณ์หรือไม่ ผมยังรู้สึกศรัทธาในความรู้ความสามารถของข้าราชการในสมัยนั้นอยู่มาก รู้สึกว่าทุกคนมีความรู้กฎหมายและภาษาอังกฤษในขั้นดี มีหลายครั้งที่หัวหน้าแผนกพิมพ์ดีดต้องถือร่างบันทึกไปขอคำอธิบายจากที่ปรึกษากฎหมาย เพราะข้อความในร่างไม่ชัดเจนหรืออ้างมาตราไม่ตรงกับข้อความที่กล่าว ซึ่งก็ได้รับคำขอบใจและคำชมเชยจากที่ปรึกษากฎหมายว่าทำงานละเอียดรอบคอบดีมาก ความรู้ภาษาอังกฤษของผมดีขึ้นเพราะต้องเปิดพจนานุกรม

ภาษาอังกฤษวันละหลายๆ ครั้ง เพื่อดูว่าคำนั้นเขียนอย่างไร พจนานุกรมฯ ที่ใช้ประจำห้องพิมพ์ดีดขาดวิ่นหลายหน้าและมีคราบนิ้วมือติดอยู่ เพราะพนักงานพิมพ์ดีดทุกคนต้องอาศัยพจนานุกรมเล่มนั้นเป็นคู่มือในการทำงาน ความสามารถของพนักงานพิมพ์ดีดในสมัยนั้นสูงมาก ทุกคนพิมพ์ได้ประมาณ ๖๐ - ๗๐ คำต่อนาที เวลาพิมพ์พร้อมกัน ๓ คน (แผนกพิมพ์มีหัวหน้าหนึ่งคน และพนักงานพิมพ์ดีดสามคน) เสียงดังน่าฟังมาก มักจะมีคนเข้าไปยืนดูการพิมพ์ของพนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษอยู่บ่อย

งานที่จะต้องพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษนั้นมีทั้งงานของที่ปรึกษากฎหมายและของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย (ในขณะนั้นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายมีเพียง ๓ คน) เอกสารทุกๆ เรื่องที่จะเสนอที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายพิจารณา จะต้องแปลและพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษเพื่อเสนอต่อที่ปรึกษากฎหมาย เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายจะเป็นผู้แปลหนังสือจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเอกสารประกอบเรื่อง ซึ่งอาจเป็นหนังสือจากส่วนราชการที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหากฎหมาย หรืออาจเป็นร่างพระราช-บัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา หรือร่างกฎกระทรวง ถ้าเป็นเรื่องการตีความกฎหมาย เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาและมีความเห็นอย่างไรแล้ว ที่ปรึกษากฎหมายจะเป็นผู้ยกร่างบันทึกความเห็นเป็นภาษาอังกฤษก่อน แล้วส่งให้เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายแปลเสนอกรรมการร่างกฎหมาย หรือในบางเรื่องเลขานุการฯ จะเป็นผู้ร่างบันทึกเป็นภาษาไทยแล้วแปลเป็นภาษาอังกฤษให้ที่ปรึกษากฎหมายตรวจก่อนเสนอกรรมการ สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมาย เลขานุการฯ จะต้องแปลข้อความที่แก้ไขเสนอที่ปรึกษากฎหมายทุกครั้ง จากระบบของการมีที่ปรึกษากฎหมายเป็นชาวต่างประเทศ งานพิมพ์ภาษาอังกฤษในสมัยนั้นจึงมีมาก พนักงานพิมพ์ดีดจึงพลอยได้รับความรู้ทั้งในด้านการร่างกฎหมาย การทำบันทึกเสนอความเห็น และความแตกฉานในภาษาอังกฤษ

กล่าวโดยสรุป งานในหน้าที่พนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษได้สอนให้ผมเป็นคนละเอียด เพราะต้องอ่านข้อความในเอกสารที่จะพิมพ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการสะกดตัวอักษร และหลักไวยากรณ์ก่อนลงมือพิมพ์ ได้ความรู้ในการสะกดถ้อยคำภาษาอังกฤษ มีความชำนาญในการค้นหาถ้อยคำในพจนานุกรม

ประสบการณ์ในระหว่างทำหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย และเลขานุการคณะที่ปรึกษากฎหมายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ผมทำหน้าที่เสมียนพนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษอยู่ประมาณ ๓ ปี ก็พอดีสำนักงานฯ มีตำแหน่งประจำแผนกกองร่างกฎหมายว่างอยู่สองตำแหน่ง ผมได้อาศัยคุณวุฒิของอนุปริญญามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สอบเป็นข้าราชการชั้นตรีของสำนักงานฯ

ได้ และได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการร่างกฎหมายของทุกคณะ และกรรมการร่างกฎหมายอีกบางท่าน เป็นคณะกรรมการที่มีกรรมการร่างกฎหมายมากกว่าคณะอื่นๆ ผู้ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการก็คือ คุณวัชรินทร์ รักติประกร ซึ่งเลื่อนตำแหน่งมาเป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย แต่ยังคงรักษาการบรรณารักษ์อีกตำแหน่งหนึ่ง เนื่องจากสำนักงานฯ ยังหาข้าราชการที่มีความรู้เกี่ยวกับหนังสือกฎหมายมาทำแทนไม่ได้

หน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสมัยนั้นก็เช่นเดียวกับในสมัยนี้ คือมีหน้าที่ตระเตรียมตัวบทกฎหมายสำหรับใช้ระหว่างการประชุมและจดรายงานการประชุม เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายทำหน้าที่ยกร่างบันทึก ยกร่างมาตราต่างๆ ตามมติที่ประชุมและแปลร่างบันทึก ร่างตัวบทกฎหมายสำหรับที่ปรึกษากฎหมาย ผมทำหน้าที่ผู้ช่วย-เลขานุการฯ อยู่ประมาณ ๖ - ๗ เดือน ก็ได้เลื่อนมาทำหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เนื่องจากสำนักงานฯ ได้จัดตั้งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ขึ้นอีกคณะหนึ่ง และได้แต่งตั้งให้คุณวัชรินทร์ รักติประกร เป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ผมจึงต้องทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการฯ โดยที่กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษประชุมสัปดาห์ละครั้ง หัวหน้ากองร่างกฎหมายจึงได้ขอให้ผมทำทั้งสองหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ตำแหน่งเพิ่ม ในขณะนั้นผมรู้สึกว่าการทำงานสองหน้าที่เป็นภาระหนักมาก โดยเฉพาะงานแปลเอกสารสำหรับนายพิชาญ บุลยง แต่เมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปก็รู้สึกขอบคุณที่ได้มีโอกาสทำงานสองหน้าที่ เพราะช่วยบังคับให้ผมต้องฝึกฝนการแปลภาษาอังกฤษให้ใช้การได้ และยังช่วยบังคับให้ผมต้องค้นคว้าตัวบทกฎหมายอีกมากมายเนื่องจากไม่มีผู้ช่วย เมื่อกรรมการต้องการดูกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดในระหว่างการประชุม ผมจะต้องวิ่งไปหยิบมาให้กรรมการ ในการประชุมบางครั้งผมต้องเข้าออกจากห้องประชุมตั้ง ๒ - ๓ ครั้ง ด้วยความรู้สึกเบื่อและชิงชังต่อการต้องเสียเวลาออกจากห้องประชุมไปหยิบหนังสือ จึงได้ตั้งหลักท้าทายตัวเองว่า ในการประชุมแต่ละครั้งผมจะสามารถเตรียมตัวบทกฎหมายให้ครบถ้วนโดยไม่ต้องไปหยิบเพิ่มเติมอีกได้หรือไม่ ก่อนการประชุมหนึ่งวันผมลองทำตัวเป็นกรรมการร่างกฎหมาย นั่งอ่านนั่งพิจารณาร่างกฎหมายหรือปัญหาข้อกฎหมาย แล้วพิจารณาดูว่าจะต้องค้นคว้ากฎหมายฉบับใดบ้าง โดยวิธีนี้จึงช่วยลดการออกไปหยิบหนังสือกฎหมายได้มาก และช่วยทำให้ผมรู้จักกฎหมายต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่ผมได้เสี่ยงทำงานแบบท้าทาย คือในระหว่างทำหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย คณะ ๒ ซึ่งมีหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ เป็นประธาน พระยาอรรถกรมมนตรี และนายพิชาญ บุลยง เป็นกรรมการ ผมได้พิจารณาปัญหาการตีความกฎหมายซึ่งจะเข้าสู่การพิจารณาของกรรมการแล้ว เกิดความรู้สึกว่าเป็นปัญหาที่ง่ายแก่การพิจารณา ผมมั่นใจว่าความเห็นของผมคงจะตรงกับความเห็นของที่ประชุม เพื่อรวบรัดผมได้เตรียมทำร่างบันทึกและคำแปลไว้

เรียบร้อยพร้อมที่จะเสนอกรรมการได้ จริงดังที่ผมคาดการพิจารณาปัญหากฎหมายดังกล่าวใช้เวลาไม่นานก็แล้วเสร็จ เมื่อผมเห็นว่ายังมีเวลาเหลือ ผมได้ขออนุญาตท่านประธานขอเสนอร่างบันทึกให้พิจารณาเสียเลยในวันนั้น กรรมการทุกท่านแปลกใจและยอมให้ผมเสนอร่างบันทึกได้ เมื่อกรรมการได้อ่านแล้วก็เห็นว่าเป็นร่างบันทึกที่ตรงตามแนวมติของที่ประชุม จึงได้ช่วยแก้ไขถ้อยคำเสร็จในวันนั้น และได้ชมเชยในวิธีทำงานของผม ซึ่งทำให้ผมเกิดความภาคภูมิใจมากนับตั้งแต่ได้รับราชการมา



ในสมัยที่ผมทำหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย เลขานุการฯ ไม่ค่อยมีโอกาสได้รับมอบหมายให้ยกร่างบันทึกหรือยกร่างตัวบทกฎหมาย เพราะที่ประชุมมักจะมอบให้นายพิชาญ บุลยง เป็นผู้ยกร่างเสียส่วนใหญ่ เลขานุการฯ คงเป็นแต่เพียงผู้แปลเป็นภาษาไทยสำหรับกรรมการ ประสบการณ์ในการร่างกฎหมายจึงมีน้อยมาก แต่ผมยังโชคดีที่ได้มีโอกาสเป็นเลขานุการที่ปรึกษากฎหมายของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของนายกรัฐมนตรีในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระยาอรรถการีย์-นิพนธ์ เป็นประธานที่ปรึกษา คณะที่ปรึกษากฎหมายขณะนั้นประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจากหลายส่วนราชการ อาทิเช่น จากศาลยุติธรรม มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ หลวงวุฒิศักดิ์เนตินาท จากศาลทหารมี พลโท ไสว ดวงมณี พลโท อัมพร จินตกานนท์ พลโท สุข เปรุนาวิน พันเอก จินดา ณ สงขลา จากกรมอัยการมี หลวงอรรถปรีชาชนูปการ หลวงอรรถโกวิทวที หลวงอรรถไกวัลวที นายเล็ก จุณณานนท์ และจากสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกามีนายเสกล บุณยัษฐิติ และผมเป็นเลขานุการฯ ผมได้รับความรู้ทางร่างกฎหมายจากคณะที่ปรึกษากฎหมายคณะนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะส่วนใหญ่จากพระยาอรรถการีย์-นิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาถ่ายทอด แนะนำ อบรมการทำงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และแนวการเขียนบันทึกความเห็นทางกฎหมาย นอกจากความรู้ที่ได้รับจากคณะที่ปรึกษากฎหมาย ผมยังได้ประสบการณ์จากการเป็นกรรมาธิการสามัญชุดปกครอง ในระหว่างที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการสามัญชุดปกครอง เท่าที่ผมจำได้มีหลวงธำรง-นาวาสวัสดิ์ เป็นประธาน พระยาสุนทรพิพิธ หลวงประกอบนิติสาร หลวงอรรถไกวัลวที นายพ่วง สุวรรณรัฐ พลโท วิชัย พงษ์อนันต์ นายเล็ก จุณณานนท์ นายเสกล บุณยัษฐิติ เป็นกรรมาธิการ ในคณะกรรมาธิการชุดนี้ผมได้รับความรู้ในการร่างกฎหมายเป็นอย่างมาก และโดยเฉพาะส่วนใหญ่จากหลวงประกอบนิติสาร (ประกอบ บุณยัษฐิติ) ซึ่งเป็นพี่ชายคุณเสกล บุณยัษฐิติ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คุณหลวงประกอบนิติสารเป็นผู้มีอัจฉริยะในทางร่างกฎหมายอีกคนหนึ่ง ท่านเป็นผู้รอบรู้ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาเพราะได้เคยดำรงตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรมภาค ๙ มาแล้ว มีความรู้ในหลักภาษาไทย และมีความละเอียดถี่ถ้วนในการใช้ถ้อยคำ วรรคตอน การแต่งประโยค และยังเป็นผู้กว้างขวางในทางสังคม เคยเป็นนายกสมาคมลีลาศของประเทศไทย และนายกสมาคมกีฬายกน้ำหนัก และนายกสมาคมอื่นๆ ซึ่งทำให้การร่างกฎหมายแต่ละฉบับได้เป็นไปโดยรอบคอบรัดกุม

จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการเป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายประมาณ ๒๐ ปี ทำให้ผมจับหลักการร่างกฎหมายได้ดังนี้

ในระดับการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย ถ้าเป็นผู้มีความรู้รอบตัวหรือมีประสบการณ์ในด้านต่างๆ มาก จะช่วยทำให้เห็นช่องโหว่ของร่างกฎหมาย หรือการไม่บรรลุผลตามตัวหนังสือที่ได้เขียนไว้ได้ง่ายขึ้น การเป็นผู้มีความสันทัดจัดเจนในหลักภาษาไทยจะช่วยให้การร่างกฎหมายนั้นถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ มีข้อความกะทัดรัดไม่ฟุ่มเฟือย ไม่มีภาษาพูดมาปะปน มีถ้อยคำที่ถูกต้องตามกาลเวลาของสาระที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ และมีความหมายที่แน่นอน การมีนิสัยละเอียดถี่ถ้วนจะช่วยทำให้กฎหมายนั้นมีโครงสร้างที่ดี มีขั้นตอนเริ่มต้นและขั้นสุดท้ายทำนองเดียวกับหลักการดำรงชีวิตของมนุษย์ และมีการใช้ถ้อยคำที่ไม่สับสน ถ้อยคำที่ได้นำมาใช้ในความหมายใดในมาตราใด ก็จะนำไปใช้ในมาตราต่างๆ ที่ประสงค์จะให้มีความหมายเดียวกัน ไม่ใช้ถ้อยคำสลับลักลั่นกัน มีการจัดแบ่งข้อความออกเป็นวรรคเป็นมาตราได้อย่างเหมาะสม ทำให้เข้าใจง่าย มีความต่อเนื่องระหว่างเหตุและผลของสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละบทหรือแต่ละหมวด การบัญญัติให้ต้องมีบทเฉพาะกาลตามความเหมาะสมของกฎหมายแต่ละฉบับ ความไม่หลงลืมในหลักของ

กฎหมายอาญาจะทำให้เกิดความคิดว่า ในกรณีใดควรขึ้นต้นร่างมาตราด้วยข้อความที่ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำ...ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ..." หรือ "ผู้ใดกระทำการ...มีความผิด"

การปฏิบัติหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายและเลขานุการคณะที่ปรึกษากฎหมาย ทำให้ผมต้องคิดค้นหาวิธีทำงานให้เร็วทันอกทันใจกรรมการหรือท่านที่ปรึกษา เมื่อผมเข้ารับหน้าที่เลขานุการฯ ใหม่ ๆ ภายหลังที่ผมได้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการฯ เพียง ๖ เดือน และไม่เคยได้รับการอบรมวิธีปฏิบัติหน้าที่เลขานุการฯ ในระยะแรกๆ ผมมีความประหม่าและกลัวถูกตำหนิมาก เพราะในวัยอายุ ๒๔ - ๒๕ ปี ต้องมาทำหน้าที่เลขานุการฯ กับกรรมการชั้นผู้ใหญ่ระดับสูงมีฐานันดรศักดิ์เป็นหม่อมเจ้า มีบรรดาศักดิ์เป็นคุณหลวง คุณพระ และพระยา ก็ย่อมจะต้องมีความพรั่นพรึงที่จะถูกตำหนิ แต่ผมก็โชคดีที่กรรมการทุกท่านได้ให้ความเมตตาแก่ผมมาก ให้คำแนะนำแก่ผมทุกครั้งที่ผมปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ผมเคยรู้สึกเสียใจและไม่สบายใจในการปฏิบัติหน้าที่เลขานุการฯ อยู่ครั้งหนึ่ง คือในการพิจารณาร่างมาตราของกฎหมายฉบับหนึ่ง กรรมการแต่ละท่านต่างได้แสดงความคิดเห็นว่าควรจะเขียนอย่างนี้ ควรจะใช้ถ้อยคำอย่างนั้น ควรจะเพิ่มความตอนนี้ให้ชัดเจน โดยที่ผมยังใหม่ต่อหน้าที่ ผมก็ยังฟังท่านเพลิน และไม่ทราบว่าจะจดข้อความของกรรมการท่านใด เพราะผมรู้สึกว่าเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม ยังไม่มีข้อยุติ เมื่อกรรมการท่านยุติการแสดงความคิดเห็นหรือการถกเถียงกันแล้ว มีกรรมการท่านหนึ่งได้บอกให้ผมอ่านข้อความที่ท่านได้เสนอไว้ ผมเรียนท่านว่าผมจดไม่ทัน ท่านร้องว่า "อ้าวแล้วกัน" และแสดงความไม่พอใจเล็กน้อย แต่ยังมีกรรมการอีกท่านหนึ่งเห็นใจในความใหม่ของผม ท่านได้กล่าวว่า "ก็เสนอกันตั้งหลายคนเสนอทีก็แย้งกันที เด็กจะไปจดทันได้อย่างไร" เหตุการณ์ในที่ประชุมวันนั้น ทำให้ผมต้องค้นคิดวิธีทำงานให้ถูกใจกรรมการ ในชั้นแรกคิดจะไปเรียนชวเลขภาษาไทย แต่หาสถานที่เรียนที่สะดวกไม่ได้เพราะประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ได้ซื้อตำราชวเลขมานั่งอ่านนั่งฝึกวิธีการให้เร็ว ในที่สุดได้คิดสร้างอักษรย่อขึ้นมาใช้เอง คำใดที่เห็นกรรมการใช้พูดบ่อยๆ ก็สร้างอักษรย่อสำหรับคำนั้น อย่างเช่นคำว่า "งบประมาณ" ผมตั้งอักษรย่อว่า "งป." หรือคำว่า "ต้องขอใบอนุญาต" ใช้อักษรย่อว่า "ตขอ." โดยวิธีผมสามารถจดคำกล่าวของกรรมการทุกๆ ท่านได้ และสามารถอ่านให้กรรมการฟังได้เมื่อท่านต้องการ ในขณะที่ผมทำหน้าที่เลขานุการคณะที่ปรึกษากฎหมาย ผมต้องนั่งใกล้ท่านเจ้าคุณอรรถการีย์นิพนธ์ซึ่งเป็นประธาน เมื่อท่านบอกให้ผมจด ผมก็จดตามท่านบอกโดยใช้อักษรย่อที่ผมคิดขึ้น เมื่อท่านให้ผมอ่าน ผมก็อ่านให้ฟังได้ มีคราวหนึ่งท่านขอร่างที่ผมจดไปดู เพื่อท่านจะใช้ความคิดแก้ไขถ้อยคำให้ดีขึ้น เมื่อท่านเห็นตัวอักษรที่ผมใช้จด ท่านยิ้มๆ และกล่าวว่า "อ้อจดแบบนี้ถึงจดได้เร็ว"

ผมนำเหตุการณ์ตอนหนึ่งของชีวิตเลขานุการของผมมากล่าวไว้ก็เพื่อให้ผู้ทำหน้าที่เลขานุการรุ่นใหม่ได้เกิดความคิดที่จะปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ผมอยากจะเล่าให้เพื่อน

ข้าราชการได้ทราบไว้ว่า ในสมัยก่อนกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากท่านค่อนข้างจู้จี้ พิถีพิถัน ที่ท่านมีนิสัยเช่นนี้ก็เพราะท่านยังอยู่ในวัยหนุ่ม เท่าที่ผมสังเกตและได้ยินได้ฟังมา บางท่านชอบลองภูมิเลขานุการคนใหม่ แต่เมื่อได้รับใช้นานเข้า ท่านก็ได้ให้ความเอ็นดู ความสนิทสนม และความไว้วางใจ และเมื่อเวลาได้ล่วงเลยไป ๒๐ กว่าปี ท่านกลับกลายเป็นผู้ใหญ่ที่ใจดี ชอบคุย ไม่ค่อยเข้มงวดพิถีพิถันในการร่างกฎหมาย

ประสบการณ์จากการเป็นเลขานุการของนายพิชาญ บุลยง (อาร์ กียอง) ที่ปรึกษากฎหมาย

โดยที่ผมมีความคุ้นเคยกับบรรดาที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศมาตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานในหน้าที่ผู้ช่วยบรรณารักษ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ผมได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เลขานุการของนายพิชาญ บุลยง อีกตำแหน่งหนึ่งนอกเหนือจากหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของนายพิชาญ บุลยง ก็คือการแปลเอกสารต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยปากเปล่าให้นายพิชาญฯ ทราบ และติดตามนายพิชาญฯ เพื่อทำหน้าที่ล่ามในระหว่างการประชุมคณะกรรมาธิการของรัฐสภา นายพิชาญฯ นอกจากจะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หลายคณะ รวมทั้งเป็นกรรมการสภากาชาดไทยด้วย ฉะนั้น เอกสารที่จะต้องแปลด้วยปากเปล่าจึงมีมาก เหตุที่นายพิชาญฯ ให้แปลด้วยปากเปล่าก็เพื่อความรวดเร็ว ถ้าแปลแล้วพิมพ์จะเสียเวลามากอาจไม่ทันในการประชุมของคณะกรรมาธิการ นายพิชาญฯ จะจดคำแปลไว้เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ฉะนั้น ในการแปลเอกสาร ผู้แปลจะต้องศึกษาก่อนแปลด้วยปากเปล่าว่าตอนใดเป็นสาระสำคัญ เท่าที่ผมได้ปฏิบัติมาผมจะแปลย่อสรุปเนื้อหาของเอกสารนั้นๆ ก่อน แล้วจึงแปลรายละเอียดในตอนที่เป็นสาระสำคัญ หรือถ้านายพิชาญฯ สงสัยตอนใดก็จะต้องแปลตอนนั้นให้ละเอียด เรื่องการแปลด้วยปากเปล่านี้ ทำความยุ่งยากลำบากใจแก่ผมมาก เพราะผมเรียนภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาเอกและภาษาอังกฤษเป็นภาษาโท แต่เวลาแปลต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษ ในระยะแรกผมต้องใช้ทั้งสองภาษาควบกัน คำใดนึกเป็นภาษาอังกฤษไม่ออกก็ใช้ภาษาฝรั่งเศสแทน ซึ่งนายพิชาญฯ ก็ไม่ว่ากระไร ภารกิจในหน้าที่เลขานุการของนายพิชาญฯ บังคับให้ผมต้องฝึกฝนภาษาอังกฤษให้ดียิ่งขึ้น ทำให้ผมต้องค้นเรื่องต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะต่างๆ และมีคำแปลภาษาอังกฤษแล้วนำมานั่งอ่าน นั่งท่อง และจดจำถ้อยคำที่เห็นว่าจะต้องใช้เสมอ

ผมได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของนายพิชาญฯ ก็คือภาษาอังกฤษดีขึ้น ส่วนภาษาฝรั่งเศสเกือบจะไม่ได้ใช้เท่าใด เพราะนายพิชาญฯ จะสั่งงานหรือพูดคุยด้วยภาษาอังกฤษเสมอ นานๆ จึงจะพูดภาษาฝรั่งเศสสักครั้ง นอกจากจะได้ความรู้ทางด้านภาษาแล้วผมยังได้เห็นแบบอย่างการทำงานที่มีระเบียบของนายพิชาญฯ อีกด้วย นายพิชาญฯ เป็นผู้ซึ่งไม่ชอบใช้สมองจำเรื่องงาน ทุกครั้งที่เสร็จจากการประชุมไม่ว่าจะเป็นตอนเที่ยงหรือตอนเย็น นายพิชาญฯ จะต้องรีบบันทึกผลการประชุม ความคิดเห็นของที่ประชุม มติของที่ประชุม และความเห็นของตนเองเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ไว้ในแฟ้มเรื่องทุกๆ ครั้งที่มีการประชุม เมื่อเรื่องใดได้ผ่านการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายพิชาญฯ จะเรียบเรียงเอกสารเรื่องเสร็จตามลำดับวันที่ด้วยตนเอง แล้วส่งให้ผมไปดำเนินการให้กรมเย็บเล่มเก็บไว้ใช้ในห้องทำงานของนายพิชาญฯ

ความสามารถของนายพิชาญฯ อีกประการหนึ่งที่ผมศรัทธา ก็คือการเขียนร่างบันทึกความเห็นเพื่อเสนอต่อที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย หรือที่ประชุมคณะกรรมการอื่นๆ บันทึกแต่ละเรื่องซึ่งมีความยาว ๘ - ๙ หน้า นายพิชาญฯ จะเขียนรวดเดียวเสร็จภายในเวลา ๑ - ๒ ชั่วโมง ถ้าตอนใดติดขัดคิดไม่ออก ก็จะนั่งพิงพนักเก้าอี้ใช้ความคิดอยู่ชั่วขณะแล้วเขียนต่อ ไม่นิยมเดินคิดไปคิดมา และชอบใช้ดินสอดำเขียนเป็นประจำ ดินสอที่เตรียมไว้ให้จะต้องไม่เหลาให้แหลม เพราะเป็นคนเขียนลงเส้นหนัก ผู้ที่สามารถเขียนบันทึกได้รวดเร็วในระยะเวลาติดต่อกัน ๑ - ๒ ชั่วโมง โดยไม่หยุดพักเพื่อใช้เวลาคิด เท่าที่ผมได้พบเห็นและนิยมนับถือมาก นอกจากนายพิชาญ บุลยง แล้วก็มีท่านเจ้าคุณอรรถการีย์นิพนธ์ อีกท่านหนึ่ง ผมได้ประจักษ์ในความอัจฉริยะของท่านเมื่อผมเป็นเลขานุการที่ปรึกษากฎหมาย และท่านเจ้าคุณอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นประธานที่ปรึกษากฎหมาย มีอยู่ครั้งหนึ่งท่านเจ้าคุณให้ผมเป็นผู้เขียน ส่วนท่านเป็นผู้บอก ผมได้จดตามคำบอกของท่านเป็นเวลาหนึ่งชั่วโมงกว่า มีความยาว ๖ - ๗ หน้ากระดาษฟุลสแก๊ป คำบอกเกิดจากสมองของท่านล้วนๆ ท่านไม่มีกระดาษบันทึกโครงร่างหรือแนวของการเขียนบันทึกเพื่อใช้ประกอบคำบอก เมื่อเขียนเสร็จแล้ว ท่านจะให้ผมอ่านออกเสียงดังๆ ท่านคอยฟังว่าตอนใดใช้ถ้อยคำเหมาะสมสละสลวยหรือไม่ วรรคตอนถูกต้องหรือไม่ นอกจากนายพิชาญ บุลยง และท่านเจ้าคุณอรรถการีย์-นิพนธ์ ก็ยังมี ดร. หยุด แสงอุทัย อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกท่านหนึ่งที่เขียนบันทึกได้เร็ว และสามารถเขียนหนังสือหรือคำบรรยายกฎหมายได้ทุกขณะไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างเวลาประชุม หรือในระหว่างที่มีเพื่อนสนิทมาพบปะสนทนาอยู่ด้วย ท่านสามารถที่จะเขียนไปคุยไปด้วยในขณะเดียวกัน

สรุปแล้ว การปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของนายพิชาญ บุลยง ได้ทำให้ผมได้รับความรู้เพิ่มพูนในด้านภาษาอังกฤษ การค้นหนังสือกฎหมายทั้งภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษ รวมทั้งระเบียบการทำงานด้วยวิธีบันทึกเป็นหนังสือแทนการอาศัยความจำ

ประสบการณ์จากการเป็นกรรมการร่างกฎหมาย

ผมได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายใน พ.ศ. ๒๕๐๘ และเป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะหรือกองที่ ๒ ตลอดมา ในตอนนี้ต้องขออนุญาตบันทึกไว้ตรงๆ ว่าหลักการร่างกฎหมายที่ผมได้รับในระหว่างเป็นเลขานุการคณะที่ปรึกษากฎหมาย คณะกรรมาธิการ หรือคณะกรรมการอื่นๆ และผมได้ยึดถือปฏิบัติมานั้น ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปในระหว่างที่เป็นกรรมการร่างกฎหมายหลายประการด้วยกัน ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น และเพราะเหตุใด ต้องขอเรียนตรงๆ ว่า เพราะระบบการประชุมเป็นคณะนั้น ต้องถือเสียงข้างมากเป็นสำคัญ ผมไม่แน่ใจว่าหลักการร่างกฎหมายหรือแนวความคิดในกฎหมายของผมที่ผมได้รับถ่ายทอดมาจะถูกต้องเสมอไปหรือผิดเสมอไป แต่เมื่อเสียงข้างมากมีอย่างไรก็ต้องปล่อยให้เป็นไปตามนั้น และจากความรู้สึกดังกล่าวนี้ ทำให้ผมได้หลักปฏิบัติอีกประการหนึ่ง คือ การทำจิตใจให้เป็นกลาง ไม่ยึดมั่นในความเห็นของตนเองว่าดีกว่าของคนอื่น หรือถือว่าความเห็นของคนอื่นไม่ดีกว่าเรา เมื่อได้แสดงความคิดเห็นอย่างไรไปแล้วก็แล้วกันไป การจะเป็นประการใดสุดแล้วแต่เสียงข้างมากของที่ประชุม แต่ก็มีบางเวลาที่เกิดความรู้สึกเป็นห่วงข้าราชการรุ่นใหม่ในภายหน้าว่า เขาจะศึกษาความถูกต้องของเหตุผลของฝ่ายข้างมากได้อย่างไรถ้าหาก ปรากฏในรายงานการประชุมแต่ละคราวว่ามีผู้แสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนน้อย แต่เมื่อลงคะแนนเสียงแล้วกลายเป็นฝ่ายข้างมากไป และผู้แสดงความคิดเห็นจำนวนมากแต่เป็นฝ่ายข้างน้อย ผู้ต้องการศึกษาความคิดเห็นในการตีความหรือการแปลกฎหมายจะมีโอกาสน้อยมาก สำหรับการแสดงความคิดเห็นที่พึงยึดเป็นหลักได้ และจะเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อระบบการประชุมที่เสียงข้างมากเป็นเสียงที่ไม่ได้แสดงความคิดเห็น

ประสบการณ์ในการเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผมได้รับแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ หลังจากได้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการอยู่ ๒ ปี เมื่อได้รับแต่งตั้งใหม่ๆ ผมได้รับคำแนะนำจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งคุ้นเคยสนิทสนมในระหว่างที่เป็นนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และในระหว่างที่ผมรับการอบรมเป็นนักบริหารตามหลักสูตรของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ให้ผมปรับปรุงการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จากคำแนะนำดังกล่าวทำให้ผมระลึกถึงคำตัดพ้อต่อว่าของเพื่อนข้าราชการบางคน ซึ่งเคยมาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายคณะต่างๆ ในฐานะผู้แทนกระทรวงทบวงกรมว่า เขามีความเบื่อหน่ายต่อการมาร่วมพิจารณาร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะการพิจารณาเป็นไปอย่างอืดอาดล่าช้า กรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่งบอกว่าต้องเขียนกฎหมายแบบนี้ กรรมการร่างกฎหมายอีกคณะหนึ่งบอกว่าต้องเขียนกฎหมายแบบนั้น ในฐานะที่เขาเป็นนิติกรประจำ

กรม มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายตามความต้องการของกรม เลยเกิดความลังเลใจไม่ทราบว่าจะเลือกเขียนแบบไหนดี ผมได้รับฟังแล้วก็เกิดความคิดที่จะต้องแก้ไขหรือขจัดความไม่พอใจของผู้แทนที่มาร่วมประชุมให้หมดไปหรือลดน้อยลงไปให้ได้ ผมต้องยอมรับว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานฯ ก่อนที่ผมดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นล่าช้ามาก เมื่อผมเข้ารับงานในหน้าที่เลขาธิการฯ ผมตรวจสอบจำนวนร่างกฎหมาย และเรื่องขอให้ตีความในปัญหาข้อกฎหมาย ปรากฏว่ามีเรื่องค้าง ๗๐ กว่าเรื่อง บางเรื่องรอคอยเข้าวาระเกินกว่าหนึ่งปี ผมได้แก้ไขโดยมอบให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสำนักงานฯ ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ในการร่างกฎหมายไม่แพ้กรรมการร่างกฎหมาย เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องการพิจารณาในด้านความถูกต้องของแบบกฎหมายแต่ละประเภท และถ้ามีปัญหาผมจะเป็นผู้รับผิดชอบในการชี้ขาดหรืออาจส่งให้กรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่งคณะใดเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การแก้ไขโดยวิธีนี้ช่วยระบายร่างกฎหมายที่เป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงออกจากสำนักงานฯ ได้เร็วขึ้นเป็นจำนวนมาก ผมได้ใช้วิธีนี้ตลอดมาในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ และได้รับความชมเชยจากผู้แทนของส่วนราชการต่างๆ ว่างานเร็วขึ้น นอกจากนี้ผมยังได้ขยายไปถึงการพิจารณาร่างกฎหมายบางฉบับที่ด่วนมากและไม่มีปัญหาในทางกฎหมายมาก โดยผมขอรับผิดชอบเป็นผู้พิจารณาร่วมกับรองเลขาธิการฯ หรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ ซึ่งปรากฏว่าเป็นที่พอใจของรัฐมนตรีและอธิบดีหลายคน การปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็นต้นกำเนิดของการใช้คำว่า "คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการแห่งร่าง...และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา" แทนคำว่า "ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งหมายถึงกรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณา" และผมได้มอบให้เป็นหน้าที่ของกองกฎหมายไทยในอันที่จะรวบรวมแบบกฎหมายให้ครบถ้วน โดยแยกประเภทเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ในปัจจุบันกล่าวได้ว่ากองกฎหมายไทยในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความรู้ความชำนาญในการตรวจแบบของแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้เป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่กองกฎหมายไทยเคยตรวจพบแผนที่ท้ายของร่างกฎกระทรวงหลายฉบับที่มีอาณาเขตทับกับแผนที่ของกฎกระทรวงที่ประกาศใช้ไปแล้ว หรือเขียนชื่ออำเภอ ตำบล หมู่บ้านไม่ถูกต้องตรงตามทำเนียบการปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ผมยังได้มอบให้ข้าราชการในกองกฎหมายไทยช่วยกันรวบรวมแบบการร่างกฎหมายขึ้นไว้ เช่น การให้ใช้บังคับกฎหมายมีกี่แบบ การยกเลิกกฎหมายมีกี่แบบ การใช้ข้อความ "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา..." ได้ใช้ในลักษณะอย่างไร อำนาจเปรียบเทียบในรูปคณะกรรมการมีกี่ฉบับ อัตราโทษเท่าใดที่กฎหมายได้บัญญัติให้เปรียบเทียบได้ แบบของบทเฉพาะกาล รวมทั้งการให้รวบรวมกฎหมายประเภทเดียวกัน เช่น พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ ประกาศซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในยามฉุกเฉิน คำสั่งของคณะปฏิวัติเท่าที่เคยมีมา ฯลฯ ในปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า กองกฎหมายไทยได้ช่วยรวบรวมแบบของกฎหมายต่างๆ ไว้เป็นจำนวนมาก และถ้าหากได้ปรับปรุงและเร่งรัดการทำงานให้ต่อเนื่องตลอดไป จะทำให้งานตรวจแบบและการร่างกฎหมายของสำนักงานฯ มีประสิทธิภาพสูงมากยิ่งขึ้น

ในด้านกองกฎหมายต่างประเทศ ผมได้ขอให้รวบรวมแบบคำแปลภาษาอังกฤษซึ่งใช้อยู่ในกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการเทียบเคียงกับถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายของบางประเทศ เช่น กฎหมายของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน น่าเสียดายที่กองกฎหมายต่างประเทศมีอัตรากำลังน้อย จึงไม่สามารถทำหน้าที่แปลกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาได้ทุกฉบับ จะแปลให้ก็ต่อเมื่อมีส่วนราชการขอมา ซึ่งแตกต่างกับสมัยที่ผมเริ่มเข้าทำงาน ในสมัยนั้นสำนักงานฯ จะต้องมีคำแปลกฎหมายทุกฉบับเพื่อประโยชน์ของที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศ มีผู้เชี่ยวชาญในการแปลอยู่ ๒ ท่าน คือ พระพินิจพจนาถ และหลวงดุลยศาสตร์ปฏิเวท โดยเฉพาะคุณพระพินิจพจนาถ ท่านมีความสามารถแปลกฎหมายได้โดยไม่ต้องร่าง กล่าวคือท่านแปลพร้อมกับพิมพ์ไปเลยเมื่อแปลจบก็ใช้ได้



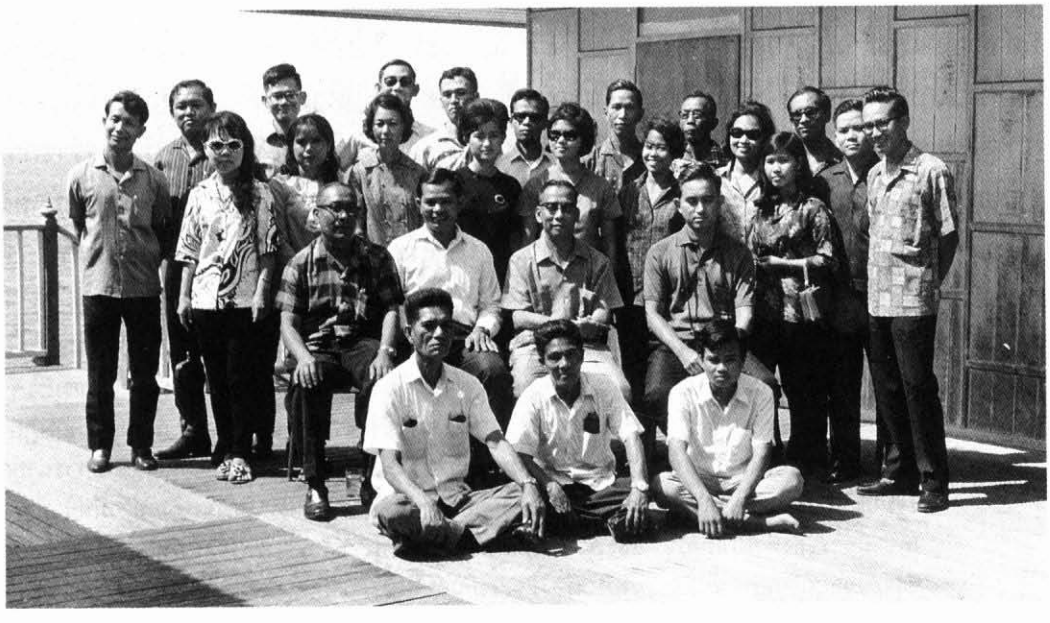
ผมจะไม่กล่าวในบทความนี้ให้ยืดยาวออกไปอีกว่า ในระหว่างที่ผมดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมได้ทำอะไรให้แก่สำนักงานนี้บ้าง ผมขอจบบทความนี้โดยสรุปความรู้สึกของผมไว้ดังนี้

๑. ผมภูมิใจเข้าทำงานในสำนักงานนี้ โดยเริ่มต้นจากการเป็นผู้ช่วยบรรณารักษ์ ทำให้ผมได้มีโอกาสได้สัมผัสกับตำรากฎหมายทั้งไทยและเทศ ได้ทำงานใกล้ชิดกับชาวต่างประเทศ ทำให้ผมมีโอกาสพูดภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส และเป็นประโยชน์อย่างมากเมื่อผมไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส

๒. การรับราชการเป็นพนักงานพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษ ทำให้ภาษาอังกฤษของผมดีขึ้น มีความเคยชินกับการเปิดพจนานุกรมภาษาอังกฤษ จนมีนิสัยชอบใช้พจนานุกรม และยังช่วยให้ผมใช้วิชาพิมพ์ดีดในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ของผมในระหว่างที่ศึกษากฎหมายอยู่ในประเทศฝรั่งเศส

๓. การทำหน้าที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายและเลขานุการคณะที่ปรึกษากฎหมาย ช่วยทำให้ผมเกิดความแตกฉานในวิชาร่างกฎหมาย และสอนให้ผมมีนิสัยชอบศึกษาค้นคว้าการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

๔. การทำหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เช่นเดียวกัน ช่วยทำให้ผมได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งให้ทั้งคุณและโทษแก่ตัวผม แต่ในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเวลา ๑๑ ปีกว่า ผมได้รับความอบอุ่นจากน้ำใจของเพื่อนข้าราชการที่ให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือแก่ผมอย่างมากที่สุด และในขณะเดียวกันได้ช่วยสอนให้ผมเลิกยึดมั่นในความคิดเห็นของตนเอง ปล่อยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก หรือตามความคิดเห็นของผู้มีอำนาจที่จะชี้ขาดที่อยู่ในระดับสูงกว่าผม คงเหลืออยู่แต่ความหวังที่ผมอยากเห็นต่อไป คือ การเผยแพร่แนวความคิดของกรรมการกฤษฎีกาให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษา และยึดถือเป็นหลักปฏิบัติเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งความหวังที่จะได้เห็นการพัฒนาสำนักงานแห่งนี้ทุกๆ ด้าน



งานการเมือง
ของ
ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์

โดย มีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา

ท่านรองฯสมภพก้าวเข้าสู่แวดวงการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่แวดวงการเมืองที่เข้าไปนั้น อาจจะเรียกได้ว่าเป็นแต่เพียงเฉียดๆ เข้าไปเท่านั้น เพราะงานการเมืองที่ท่านเริ่มเข้าทำคือ การเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีสมัยนั้น และก็คงมิใช่เป็นเรื่องของการแสวงหาเพื่อเข้าสู่วงการเมืองอย่างที่ใครๆ เขาทำกันในสมัยนี้ การที่ท่านได้มีโอกาสเข้าไปสัมผัสกับการเมืองในครั้งนั้น คงเนื่องจากงานราชการประจำที่ท่านทำอยู่เสียมากกว่า กล่าวคือในขณะนั้นท่านเป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย อยู่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความโดดเด่นในเชิงกฎหมายของท่านคงจะเป็นที่ประทับใจของผู้หลักผู้ใหญ่จึงดึงเอาไปช่วยทำงานด้วย และเมื่อมีโอกาสได้ทำงาน ท่านก็คงจะได้แสดงฝีไม้ลายมือจนเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้น เมื่อมีการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่นิติบัญญัติไปในตัวด้วย ท่านจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยผู้หนึ่ง นับแต่นั้นเป็นต้นมาตราบจนสิ้นอายุขัย งานการเมือง ๒ อย่างที่ท่านเป็นและทำมาโดยเกือบตลอด คือ งานในคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และงานสมาชิกสภานิติบัญญัติ สำหรับงานในฐานะที่ปรึกษานั้น ท่านมิได้เป็นแต่เพียงที่ปรึกษากฎหมายเท่านั้น ในบางครั้งบางคราวท่านก็ยังเป็นที่ปรึกษาทางด้านระเบียบบริหารราชการอีกด้วย และในยามที่ท่านมิได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาอย่างเป็นทางการ หากนายกรัฐมนตรีมีปัญหาที่จะปรึกษาหารือ หรือท่านเห็นว่าเรื่องใดที่น่าจะเป็นปัญหาท่านก็จะให้

หมายเหตุ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ เคยเป็นผู้บังคับบัญชาของผม ทั้งในราชการประจำ ราชการการเมือง ในทางราชการประจำ ผมเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะที่ท่านเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในทางการเมืองผมเป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ในขณะที่ท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรี ตำแหน่ง ของผมดังกล่าวมีหน้าที่เป็นเลขานุการของท่านโดยตรง และด้วยเหตุนี้ผมจึงเรียกท่านว่า "ท่านรองฯสมภพ" มาโดยตลอด ซึ่งจะขออนุญาตเรียกท่านเช่นนี้ไปในเรื่องที่จะเขียนต่อไปนี้

คำแนะนำตามกำลังความสามารถและตามโอกาสอันควร สำหรับงานในฐานะสมาชิกของสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้น ท่านได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเริ่มต้นชีวิตที่เกี่ยวข้องการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นครั้งแรก เมื่อ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ และเป็นอยู่จนมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมิถุนายน ๒๕๑๑ และเมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ท่านก็ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๑ จนครบสองปีและจับสลากออกเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๑๔ และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่เมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๔ จนมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และประเทศอยู่ในสถานการณ์ปฏิวัติเรื่อยมาจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยในระหว่างนั้น ไม่มีสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะปฏิวัติอยู่ในอำนาจจนเกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในระหว่างเวลาเหล่านั้นกฎหมายทั้งหลายได้ออกมาในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งท่านในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงหลีกไม่พ้นที่จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบบรรดาบทกฎหมายทั้งปวงที่กระทรวงทบวงกรมเสนอให้ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ แล้ว ท่านต้องว่างเว้นการเป็นสมาชิกวุฒิสภาไป เพราะตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๓ แล้ว ท่านจึงได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๔ และดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเรื่อยมาจนมีการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แต่ท่านก็ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและหน้าที่นิติบัญญัติไปพร้อมกัน จนถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ และท่านได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่งเมื่อ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ จนครบวาระเมื่อ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๙ และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๙ จนถึงแก่อนิจกรรม เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ รวมระยะเวลาที่ท่านทำหน้าที่สมาชิกของสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติเป็นเวลาถึงเกือบ ๓๐ ปี อาจกล่าวได้ว่าบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกือบร้อยละ ๘๐ เป็นกฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองของท่านรองฯ สมภพมาแล้วไม่ในฐานะใดก็ฐานะหนึ่ง

หลักในการทำงานทางด้านการเมืองของท่านรองฯสมภพนั้น มิได้ผิดแผกไปจากหลักในการทำงานประจำของท่านแต่อย่างใด เพราะท่านถือว่าไม่ว่าจะเป็นงานทางการเมืองหรืองานราชการประจำต่างก็เป็นงานที่ทำเพื่อส่วนรวมเหมือนกัน เพียงแต่มีบทบาทที่แตก

ต่างกัน หลักที่ท่านยึดถือพอจะรวบรวมได้ดังนี้

๑. นอกจากบุคคลควรจะทำงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มสติกำลังความสามารถแล้ว สิ่งหนึ่งที่หากใครมีได้ก็จะทำให้คนนั้นโดดเด่นขึ้น คือ "การช่วยเขาคิด" ท่านให้ข้อคิดว่าคนบางคนไม่ว่าอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะใด อาจทำงานตามภาระหน้าที่ของตน โดยไม่ยอมล่วงล้ำกล้ำเกินสิ่งที่ไม่ใช่หน้าที่ ซึ่งก็คงไม่มีใครว่าได้ (และอันที่จริงเพียงเท่านี้ก็หาได้ยากอยู่แล้วในสังคมปัจจุบัน - ผู้เขียน) แต่งานนั้นจะน่าสนุกและน่าท้าทายต่อการทดลองสติปัญญาของเราเพียงใด หากเราได้ช่วยคิดถึงสิ่งที่จะเป็นปัญหา และหนทางแก้ไขปัญหานั้นล่วงหน้า แล้วสิ่งที่เราคิดนั้นได้รับการยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติ การทำเช่นนั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเองในเรื่องการฝึกฝนความคิดแล้ว ยังจะทำให้ได้รับการไว้วางใจและชื่นชมจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่อยู่เหนือกว่าอีกด้วย คตินี้ท่านได้ยึดถือมาโดยตลอดไม่ว่าในระหว่างที่อยู่ในราชการหรือพ้นจากวงราชการไปแล้วก็ตาม

๒. ในการทำงานนั้นต้องถือเอาความสำเร็จหรือการแล้วเสร็จของงานเป็นความสุขและความสมหวัง อย่าคาดหวังว่าเมื่อทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วจะต้องได้รับตอบแทนสิ่งนั้นสิ่งนี้ เพราะเมื่อใดที่คิดเช่นนั้นจะทำให้เกิดความท้อใจและผิดหวังได้ง่าย ต้องถืออยู่ตลอดเวลาว่าการทำงานเป็นหน้าที่ของเรา แต่การประเมินผลงานหรือการตอบแทนในการทำงานนั้นเป็นของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่หน้าที่ที่เราจะต้องคิด ผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรมย่อมจะต้องปูนบำเหน็จให้ตามควรแก่กรณีอยู่แล้ว เว้นแต่ใครจะโชคร้ายได้ผู้บังคับบัญชาที่ขาดคุณธรรมในกรณีเช่นนั้นเราก็ยังได้ประโยชน์อยู่ดี ตรงที่ได้ทำงานจนสำเร็จและสร้างสมประสบการณ์ส่วนตัวของเรา

๓. การเตรียมตัวในการทำงาน ควรจะต้องคิดไว้ล่วงหน้าเสมอว่า หากมีปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น จะเผชิญกับปัญหาหรือตอบปัญหาเหล่านั้นอย่างไร การคิดล่วงหน้าดังกล่าวต้องไม่ละเลยที่จะตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะข้อกฎหมายนั้น ไม่ควรชะล่าใจ ควรจะต้องตรวจสอบกับตัวบทกฎหมายอยู่เสมอ เพราะนอกจากจะเป็นการยืนยันความถูกต้องของความทรงจำของเรา (ในกรณีที่เราจำได้) แล้ว ยังจะทำให้เกิดความมั่นใจในการตอบปัญหา และทำให้ผู้รับคำตอบพลอยเกิดความเชื่อมั่นไปด้วย

๔. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในแง่มุมของนักกฎหมาย ความคิดเห็นของคนอื่นไม่ว่าจะตรงหรือไม่ตรงกับแนวคิดของเราหรือขัดแย้งกับแนวคิดของเรา ล้วนแต่เป็นประโยชน์ทั้งสิ้น เพราะจะช่วยทำให้มองเห็นแง่มุมต่างๆ ของปัญหา และทำให้สามารถเตรียมคำชี้แจงหรือคำอธิบายได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดอาการชะงักหรือตกตะลึงเมื่อได้รับคำถามหรือข้อโต้แย้งแปลกๆ

๕. ในการทำงานจะต้องยึดหลักในการช่วยแก้ไขปัญหา ไม่ใช่สร้างแต่ปัญหา กล่าวคือ งานทุกอย่างที่ทำย่อมจะต้องมีปัญหาและอุปสรรค ทั้งที่เรามองเห็นได้เองหรือที่คนอื่นคิดได้ แต่หน้าที่ของเราก็คือเมื่อมองเห็นปัญหาใดว่าจะเกิดขึ้นจะต้องช่วยคิดค้นวิธีแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงไป สิ่งที่ไม่ควรทำเป็นอย่างยิ่งก็คือไม่ว่าใครจะคิดอะไร ก็เฝ้าแต่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรค โดยไม่ยอมคิดหาทางแก้ไขปัญหานั้นให้

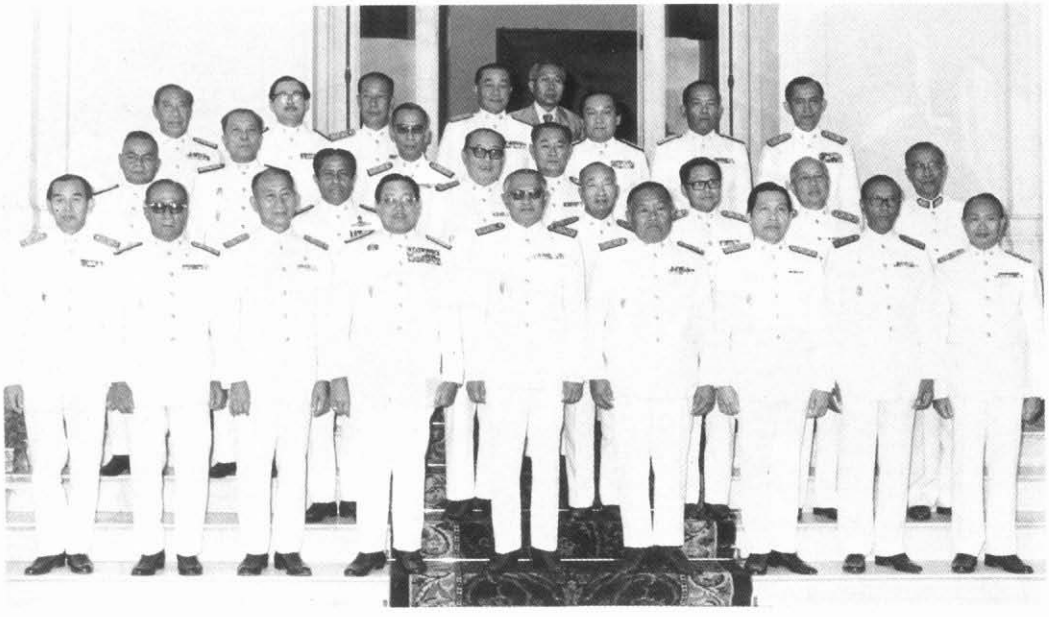
๖. ต้องรู้กรอบแห่งอำนาจและภาระหน้าที่แห่งตน ในกรณีที่เรามีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หรือเป็นผู้ชี้ขาดขั้นสุดท้าย เราต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อการตัดสินใจนั้นโดยไม่ลังเล แต่ก่อนตัดสินใจต้องรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ในกรณีที่เราไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เราต้องแสดงให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียแห่งเรื่องนั้นๆ ให้ปรากฏ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีความเห็นไม่ตรงกับเรา หากมีข้อโต้แย้งใดๆ หรือมองเห็นว่าจะเกิดความเสียหายหรือบกพร่องหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในทางใดๆ ต้องถกเถียงหรือชี้แจงให้สิ้นกระแสความ และเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ได้ตัดสินใจในทางใดแล้ว ต้องยอมรับการตัดสินใจนั้น และหาทางหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเสียหายหรือความบกพร่องให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ พร้อมทั้งชี้แจงให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตระหนักถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการตัดสินใจนั้น

๗. ต้องซื่อตรงต่อวิชาชีพ ไม่ใช้ความรู้ในวิชาชีพทำให้เกิดความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม

ด้วยหลักการทำงานดังกล่าวข้างต้น ผู้คนในวงการต่างๆ ที่ได้มีโอกาสติดต่อสัมพันธ์ในด้านการงานกับท่านรองฯสมภพ จึงต่างพากันมอบความไว้วางใจ มีปัญหาอะไรหรือมีงานการอะไรในทางราชการ ก็จะขอร้องให้ท่านช่วยดูแลหรือทำให้ งานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยจำกัดอยู่แต่เฉพาะงานร่างกฎหมายและการให้ความเห็นในทางกฎหมายของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จึงขยายวงกว้างทั้งในด้านงานและในด้านหน่วยงานที่รับบริการมากขึ้นทุกที จนทุกคนที่อยู่ในสำนักงาน (ซึ่งมีจำนวนเพียง ๖๐ - ๗๐ คนเท่านั้น) จึงต้องทำงานการตัวเป็นเกลียว และในส่วนตัวของท่านเองก็ได้รับความไว้วางใจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ มากมาย เช่น กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ กรรมการการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ กรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรรมการอุทยานแห่งชาติ กรรมการส่งเสริมการลงทุน กรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ กรรมการควบคุมคุณภาพอาหาร กรรมการเครื่องหมายการค้า กรรมการในคณะกรรมการยา กรรมการในการพลังงานแห่งชาติ กรรมการปิโตรเลียม กรรมการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น



ท่านรองฯสมภพเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๑๕ อันเป็นช่วงปลายสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่เพียงไม่ถึง ๑๐ เดือน ก็เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นเหตุให้จอมพลถนอม ต้องพ้นจากตำแหน่งไป และ ฯพณฯ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทนต่อมา ซึ่งท่านรองฯสมภพ ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมจนสิ้นสุดรัฐบาลชุดของ ฯพณฯ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ บทบาทของท่านในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น อันที่จริงมิได้อยู่ที่การช่วยบริหารงานในกระทรวงยุติธรรม ภาระงานของท่านดูเหมือนจะถูกมอบหมายให้ดูแลงานทางด้านกฎหมายทั้งปวงของฝ่ายบริหารมากกว่างานทางกระทรวงยุติธรรม เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลเฉพาะกาลนั้นและมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๑๗ แล้ว ท่านก็กลับมาทำงานประจำของท่านที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเดิม อย่างไรก็ตามในระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลชุดพลตรีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ฯพณฯ ศาสตราจารย์เสนีย์ ปราโมช ท่านก็ยังคงช่วยงานด้านที่ปรึกษากฎหมายและที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอดโดยที่รัฐบาลทั้งสองชุดดังกล่าวเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีขึ้นภายหลังจากมีการบริหารงานโดยฝ่ายทหารมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ความต้องการปรับปรุงแก้ไขตามแนวคิดของพรรคการเมือง และตามกระแสเรียกร้องของสังคมจึงมีอยู่มาก ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายใหม่จึงมีมากเป็นเงาตามตัว รองนายกรัฐมนตรีซึ่งดูแลงานทาง



ด้านกฎหมายในขณะนั้นคือคุณเศวต เปี่ยมพงษ์ศานต์ ท่านมีบ้านอยู่ติดกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตอนเช้าๆ ก่อนไปกระทรวงหรือตอนเย็นเมื่อกลับจากกระทรวงแล้ว ท่านจึงมักจะแวะมาคุยปรึกษาหารือกับท่านรองสมภพฯ ถึงกฎหมายใหม่ๆ ที่จำเป็นต้องมีหรือควรจะมีอยู่เกือบทุกวัน และเมื่อเห็นดีเห็นงามกันแล้วท่านก็จะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น ซึ่งท่านรองฯสมภพ ก็รับทำให้ด้วยความเต็มใจ (และดูเหมือนจะรู้สึกสนุกกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเช่นนั้นด้วย) ดังนั้นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นจึงต่างก็มีหน้าที่ต้องยกร่างกฎหมายขึ้นเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาล และโดยที่บ้านท่านรองนายกฯ เศวตอยู่ติดกับสำนักงาน เมื่อท่านสั่งแล้ววันรุ่งขึ้นท่านก็จะมาถามถึงความคืบหน้าว่าไปถึงไหนแล้ว การทำงานจึงต้องแข่งกับเวลา และทุกคนต้องทำงานโดยไม่คำนึงถึงเวลาราชการ หรือวันหยุดราชการ ในช่วงระยะเวลาอันสั้นๆ เพียงประมาณ ๑ ปี สำนักงานต้องร่างกฎหมายตามความต้องการของรัฐบาลเกือบ ๑๐๐ ฉบับ จนในที่สุดสามารถนำผลงานดังกล่าวไปขอตั้งกองขึ้นใหม่ได้ ๑ กอง คือกองยกร่างกฎหมาย ที่ยังอยู่มาจนทุกวันนี้ ท่านเล่าให้ฟังในภายหลังว่าการที่ท่านยอมเหน็ดเหนื่อยและเคี่ยวเข็ญข้าราชการให้ช่วยกันทำงานในครั้งนั้นก็ด้วยวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ ต้องการฝึกฝนให้ข้าราชการทำงานได้รวดเร็วและดีมีความคิดริเริ่มใหม่ๆ และประการที่สองเพื่อแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างว่าส่วนราชการไม่ควรขออะไรจนกว่าจะทำงานให้เห็นเป็นผลสำเร็จเสียก่อน ซึ่งเมื่อทำได้เช่นนั้นแล้ว การขอขยายงานย่อมจะได้รับความเห็นชอบ และสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ยาก



เยี่ยมเยียนศาลต่างจังหวัด ขณะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม

รัฐบาลที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ มีอายุอยู่ได้ไม่นาน ก็เกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และมีการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเป็นอันถูกยกเลิกไป คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นชุดหนึ่ง มี ฯพณฯ ธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนคณะปฏิรูปฯ ได้แปรสภาพเป็นสภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่กำกับรัฐบาลไปในตัวด้วย โดยมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๙ อันเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวใช้บังคับเป็นกรอบในการปกครองในระหว่างรอขั้นตอนของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดไว้เป็นระยะเวลา ๑๒ ปี แต่รัฐบาลชุดนี้ก็อยู่ในตำแหน่งได้เพียง ๑๑ เดือนเศษ ก็เกิดการยึดอำนาจขึ้นอีกในปี ๒๕๒๐ โดยมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ

มีข้อที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ สภาดังกล่าวมีที่มาจากบุคคลต่างสาขาอาชีพเกือบครบทุกอาชีพ (คงขาดแต่เพียงอาชีพพยาบาล) ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นจำนวนสามพันคนเศษ และให้บุคคลเหล่านั้นลงคะแนนเลือกกันเอง แล้วจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับ (ที่รู้จักกันในนามสภาสนามม้า เพราะใช้สนามม้านางเลิ้งเป็นสถานที่ลงคะแนน) ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้น ได้มีการเสนอบทบัญญัติห้ามการนิรโทษกรรมบุคคลที่ล้มล้างรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย แม้จะมีการคัดค้านและอภิปรายโต้แย้งกันอย่างมาก แต่ในที่สุดเสียงข้างมาก

ก็เห็นชอบด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว สมาชิกท่านหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบัญญัติดังกล่าวคือ ท่านอาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ครั้นมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแล้ว คณะปฏิรูปได้เชิญท่านอาจารย์ธานินทร์มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเกิดความวิตกกันว่า โดยที่รัฐธรรมนูญที่ถูกล้มล้างไปนั้นได้บัญญัติห้ามการนิรโทษกรรมไว้ แม้จะถูกล้มล้างไปและเป็นผลให้บทบัญญัติดังกล่าวสิ้นสภาพไปด้วย แต่ความกังวลนั้นก็ยังมีอยู่ โดยเกรงกันว่าหากมีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมอาจจะมีผู้หยิบยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นมาทำให้การนิรโทษกรรมนั้นไม่เป็นผลได้ ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่จะใช้ในระหว่างรอรัฐธรรมนูญถาวรนั้น จึงมีการขอให้ใช้ชื่อว่า "รัฐธรรมนูญ" เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญถาวร แทนที่จะเรียกว่า "ธรรมนูญการปกครอง" อย่างที่เคยใช้กันมา นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์และลบล้างบทบัญญัติที่ห้ามนิรโทษกรรมในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ จึงได้มีการบัญญัติบทนิรโทษกรรมไว้เสียด้วยในรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้น แล้วเลยกลายเป็นแบบอย่างที่ในการยึดอำนาจในคราวต่อมาสมัย รสช. จึงต้องบัญญัติบทนิรโทษกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพราะเกรงว่าหากไม่บัญญัติไว้อาจจะทำให้มีการตีความไปในทางร้ายได้

ในห้วงเวลาที่รัฐบาลชุด ฯพณฯธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น โดยเหตุที่มีความแตกต่างในทางความคิดกันอยู่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรม ท่านรองฯสมภพจึงมิได้มีบทบาทใดในการทำงานให้แก่รัฐบาลในห้วงของรัฐบาลดังกล่าว

วันหนึ่งเวลาประมาณเที่ยงเศษ ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ ในขณะที่ท่านรองฯสมภพกำลังรับทานอาหารกลางวันร่วมกับข้าราชการ ที่ศาลาท่าน้ำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านอดีตอธิบดีอัยการ คุณประเทือง กีรติบุตร ได้ขับรถแวะมาและขอคุยกับท่านเป็นการส่วนตัว พูดคุยซุบซิบกันอยู่ครู่หนึ่ง ท่านก็เดินกลับมาบอกพวกเราว่าท่านจะออกไปข้างนอก และสั่งให้ผมตามท่านไปด้วย เมื่อจะออกรถท่านจึงกระซิบบอกให้ขับตามท่านเข้าไปในสนามเสือป่า ผมก็ตามท่านเข้าไป พอไปถึงจึงพบว่ามีทหารเดินกันขวักไขว่ เราถูกนำไปยังห้องๆ หนึ่ง ซึ่งมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกเสริม ณ นคร พลเอกยศ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา และพลเรือเอกกวี สิงหะ ส่วนตำรวจก็มีพลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น นั่งกันอยู่พร้อมหน้า ได้มีการบอกกล่าวว่าบ้านเมืองกำลังลำบากและคณะทหารกำลังดำเนินการยึดอำนาจ ขณะนั้นได้ส่งกำลังทหารออกไปยึดสถานที่สำคัญๆ แล้ว เวลาประมาณ ๑๘.๐๐ น. จะได้ประกาศให้ประชาชนทราบ ขอให้ฝ่ายพลเรือนซึ่งมีท่านรองฯสมภพและคุณประเทืองร่วมกันร่างแถลงการณ์และเตรียมการต่างๆ ตามที่จำเป็น ซึ่งท่านรองฯสมภพก็สั่งให้ผมดำเนินการ

หลังจากที่สอบถามจนได้ความกระจ่างถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์ในการยึดอำนาจแล้ว ผมจึงลงมือร่างให้ ในขณะที่กำลังร่างอยู่นั้น ผมรู้สึกถึงอาการผิดปกติขึ้นในห้อง มีการพูดคุยกันเสียงดังขึ้นทุกที ได้ยินเสียงพลเรือเอกสงัดพูดอย่างฉุนเฉียวว่า "ถ้าอย่างนั้นก็เลิกทำ เรียกกลับกันมาให้หมด แล้วต่างคนต่างกลับบ้าน" ผมได้ยินดังนั้นก็หยุดทำงานและหันไปดูว่ากำลังเกิดอะไรขึ้น ได้ยินเสียงใครคนหนึ่งพูดว่า "ใจเย็นๆ ไว้ก่อน" และนายทหารผู้ใหญ่หลายคนก็เดินออกจากห้องไปคงเหลือแต่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ นั่งอยู่ในห้อง กับพวกเราฝ่ายพลเรือน เท่านั้น ผมกระซิบถามคุณประเทืองว่าเกิดอะไรขึ้น ท่านก็กระซิบบอกว่าเกิดมีปัญหากันนิดหน่อยกับกลุ่มนายทหารหนุ่มๆ ที่ถูกส่งออกไปยึดสถานที่ราชการ โดยนายทหารเหล่านั้นต้องการความแน่ใจว่าเมื่อยึดอำนาจสำเร็จแล้วใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี นัยว่าพวกเขาไม่ต้องการให้พลเรือเอกสงัด ชลออยู่เป็นนายกรัฐมนตรี คุณประเทืองกระซิบบอกแล้วก็เดินไปหน้าแท่นบูชาซึ่งมีพระพุทธรูปประดิษฐานอยู่หลายองค์และนั่งสวดมนต์พึมพำอยู่ พลตำรวจเอกมนต์ชัยก็เดินไปนั่งสวดมนต์ด้วยเช่นกัน ส่วนท่านรองฯ สมภพ นั่งอยู่ห่างๆ สำหรับผมซึ่งนั่งอยู่หน้าโต๊ะพิมพ์ดีดก็ได้แต่ยกมือกำพระที่ห้อยคออยู่ พร้อมกับนึกว่าถ้าจะเกิดอะไรขึ้นก็ต้องปล่อยให้เกิดไป ที่มาทำงานครั้งนี้ก็เป็นการมาทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา มิได้มีความทะเยอทะยานอะไรในทางการเมืองกับเขาเลย ประมาณครึ่งชั่วโมงต่อมาบรรดานายทหารที่เดินออกไปก็กลับมาและเชิญพลเรือเอกสงัดฯ ออกไปด้วย หายกันไปอีกครู่หนึ่งจึงกลับมาพร้อมกัน พร้อมกับบอกว่าทุกอย่างเรียบร้อยแล้ว ผมจึงทำงานของผมต่อไปจนแล้วเสร็จ ท่านรองฯสมภพ เล่าให้ฟังในภายหลังว่าในขณะที่เกิดความไม่แน่นอนขึ้นนั้น ท่านเองไม่ได้ห่วงตัวเองนัก เพราะท่านมาตามคำชวนของคุณประเทือง (ซึ่งคงจะได้รับมอบหมายมาจากฝ่ายทหารอีกต่อหนึ่ง) เป็นการตัดสินใจของท่านเอง หากจะเกิดอะไรขึ้นท่านก็พร้อมที่จะรับผลนั้น ท่านเป็นห่วงแต่ผม ซึ่งไม่รู้เรื่องรู้ราวอะไรกับเขา ท่านสั่งให้ไปก็ไปตามหน้าที่ ถ้าเกิดอะไรขึ้นท่านจะรู้สึกผิดอย่างมาก ซึ่งผมก็รู้สึกซาบซึ้งอยู่ในใจว่าท่านใช้เราไปทำงานแล้วก็ยังเป็นห่วงเป็นใยอยู่

หลังจากยึดอำนาจเรียบร้อยแล้วไม่นาน ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ โดยมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ท่านรองฯ สมภพได้รับโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นรองนายกรัฐมนตรีด้วย ท่านดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีจนถึง ๑๑ มกราคม ๒๕๒๓ ได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งสุดท้ายในปลายสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ และท่านต้องพ้นจากตำแหน่งไป ความจริงก่อนมีการปรับคณะรัฐมนตรีได้มีกระแสข่าวในเรื่องการปรับคณะรัฐมนตรีออกมาก่อนหน้านั้นแล้ว และท่านได้เรียนให้ท่านนายกรัฐมนตรีทราบว่า หากเห็นว่าในทางการเมืองจำเป็นจะต้องตั้งบุคคลอื่นเข้ามาแทนท่าน ก็ไม่ต้องเกรงใจ เพราะท่านไม่ขัดข้องและพร้อมจะยื่นใบลาออกไว้ให้ แต่ท่านนายกรัฐมนตรีก็บอกว่าไม่เป็นไร ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้น แต่ครั้น

มีการปรับคณะรัฐมนตรีเข้าจริงๆ ก็มีการปรับท่านออกจากตำแหน่งโดยไม่ได้บอกกล่าวให้ทราบเลย ซึ่งทำให้ท่านผิดหวังในเพื่อนร่วมงานในทางการเมืองเป็นอย่างมาก

ตลอดระยะเวลาที่ท่านดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี เกือบจะเรียกได้ว่าท่านเป็นคนที่ต้องทำงานหนักอยู่ตลอดเวลา นอกจากจะมาทำงานเหมือนอย่างข้าราชการประจำเขาทำกันแล้ว ตอนเย็นๆ ท่านยังไม่เคยได้กลับบ้านก่อนหกโมง เพราะท่านถือว่าในระหว่างเวลาราชการนั้น ท่านมีภาระจะต้องเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการ หรือคณะทำงานชุดต่างๆ มากมายเกือบตลอดทั้งวัน ตอนเย็นหลังจากงานราชการเลิกแล้ว ท่านจึงจะมีเวลามานั่งคิดวางแผนในการทำงานหรือเซ็นแฟ้มสั่งการต่างๆ ที่กองรออยู่เต็มโต๊ะทุกวัน เพราะงานที่พูดๆ กันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น พอถึงเวลาจะลงมือทำจริงๆ ท่านก็จะรับภาระมาเริ่มทำให้อยู่เสมอโดยมิได้รังเกียจว่าเมื่อทำเสร็จแล้วใครจะได้ผลงานนั้นไป ความสุขของท่านดูเหมือนจะอยู่ที่ได้ทำงานและนั่งคิดแก้ไขปัญหาเท่านั้น

หลังจากที่ท่านพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้วไม่กี่วันท่านก็ประสบอุบัติเหตุรถยนต์ที่ท่านและคุณหญิงของท่านนั่งกลับมาจากบ้านพักที่หัวหินเกิดพลิกคว่ำในระหว่างทาง อันเป็นเหตุให้คุณหญิงของท่านเสียชีวิตในทันที ส่วนตัวท่านก็บาดเจ็บสาหัส ต้องพักรักษาตัวอยู่หลายเดือน การสูญเสียในครั้งนั้นอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ท่านหมดความกระตือรือล้นหรือสนใจในทางการเมืองอีก แต่แม้กระนั้นท่านก็ยังหนีแวดวงการเมืองไม่พ้น เพราะนอกจากท่านจะยังได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาโดยตลอดแล้ว ในห้วงระหว่างที่ผมต้องไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองท่านก็ยังได้กรุณาช่วยเหลือผมในทุกทางที่ผมขอความกรุณาจากท่าน ไม่ว่าจะขอให้ท่านช่วยรับภาระใดให้ ท่านก็ทำให้ด้วยความเต็มใจและไม่เคยทอดทิ้ง ผมจึงนับว่าโชคดีกว่าท่านตรงที่เมื่อท่านดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แม้ผมจะช่วยท่านทำงาน แต่ในฐานะที่เป็นผู้ด้อยประสบการณ์กว่า ผมจึงเป็นฝ่ายเรียนรู้จากท่านไม่น้อยไปกว่าที่ท่านได้ใช้งานผม ขีดความสามารถของผมก็จำกัดไม่สามารถจะเทียบเคียงกับท่านได้ แต่ในขณะที่ผมดำรงตำแหน่งทางการเมืองบ้าง ท่านก็กลับมาให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในทุกทางที่ท่านพอจะมีเวลาให้ได้ ภาระหน้าที่การงานที่ผมได้รับจึงคลี่คลายและเบาบางกว่าที่ท่านต้องรับในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงนับว่าเป็นโชคดีของผมอย่างมาก

ในระหว่างที่ท่านดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีนั้น งานอย่างหนึ่งอันมิใช่เป็นงานการเมืองที่ท่านได้มีส่วนร่วมและภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่งก็คืองานการเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินงานบรรจุพระบรมสารีริกธาตุในองค์พระธาตุพนม ที่จังหวัดนครพนม งานดังกล่าวมีขึ้นเนื่องจากในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๘ อันเป็นสมัยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี องค์พระธาตุพนมได้ล้มลง และรัฐบาลได้ดำเนินการ



งานพระราชพิธีอัญเชิญพระบรมสารีริกธาตุขึ้นบรรจุในองค์พระธาตุพนม

บูรณะซ่อมแซมขึ้นใหม่และมาแล้วเสร็จในสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงได้จัดงานพระราชพิธียกฉัตรยอดองค์พระธาตุพนมและอัญเชิญพระบรมสารีริกธาตุขึ้นบรรจุในองค์พระธาตุพนมในวันที่ ๒๒ และ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๒ โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานคณะหนึ่งซึ่งมีท่านรองฯ สมภพ เป็นประธานคณะกรรมการ ในการนี้คณะรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินเพื่อทรงประกอบพระราชพิธีดังกล่าว ในการจัดเตรียมงานครั้งนั้น ท่านได้ลงไปดูและเตรียมการในรายละเอียดทุกขั้นตอนด้วยตนเอง โดยมิได้รอรับฟังแต่เพียงรายงานอย่างที่ประธานคณะกรรมการทั้งหลายเขากระทำกัน หลังจากเสร็จพระราชพิธีดังกล่าวแล้ว ท่านได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ พระราชทานเหรียญรัตนาภรณ์ ชั้นที่ ๒ จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้ท่านซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณและภาคภูมิใจในบำเหน็จแห่งชีวิตในครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง

ตลอดชีวิตการทำงานการเมืองของท่านที่ผมได้ติดตามมา ผมรู้สึกว่า ท่านทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียวคือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ไม่เคยมีประโยชน์ส่วนตนใดๆ ที่จะทำให้ท่านต้องเกิดปัญหาในการตัดสินใจ แต่แม้กระนั้น ท่านเองกลับเคยปรารภว่า ท่านเคยตัดสินใจโดยมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนได้เสียของตนปะปนรวมอยู่ด้วยในเรื่อง ๒ เรื่อง เรื่องแรกคือ การเจรจาขอที่ดินของสวัสดิการกรมตำรวจ ซึ่งอยู่ติดกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขยายพื้นที่ทำงานของสำนักงานฯ ให้เพียงพอที่จะใช้เป็นที่ทำงานของข้าราชการซึ่งนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น และโดยที่ท่านมีโครงการที่จะลาออกจากตำแหน่งราชการประจำของท่านก่อนที่จะครบเกษียณอายุ ท่านจึงอยากเตรียมการไว้ให้พร้อมสำหรับผู้ที่จะเข้ามารับตำแหน่งต่อจากท่าน ท่านจึงอาศัยบารมีของรองนายกรัฐมนตรีและความคุ้นเคยที่ท่านมีต่ออธิบดีตำรวจ ขอพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งก็ได้รับความอนุเคราะห์ด้วยดีจนเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีพื้นที่กว้างขึ้นและสามารถสร้างอาคารขึ้นใหม่ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ (ในปัจจุบันก็ปรากฏว่าแม้จะได้มีการขยายพื้นที่เตรียมไว้เช่นนั้น

แล้ว ก็ยังไม่เพียงพอต่อการใช้งาน จนถึงกับต้องไปเช่าอาคารของเอกชนเป็นที่ทำงาน) เรื่องที่ ๒ ก็คือการปรับปรุงกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยโอนงานเรื่องราวร้องทุกข์จากสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจัดตั้งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศาลปกครองต่อไป การดำเนินการครั้งนี้เมื่อท่านได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้แล้ว ท่านก็มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานต่อไปแต่อย่างใด แต่ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในเชิงความคิดระหว่างท่านกับกระทรวงยุติธรรมขึ้น

แม้ว่าท่านจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ความห่วงใยในทุกข์ร้อนของราษฎรที่ท่านมีอยู่นั้น ก็หาได้น้อยไปกว่าบรรดาท่านทั้งหลายที่มาจากการรับเลือกตั้งไม่ และโดยที่ท่านรู้กลไกการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี ประกอบกับความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายเป็นเยี่ยม ท่านจึงได้ใช้ความรู้และความชำนาญทั้งสองด้านให้เกิดประโยชน์และคุ้มครองประชาชนอยู่เสมอ ที่สำคัญท่านแน่ใจว่าท่านมีแต่ความสุจริตเป็นที่ตั้งการดำเนินการใดๆ จึงไม่เคยต้องพะวงว่าจะมีใครครหานินทาอย่างไร ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อท่านได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนว่า เจ้าพนักงานที่ดินมักจะมีส่วนร่วมกับผู้ไม่สุจริตออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นป่าสงวนบ้าง เป็นที่สาธารณะประโยชน์บ้าง เมื่อบุคคลที่สามไม่ทราบเรื่องได้ซื้อที่ดินนั้นโดยเชื่อถือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกให้ครั้นต่อมามีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์นั้น ผู้สุจริตจึงได้รับความเสียหายโดยไม่อาจเรียกร้องเอาจากผู้ใดได้ เจ้าพนักงานของรัฐผู้ออกเอกสารสิทธิ์นั้นก็ไม่มีใครติดตามเอาผิดแต่อย่างใด ท่านจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้มีมติให้รัฐจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้สุจริตที่ต้องเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อในเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้ ในขณะเดียวกันเมื่อรัฐต้องจ่ายเงินชดใช้ค่าเสียหายเช่นนั้น ย่อมจะถูกบังคับไปในตัวที่จะต้องหาตัวผู้รับผิดในทางแพ่งอันจะเป็นเหตุหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตได้ในที่สุด ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็มีมติเห็นชอบด้วยตามที่ท่านเสนอ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้รับการเผยแพร่และไม่ค่อยมีใครได้ทราบถึงเรื่องนี้นัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับงานทางด้านฝ่ายนิติบัญญัติ ท่านรองฯ สมภพไม่ได้เป็นเพียงแต่นักพูดที่มีหลักเกณฑ์ เข้าใจง่าย และมีลีลาชวนให้ติดตามฟังเท่านั้น แต่ท่านยังคงรักษาความเป็น “นักทำงาน” อย่างหาตัวจับได้ยาก ท่านได้รับเลือกตั้งจากสภาให้เป็นกรรมาธิการสามัญการปกครอง ซึ่งเป็นกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณากฎหมายมากที่สุดจนอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาเกินครึ่งหนึ่งได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการสามัญชุดการปกครอง จนในที่สุดจึงได้มีการแยกกรรมาธิการชุดนี้ออกเป็น ๒ ชุด คือคณะกรรมาธิการการปกครอง และชุดการบริหารและการยุติธรรม ซึ่งท่าน

ก็ได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมาธิการชุดนี้ นับแต่เริ่มตั้งจนท่านถึงแก่อนิจกรรม และในขณะเดียวกันท่านก็ยังคงดำรงตำแหน่งในกรรมาธิการสามัญชุดการปกครองอยู่อีกคณะหนึ่งมาโดยตลอดด้วยเช่นกัน ในการทำงานในคณะกรรมาธิการนั้น ในฐานะที่ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการในงานร่างกฎหมาย ท่านจึงเป็นหลักสำคัญของคณะกรรมาธิการ และเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ชี้แจงในสภาแทนคณะกรรมาธิการอยู่เป็นประจำ และใช่ว่าท่านจะสนใจแต่เฉพาะกฎหมายที่ผ่านคณะกรรมาธิการชุดที่ท่านเป็นสมาชิกอยู่เท่านั้น ท่านได้ให้ความสนใจในบรรดากฎหมายทั้งปวงที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการชุดอื่นด้วยอย่างสม่ำเสมอ และเมื่อใดที่ท่านลุกขึ้นอภิปรายทักท้วงในถ้อยคำหรือบทบัญญัติใด คณะกรรมาธิการก็มักจะจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อทักท้วงของท่านเสมอ

แม้ว่าท่านจะเป็นกรรมาธิการในชุดที่มีงานมากที่สุด และในช่วงระยะหลังๆ ท่านยังเป็นประธานกรรมาธิการสามัญการบริหารและการยุติธรรมอีกชุดหนึ่ง แต่เมื่อใดที่มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ท่านก็จะได้รับแต่งตั้งให้ร่วมอยู่ด้วยเสมอในฐานะที่เป็นผู้ชำนาญการณ์ในกฎหมาย จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่างานการเมืองทางด้านสภาของท่านจึงเป็นงานที่เต็มมือ และต้องใช้เวลาเกือบทุกวัน จนแทบจะไม่มีเวลาว่างเหมือนสมาชิกอื่นๆ ใช่แต่เพียงเท่านั้น โดยการริเริ่มของท่านคณะกรรมาธิการชุดที่ท่านเป็นสมาชิกหรือเป็นประธานยังได้ริเริ่มศึกษาเรื่องต่างๆ อีกหลายเรื่อง แต่ละเรื่องล้วนเป็นเรื่องสำคัญๆ ที่จะมีผลต่อระบบการเมืองและการบริหารของบ้านเมืองทั้งสิ้น ผลการศึกษาได้ทำอย่างละเอียดและสามารถใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ เช่น รายงานการศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม (คณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งท่านรองฯสมภพ เป็นประธาน) รายงานการพิจารณาศึกษาองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง (คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม) รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการปรับปรุงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมาธิการสามัญการปกครอง) รายงานเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล (คณะกรรมการสามัญการปกครอง) รายงานเรื่องความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (คณะกรรมาธิการสามัญการปกครอง) เป็นต้น

ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติมานับแต่ปี ๒๕๐๒ ท่านจึงมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย นับแต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๑ เป็นต้นมา รวมรัฐธรรมนูญถาวร ๔ ฉบับ และรัฐธรรมนูญชั่วคราวหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มในปี ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในปัจจุบันด้วย ทั้งยังเป็นผู้สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญใน

มหาวิทยาลัยสำคัญๆ หลายแห่ง ความรู้ทางด้านการเขียนรัฐธรรมนูญของท่านจึงยากที่จะหาใครเทียบได้ ก่อนที่ท่านจะเริ่มมีอาการป่วยจนต้องเข้าโรงพยาบาลนั้น ท่านกำลังดำริที่จะศึกษาและรวบรวมวิวัฒนาการของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่สำคัญๆ หลายประเทศ เพื่อเตรียมเสนอแนะต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ความริเริ่มของท่านยังไม่ทันเป็นรูปร่าง ท่านก็ต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลเสียก่อน แต่แม้กระนั้นในระหว่างที่อยู่ในโรงพยาบาล ท่านก็ยังโทรศัพท์ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อขอให้รวบรวมเอกสารบางอย่างให้ท่าน เพื่อใช้อ่านฆ่าเวลาในระหว่างที่นอนพักรักษาตัว ความรู้ที่ท่านได้รวบรวมเก็บไว้ในความทรงจำและความคิดริเริ่มต่างๆ ที่น่าจะมีอยู่ไม่น้อย จึงต้องพลอยจบสิ้นไปกับชีวิตของท่าน เมื่อขาดท่านไปเสียแล้ว ในการไปสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาที่กาญจนบุรีจึงขาดกำลังสำคัญที่จะคอยชี้แนะไปอย่างน่าเสียดาย

คุณูปการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ท่านได้ทำให้แก่รัฐสภาและแก่ตัวผม ก็คือการริเริ่มแยกสำนักงานเลขาธิการของวุฒิสภาออกจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่ท่านได้สังเกตเห็นตลอดเวลาอันยาวนานที่ท่านได้เป็นสมาชิกของรัฐสภาว่า ในยามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการซึ่งแต่เดิมเรียกว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นก็จะอยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาของประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภาด้วยการปฏิบัติงานของประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะอยู่ในฐานะไม่คล่องตัว เพราะการปกครองบังคับบัญชาบุคลากรและการเงินการคลังจะไปอยู่ที่ประธานวุฒิสภาทั้งหมด ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจะทำอะไรก็จะต้องขออนุมัติจากประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาทุกครั้งไป ทั้งๆ ภาระงานส่วนใหญ่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นการให้บริการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีงานมากกว่าวุฒิสภา ในทางตรงกันข้ามในยามใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา การงานของฝ่ายวุฒิสภาก็ติดขัดและไม่คล่องตัวเช่นเดียวกัน จากการที่ท่านได้เดินทางไปประชุมสหภาพรัฐสภา หรือไปดูงานประเทศต่างๆ ก็พบว่าในทุกแห่งที่ใช้ระบบสองสภา แต่ละสภาย่อมจะมีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเองทั้งสิ้น ท่านจึงเห็นว่า ถึงเวลาที่จะได้มีการแยกสำนักงานที่ทำหน้าที่ธุรการของทั้งสองสภาออกจากกันเพื่อให้การทำงานของแต่ละสภาเกิดประสิทธิภาพและคล่องตัวเต็มที่ บังเอิญในช่วงปี ๒๕๓๔ เป็นระยะเวลาที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร แต่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประจวบกับมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภา ท่านจึงได้ดำเนินการแปรญัตติให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแยกออกจากกัน โดยกำหนดให้สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไปในตัวด้วย ผลจากการผลักดันในครั้งนั้นทำให้วุฒิสภามีสำนักงานแยกออกมาเป็นส่วนสัดต่างหากจากสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ท่านดำเนินการในเรื่องนี้ผมยังทำงานการเมืองอยู่ในฝ่ายบริหาร และไม่เคยคิดว่าจะมาอยู่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ด้วยเหตุการผันผวนทางการเมือง เมื่อผมพ้นจากตำแหน่งการเมืองทางฝ่ายบริหารแล้ว บังเอิญประธานวุฒิสภาในขณะนั้น (ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน) ลาออกจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานวุฒิสภาจึงว่างลงและผมได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกวุฒิสภาเลือกให้มาดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นยังทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภาด้วย ผมจึงมีโอกาสมาสานงานของท่านต่อจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือได้แบ่งสถานที่ แบ่งบุคลากร และเงินงบประมาณ ตามความเหมาะสมแห่งภาระงานของแต่ละสำนักงาน เมื่อจัดการเรื่องนี้เสร็จก็ประจวบกับมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา วุฒิสภาจึงมีสถานที่และบุคลากรและเงินงบประมาณเป็นส่วนสัดของตนนับแต่นั้นมา และผมซึ่งเป็นคนที่เคยได้รับความกรุณาจากท่านมาโดยตลอด ก็ได้รับอานิสงส์แห่งผลงานของท่าน ได้รับความสะดวกสบายมาจนทุกวันนี้ นับเป็นพระคุณอันยิ่งใหญ่ที่ท่านได้ทิ้งไว้ให้ก่อนที่ท่านจะถึงแก่อนิจกรรม



ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ กับการบริหารราชการแผ่นดิน

นายวิษณุ เครืองาม
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เข้ามาสู่วงการเมืองในระดับรัฐมนตรีครั้งแรก ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๑๕ ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีนายกมล วรรณประภา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ หลังเหตุการณ์มหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ท่านเป็นข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้ทำได้ ในสมัยที่ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และศาสตราจารย์ ดร. ประกอบ หุตะสิงห์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อันที่จริงราชการของกระทรวงยุติธรรมมีไม่มากนัก ในหลายสมัยทั้งก่อนหน้าและหลังนั้นจึงมิได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม สู้นำเอาอัตราตำแหน่งรัฐมนตรีไปให้กระทรวงอื่นไม่ได้ แต่เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลต้องการนักกฎหมายที่มีฝีมือเข้ามาช่วยราชการทั่วไป และเข้าใจกันว่าตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมีได้เพียงตำแหน่งเดียว เมื่อรัฐบาลต้องการให้ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่แล้วในขณะนั้นมาร่วมรัฐบาลด้วย จึงขอให้ท่านรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว ท่านผู้ใหญ่ในรัฐบาลสมัยศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ เล่าว่าท่านได้ช่วยราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และราชการของกระทรวงยุติธรรมเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการออกความเห็นเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการออกกฎหมายอื่นๆ ของรัฐบาลในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลายเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสงสัยหรือประสงค์จะยกร่างเป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ แทนที่จะส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยหรือยกร่างหรือตรวจพิจารณาร่างแล้วส่งกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่อันเป็นการใช้เวลายาวนานไม่สอดคล้องกับการที่รัฐบาลรับเข้ามาเป็น "รัฐบาลพระราชทานเฉพาะกิจ" ในสถานการณ์การเมืองที่ตึงเครียดและเงื่อนเวลาที่รัดตัวเข้ามามากเช่นในขณะนั้น ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ มักจะดำเนินการเองหรือรับอาสาไปดำเนินการในหมู่คณะเล็กๆ ของท่าน จนสามารถลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็วเป็นที่พอใจของคณะรัฐมนตรี สภาพเช่นนี้เป็นเช่นเดียวกับอีกเกือบยี่สิบปีต่อมาเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาเดิมผู้หนึ่งของท่านคือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งก็ได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน จนภารกิจของรัฐบาลลุล่วงไปได้อย่างดีในเวลาอันรวดเร็ว

เมื่อศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ลาออกไปใน พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง แต่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคำรบสอง ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้กลับมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกครั้ง โดยมีนายกิตติ สีหนนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ท่านก็พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองกลับไปปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพียงอย่างเดียว แต่แม้กระนั้นบทบาทของท่านในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคง “เข้มแข็ง” และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอย่างยิ่งโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งบ่อยครั้งที่จะมี “คำถามสด” กลางที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยให้ท่านเสนอความเห็นหรือแนะนำทางออกจนรัฐมนตรีหลายท่านต้องแอบ “ล็อบบี้” ท่านก่อนว่า ถ้านายกรัฐมนตรีหรือที่ประชุมให้ท่านเสนอความเห็นก็ขอให้เสนอในทางที่เป็นคุณแก่กระทรวงของรัฐมนตรีเหล่านั้น รัฐมนตรีในขณะนั้นหลายท่านได้เล่าให้ผมฟังภายหลังว่า ท่านมักจะตอบว่าที่ท่านได้รับความเชื่อถือจากท่านนายกรัฐมนตรีก็เพราะท่านนายกฯ เชื่อใจว่าท่านจะไม่ตามใจหรือเอาใจรัฐมนตรีนี่แหละ แล้วจะให้ท่านทำลายความไว้วางใจของท่านนายกฯ ได้อย่างไร หลัก



คณะรัฐมนตรีชุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๑๒ พ.ย. ๒๐)

ปฏิบัติราชการข้อนี้ท่านยังเคยนำมาสอนผมในเวลาต่อมาว่า ถ้าจะปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่น่าเชื่อถือแล้วควรทำอย่างไร ท่านเคยเล่าให้ฟังอีกด้วยว่าในสมัยหนึ่งซึ่งมีกลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มเกษตรกรมาชุมนุมอดอาหารประท้วงและยื่นข้อเรียกร้องหน้าทำเนียบรัฐบาล นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นถามท่านกลางที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าจะหาทางระงับการยื่นข้อเรียกร้องไม่รู้จบเช่นนั้นได้อย่างไร ท่านตอบไปว่าถ้ามองว่าการยื่นข้อเรียกร้องเป็นเรื่องการเมืองก็ต้องแก้โดยวิธีทางการเมือง แต่ถ้ามองให้เป็นธรรมแล้วจะเห็นว่าเขาเดือดร้อนจริงและหลายเรื่องเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย เช่น นายจ้างกดขี่ข่มเหงเรื่องค่าจ้างบ้าง ราษฎรขาดที่ทำกินบ้าง ราษฎรบุกรุกที่ป่าสงวนแล้วอ้างว่าตนมีสิทธิบ้าง ในบ้านเมืองที่เจริญแล้วเขาจะให้คนกลางที่น่าเชื่อถือมาเป็นคนตัดสิน บ้านเมืองของเราคนเชื่อศาลมากกว่าองค์กรอื่น จึงควรตั้งศาลแรงงานและศาลเกษตรกรขึ้นมาเป็นศาลชำนัญพิเศษสำหรับรับคำร้องเรียนเหล่านี้ไปวินิจฉัย และต่อไปควรตั้งศาลปกครองอีกด้วย จากวันนั้นไม่นานประเทศไทยก็มีศาลแรงงาน ส่วนศาลเกษตรกรนั้นเคยมีการถกแถลงกันแต่ได้ข้อสรุปว่ายังไม่จำเป็น สำหรับศาลปกครองทุกฝ่ายดูจะเห็นตรงกันว่าจำเป็น แต่มีประเด็นเกี่ยวกับสังกัดของหน่วยธุรการศาลเกิดขึ้นว่าควรจะให้อยู่กับกระทรวงยุติธรรม ดังเช่น หน่วยธุรการศาลทั้งหลาย หรือจะให้อยู่กับสังกัดอื่น เรื่องจึงยังรั้งรออยู่จนบัดนี้

เมื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลชุดที่ ๔๐ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ ภายหลังการยึดอำนาจจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้กลับเข้าสู่วงการเมืองอีกครั้งเป็นครั้งที่สาม โดยได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลราชการทั้งปวงในฝ่ายพลเรือน คู่กับรองนายกรัฐมนตรีอีกท่านหนึ่งคือ พลเอก บุญชัย บำรุงพงศ์ ซึ่งกำกับดูแลราชการฝ่ายทหารและความมั่นคง ท่านได้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาจนมีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และเมื่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งใน พ.ศ. ๒๕๒๒ ท่านก็ยังคงดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเช่นเดิมในสมัยรัฐบาลชุดที่ ๔๑ นั้น แต่เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๓ ท่านได้พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและมิได้กลับเข้าสู่วงการเมืองระดับรัฐมนตรีอีกเลยตราบจนถึงแก่อนิจกรรม

วันหนึ่งเมื่อพบกับผมในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาภายหลังจากที่ผมได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ใหม่ๆ ท่านแนะนำว่า เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งราชการประจำแต่ใกล้ชิดกับราชการฝ่ายการเมืองมาก ในการตัดสินใจปัญหาการเมืองสำคัญสุดยอดของนายกรัฐมนตรี เช่น จะยุบสภา จะปรับคณะรัฐมนตรี หรือแม้แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีจะลาออก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นคนแรกที่ทราบ ในการทำงาน

จึงต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ คำว่าศาสตร์ในที่นี้หมายถึงรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ส่วนคำว่าศิลป์หมายถึงศิลปะในการสร้างความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง เพราะสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ใช่หน่วยปฏิบัติการ แต่เป็นหน่วยประสานงานแทนนายกรัฐมนตรีและแทนรัฐบาล อย่างเช่นเมื่อนายกรัฐมนตรีจะปรับเอารัฐมนตรีบางคนออกจากตำแหน่ง ความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีอาจมีแค่นี้ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องช่วยคิดช่วยประสานและเสนอแนะนายกรัฐมนตรีให้ชั่งน้ำหนักระหว่างการ "ปลดออก" หรือที่เรียกอย่างไพเราะว่า "นำความกราบบังคมทูลให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง" กับการขอให้รัฐมนตรีคนนั้น "ลาออกเสียโดยดี" ข้อนี้คงเกิดจากความน้อยใจของท่านดังที่ท่านเล่าว่า เคยปรารภขอลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นทัดทานให้รอไว้ก่อนแล้วจู่ๆ กลับมีพระบรมราชโองการให้ท่านพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ผมมีโอกาสได้รับคำสั่งสอนข้อนี้ของท่านมาใช้ในการปฏิบัติจริงหลายครั้งในเวลาต่อมา ซึ่งก็ทำให้เหตุการณ์ราบรื่นดี แต่บางครั้งเหมือนกันที่ต้อง "นอกครู" เพราะการเมืองไทยนั้นถือตามตำราหรือยึดตามครูทุกเรื่องได้ยาก เนื่องจากบางครั้งเมื่อเขารู้ว่าเราใช้ตำราหรือเดินตามครูอย่างนี้ก็จะยักย้ายโยกโย้ย้อนรอยไปอีกอย่าง จนเราต้องยักย้ายเสียเอง เขาจึงจะโยกกลับมาลงรอยเป็นอันได้เดินตามตำราหรือตามครูในที่สุด ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำผมอีกหลายเรื่องซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เช่น ท่านบอกว่าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย แต่เมื่อเป็นนักกฎหมายเสียแล้ว รัฐบาลก็ต้องพึ่งพาความรู้ทางกฎหมายและหลักราชการ ท่านแนะนำให้ผมศึกษารัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจให้แม่นยำ ส่วนกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้น รัฐมนตรีจะคุ้นเคยอยู่แล้วดังที่หลายท่านก็เป็นทนายความมาก่อนและไม่มีปัญหาเรื่องเหล่านี้ไปสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากนัก เขาจึงไม่พึ่งเรามากในเรื่องนี้ซึ่งต่อมาผมก็ประจักษ์ว่าจริงตามที่ท่านพูดทุกประการ

ในระหว่างที่ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีสองสมัย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๓ ท่านได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อราชการอย่างมาก เช่น ได้ปฏิบัติหน้าที่ประธาน ก.พ. แทนนายกรัฐมนตรี กำกับดูแลราชการกระทรวงทั้งปวงในฝ่ายพลเรือน ดูแลกิจการทั้งหลายเกี่ยวกับการยกร่าง การเสนอและการออกกฎหมายของรัฐบาล ราชการพิเศษสำคัญประการหนึ่งที่ท่านภูมิใจมากคือการเป็นประธานดูแลการบูรณะพระธาตุพนมซึ่งล้มทลายลงในเวลานั้น ท่านได้ติดตามดูแลการบูรณะปฏิสังขรณ์จนถึงขั้นเรียกว่า "สร้างใหม่" ด้วยความเอาใจใส่จนสำเร็จลงด้วยดี และท่านเชื่อว่าโดยเหตุนี้จึงได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๙ ชั้นที่ ๒ อันเป็นเครื่องหมายบำเหน็จความชอบในพระองค์ในเวลาต่อมา



คณะรัฐมนตรีชุดพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ
ณ พระราชวังไกลกังวล หัวหิน วันจันทร์ที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒

ในช่วงเวลาที่ท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น ท่านสังเกตเห็นว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งจะใช้เวลานาน บางครั้งจนถึงค่ำมืดเพราะมีเรื่องบรรจุในระเบียบวาระเป็นอันมาก บางเรื่องไม่มีความจำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณา บางเรื่องไม่มีความจำเป็นต้องอภิปรายในที่ประชุม แต่เมื่อบรรจุในระเบียบวาระเพื่อพิจารณาแล้ว รัฐมนตรีหลายท่านก็อดไม่ได้ที่จะไต่ถามหรือแสดงความเห็น ซึ่งบางครั้งวกไปวนมา แต่สรุปได้ว่าเห็นด้วย ถ้าใครนึกไม่ออกก็ลองนึกถึงภาพการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ท่านจึงตั้งทฤษฎีว่าคณะรัฐมนตรีน่าจะสามารถมอบอำนาจการพิจารณาบางเรื่องให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีได้ แต่เพื่อมิให้ขัดกฎหมายก็ให้นำผลการตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีนั้นมาแจ้งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในการประชุมครั้งต่อไป หากคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยก็ผ่านเรื่องนั้นไปโดยเร็ว แต่ถ้าทักท้วงก็ทำได้โดยยกประเด็นขึ้นเพื่อขอคำอธิบายจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง และถ้าทำท่าจะบานปลายเพราะมีผู้ผสมโรงหลายคน ก็อาจเปลี่ยนวาระเรื่องนั้นจากเรื่องเพื่อทราบมาเป็นเรื่องพิจารณา เพื่อจะได้ถกแถลงกันให้กว้างขวางหลากหลาย ถ้าดำเนินการได้ตามนี้จะประหยัดเวลาการประชุมคณะรัฐมนตรีไปได้มาก แต่เรื่องที่จะมอบให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีตัดสินใจอนุมัติแทนคณะรัฐมนตรีได้ต้องเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องที่มีระเบียบปฏิบัติเป็นปกติอยู่แล้วเรียกว่ามาทางไหนก็ไปทางนั้น ไม่มีหน่วยงานอื่นทักท้วง ไม่ใช่เรื่องนโยบายหลัก ไม่ใช้งบประมาณมากจนผิดปกติ ท่านได้เสนอเรื่องนี้ต่อที่ประชุมคณะ

รัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรีนี้มีความสำคัญยิ่งและใช้มาจนทุกวันนี้ โดยถือว่าเป็นระเบียบปฏิบัติราชการสำคัญ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่มีการอ้างอิงถึงมากที่สุด ในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดอำนาจนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีในการทำการแทนคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ทำแทนโดยเด็ดขาดเพราะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีทราบอีกครั้ง แต่ก็ประหยัดเวลาการประชุมคณะรัฐมนตรีได้มาก ที่สำคัญคือช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองได้เพราะถ้านำทุกเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ว่ากันเต็มที่ก็จะมีความเห็นหลากหลาย คนโน้นเอาอย่างโน้น คนนี้เอาอย่างนี้ บางทีเป็นช่องทางให้เกิดการวิ่งเต้นใช้เส้นสายแล้วเอาเสียงข้างมากเข้าว่า เจ้ากระทรวงเองก็จะเลือดขึ้นหน้าปกป้องข้อเสนอของตนเต็มที่ หนักเข้าก็จะกระทบสถานภาพของรัฐบาลผสม เรื่องอย่างนี้ตำราต่างประเทศอาจไม่ค่อยมี แต่ตัวอย่างของไทยมีมาก

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ มีใจความดังนี้

"เรื่องที่ไม่ใช่นโยบาย หรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้วให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ"

ในปัจจุบัน การอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูต อธิบดี (แม้แต่อธิบดีกรมตำรวจ) การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ การอนุมัติโครงการขนาดเล็กที่ทุกหน่วยงานเห็นชอบและใช้งบประมาณไม่มาก ล้วนแต่เสนอให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีอนุมัติแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบภายหลัง ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ ทั้งสิ้น

ในระยะหลัง แม้ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงแล้ว แต่โดยที่ท่านเป็นนักวิชาการและนักปฏิบัติทางกฎหมาย "มือฉกาจ" ของประเทศ เป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมของวุฒิสภา เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญเกี่ยวกับกิจการวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองเรื่องทุกชนิดเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาให้แก่สมาชิกวุฒิสภา และเป็นประธานคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านจึงยังมีเหตุให้เข้ามาข้องแวะกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่หลายเรื่อง เช่น ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลส่งให้ท่านตรวจหรือผ่านเข้ามาตามสายงานที่ท่านดูแลอยู่ ทุกครั้งท่านจะมีข้อเสนอแนะดีๆ โดยอาศัยประสบการณ์ของท่านฝากกลับไปยังรัฐบาลด้วยเสมอ เช่น เรื่องการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา การจัดให้ประชาชน

ออกเสียงแสดงประชามติ การจัดตั้งศาลปกครอง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน บางครั้งผมมีโอกาสทราบเพราะท่านทำบันทึกแจ้งผ่านผมขึ้นไป บางครั้งท่านกราบเรียนเสนอนายกรัฐมนตรีโดยตรง จนนายกรัฐมนตรีนำมาเล่าและกล่าวชมเชยท่านในที่ประชุมต่างๆ ข้อนี้นายกรัฐมนตรีสามสี่ท่านในระยะหลังย่อมเป็นพยานได้

เมื่อเร็วๆ นี้มีการพูดกันมากเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ต้องมีความรอบรู้ทางกฎหมายและหลักปฏิบัติราชการทางทฤษฎีและปฏิบัติอย่างดีเลิศจนเคยวิตกกันว่าจะมีคนอย่างนี้สักกี่คน แต่พอไล่เรียงชื่อไปสักสี่ซ้าห้าคนก็จะได้ชื่อศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ มาจากข้อเสนอของทุกวงการเสมอ

บัดนี้ ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้จากโลกนี้ไปแล้ว ขออำนาจกุศลกรรมที่ท่านได้บำเพ็ญมาด้วยดีจนบังเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาตินานาประการ โดยเฉพาะในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จงดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านไปสู่สุคติในสัมปรายภพ เทอญ

หน้าว่าง

ผลงานที่น่าสนใจบางเรื่อง
ของ
กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒
และ
คณะกรรมาธิการวุฒิสภา
ซึ่งมี ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธาน

บันทึก
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.....

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ส่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานั้น บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญที่สมควรได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีในด้านนโยบายเสียแต่ในเบื้องต้นก่อนที่จะได้ตรวจแก้ไขในรายละเอียดต่อไป สาระสำคัญที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอให้พิจารณามีดังนี้

การบริหารเมืองพัทยาตามร่างใหม่ พิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ปรากฏว่าสาระสำคัญส่วนใหญ่เหมือนกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ยกเว้นคณะผู้บริหารได้แก้ไขให้ใช้ชื่อว่า "คณะบริหารเมืองพัทยา" แทนคำว่า "คณะเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล" ถ้าจะเปรียบเทียบกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร สาระสำคัญส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกันยกเว้นคณะผู้บริหารซึ่งเมืองพัทยาใช้ระบบคณะเทศมนตรี ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาเมืองพัทยา นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ยังได้ปรับปรุงให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่มากกว่ากรุงเทพมหานคร เช่น (๑) การดูแลรักษาและจัดการที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ (๒) ควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น (๓) ควบคุมส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๕) จัดให้มีระบบกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของเมืองพัทยา ได้กำหนดให้มีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ในเขตเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษียาสูบ ภาษีเงินได้การปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และถ้าจะเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เมื่อเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร ก็ย่อมจะมีอำนาจมากกว่าเทศบาลเมือง และเทศบาลนครหลายเท่า

ปัญหาที่อาจเกิดจากการปรับปรุงการบริหารเมืองพัทยา พิจารณาในด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พึงระลึกว่าใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองพัทยา และได้วางรูปการบริหารเมืองพัทยาไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากเทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลแสนสุขและเทศบาลตำบลบ้านบึง กล่าวคือ ได้นำแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบางแบบที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งได้แก่แบบ City Manager มาดัดแปลงเป็นแบบปลัดเมืองพัทยา เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยมาพอสมควรก็เกิดความรู้สึกกันว่า แบบปลัดเมืองพัทยาไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับเมืองพัทยา และได้เกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้กลับมาเป็นแบบเทศบาลเป็นเวลาหลายปีมาแล้ว

เมื่อได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... แล้ว ปรากฏว่า ถ้าพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ เมืองพัทยาเป็นท้องที่ส่วนหนึ่งของจังหวัดชลบุรี และจังหวัดชลบุรีมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลอยู่สองระดับ คือ เทศบาลเมืองชลบุรี และเทศบาลตำบลแสนสุขกับเทศบาลตำบลบ้านบึง เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ได้กำหนดจำนวนสมาชิกเมืองพัทยาไว้ ๒๔ คน ซึ่งเข้าเกณฑ์การเป็นเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่เมืองพัทยากลับมีอำนาจหน้าที่กว้างกว่าเทศบาลนคร เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร สภาพการณ์ดังได้กล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาว่ารัฐบาลมีความประสงค์ที่จะกำหนดในลักษณะใด การกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับกรุงเทพ-มหานคร ในเมื่อเมืองพัทยามีพื้นที่เพียงส่วนหนึ่งของจังหวัดชลบุรี และในจังหวัดชลบุรีก็มีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอยู่แล้ว และพื้นที่และจำนวนประชากรในอำเภอเมืองชลบุรีอาจมีมากกว่าเมืองพัทยา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการศึกษาหรือทำความเข้าใจรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแก่นักการเมืองและนักศึกษา

นอกจากนี้ การจัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติสำหรับเมืองพัทยาโดยเฉพาะ พร้อมกับปรับปรุงให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่มากกว่าเดิม รวมทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหลายประเภท อาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการ เช่น การเรียกร้องให้ใช้วิธีการเลือกนายกเมืองพัทยาโดยตรง ทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ รูปราชการส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาอาจเป็นแบบอย่างให้เทศบาลอื่นรวมทั้งนักการเมืองเรียกร้องขอให้มีการปรับปรุงเทศบาลที่มีจำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคมทัดเทียมหรือสูงกว่าเมืองพัทยาให้เป็นเทศบาลแบบพิเศษเช่นเดียวกับเมืองพัทยา ซึ่งจะเป็นการสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลในระยะเวลาต่อไป

ข้อเสนอพิจารณา เมื่อการปรับปรุงราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยา อาจส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงใคร่ขอเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อได้โปรดพิจารณาทบทวนหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ว่าสมควรตราเป็นกฎหมายเฉพาะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ หรือสมควรกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยถือว่าเป็นเทศบาลนครทำนองเดียวกับเทศบาลนครเชียงใหม่ และโดยที่เมืองพัทยาได้เคยมีอำนาจหน้าที่มากกว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ ฉะนั้น ถ้าจะรักษาสถานภาพเดิมของเมืองพัทยาไว้ ก็ควรพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เสียใหม่ โดยเพิ่มบทบัญญัติให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เมืองพัทยาและเทศบาลอื่นเป็นพิเศษได้ และกำหนดเป็นหลักการไว้ว่าในระยะต่อไปให้มีเทศบาลได้เพียง ๓ ระดับ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และถ้ารัฐบาลเห็นว่าท้องถิ่นใดมีประชากรหนาแน่นมีรายได้สูงขึ้นก็อาจตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ดังที่ได้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และกำหนดเป็นหลักการใหม่ว่าถ้าเทศบาลใดมีความเจริญก้าวหน้าเป็นพิเศษ ก็อาจอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่ได้ปรับบปรุงขึ้นใหม่ตราพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาพความหนาแน่นของประชากรความเจริญในทางเศรษฐกิจนั้นๆ ของเทศบาล เช่น ให้มีอำนาจจัดเก็บภาษีบางประเภทได้เองหรือให้มีการเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้เทศบาลระดับต่างๆ สนใจปรับปรุงการบริหารให้เจริญก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์เนื่องในการฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุงเมืองจากน้ำมันเบนซิน ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราสำหรับร้านขายสุราที่อยู่ในเขต ค่าธรรมเนียมเล่นการพนัน การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มให้เรียกเก็บเพิ่มขึ้นหนึ่งในเก้าของภาษีมูลค่าเพิ่มปรากฏว่า ในปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจเมืองพัทยาเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร เมื่อมีการจัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาในรูปเทศบาลนคร และยังคงกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้เช่นเดิมอาจเป็นแบบอย่างให้เทศบาลอื่นเรียกร้องขอแก้ไขกฎหมายให้มีอำนาจจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมทำนองเดียวกับเมืองพัทยา ซึ่งจะเป็นภาระแก่รัฐบาลในอนาคต ฉะนั้น จึงใคร่ขอเสนอว่ารัฐบาลควรพิจารณา

กำหนดเป็นหลักการในการปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่าสมควรจะมีบทบัญญัติจูงใจให้เทศบาลที่มีประชากรหนาแน่น มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีโอกาสจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเป็นบางประเภทได้โดยรัฐบาลจะตราพระราช-กฤษฎีกาเป็นเทศบาลเทศบาลไป

อนึ่ง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ใคร่ขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า โดยที่การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันมีรูปลักษณะแตกต่างกัน พิจารณาจากขนาดพื้นที่ กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่กว้างที่สุด รองลงมาได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา สุขาภิบาล เทศบาลตำบล และสภาตำบล พิจารณาจากอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าเทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นอื่นๆ ฉะนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายจะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระยะแรกควรปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยกำหนดเป็นหลักการทำนองเดียวกับหลักการปัจจุบันคือให้คงมีเทศบาล ๓ ระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยแต่ละเทศบาลควรมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในเขตเทศบาล ไม่ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลไม่อยู่ในวิสัยจะกระทำเองได้ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล การจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษา การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การมีโรงฆ่าสัตว์ การสาธารณูปการ ฯลฯ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นไว้มากเกินไปอาจเป็นช่องทางให้เทศบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติหน้าที่ที่เห็นว่าจะอำนวยประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ฉะนั้น หลักการที่ได้เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาลเป็นกรณีกรณีไปจะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องและส่งเสริมให้เทศบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนในเขตเทศบาลมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงขอประทานเสนอความเห็นดังกล่าวมาข้างต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายเทศบาลประการใด จะมอบให้กระทรวงมหาดไทยรับไปปรับปรุงในเบื้องต้น หรือมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงต่อไป สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้ง ยุบ และ เปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๑๔/๕๑๘๐ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอเรื่องการปรับปรุงหลักการในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาปรับปรุงหลักการในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม จากเดิมซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกำหนดกลไกให้สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น

เหตุผลของการขอปรับปรุงดังกล่าวข้างต้นเกิดจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเห็นว่า โดยที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๑.๔.๑ ไว้ว่า "ปรับปรุงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่างๆ ให้มีความเหมาะสม กะทัดรัด และพัฒนาระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ..." ดังนั้น เพื่อให้การปรับปรุงการบริหารราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว รวมทั้งเพื่อให้ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๙ จึงได้มีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงหลักการในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม จากเดิมซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและกำหนดกลไกให้สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยว่า ในปัจจุบันการแบ่งส่วนราชการภายในกรม กฎหมายบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น หากมีการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอแล้ว การแบ่งส่วนราชการภายในกรมดังกล่าวจะให้กระทำเป็นกฎหมายในรูปแบบใด หากให้กระทำในรูปพระราชกฤษฎีกาก็คงไม่เหมาะสมเพราะจะมีฐานะเท่ากับการจัดตั้งกรม หากให้จัดทำในรูปกฎกระทรวงซึ่งเป็นรูปแบบกฎหมายลำดับรองก็ดูค่อนข้างจะลดความสำคัญลงไปมาก

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๙ ลงมติเห็นชอบในหลักการให้การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับมาพิจารณาและดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวโดยให้รับข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมาพิจารณาด้วยว่า ในการจัดตั้งส่วนราชการภายในกรมสมควรตราเป็นกฎหมายในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาหลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอแล้ว มีความเห็นว่าเพื่อให้การจัดตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมสามฉบับ ดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้การจัดตั้งหรือยุบกรมซึ่งในปัจจุบันต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒) ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงและทบวง เพื่อมิให้มีการระบุกรมในพระราชบัญญัติคงระบุเฉพาะอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมในสังกัดที่จะมีปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือยุบฯ

๓) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อให้การโอนงบประมาณของกรมที่ตั้งใหม่หรือถูกยุบหรือแยกกรมเดิมเป็นสองกรมกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา (ปรากฏตามร่างฯ ที่แนบมาพร้อมบันทึกนี้)

ในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ศึกษาผลกระทบของการจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการระดับกรมที่ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งได้พิจารณาข้อสังเกตของ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการภายในกรมว่าควรกระทำเป็นกฎหมายในรูปแบบใดแล้ว ขอเรียนเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังนี้

๑. การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการระดับกรมกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินเป็นลำดับแรก เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมไว้อย่างชัดแจ้งว่า การจัดตั้ง หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง) และการแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมนั้น มาตรา ๘ วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อกฎหมายปัจจุบันได้วางหลักไว้เช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า นอกจากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในมาตราที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการระดับกรมซึ่งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมและการแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตซึ่งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย ปัญหาจึงมีว่าสมควรจะกระทำในรูปกฎหมายอันดับรองลงมาจากพระราชกฤษฎีกา เช่น กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงฯ ตามความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า เพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรูปของกฎหมาย เห็นควรให้กระทำในรูปพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับการจัดตั้งกรม ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรมก็ควรจะกระทำในรูปของพระราช-กฤษฎีกาเหมือนกันหมดไม่ควรมีรูปแบบที่แตกต่างกัน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่า สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ-หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และงบประมาณของส่วนราชการระดับกรมจากกรมที่ถูกยุบไปยังกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ว่ากรมดังกล่าวจะสังกัดกระทรวงหรือทบวงเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและรวมอยู่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฉบับเดียวกัน (ดูร่างมาตรา ๘ ทวิ)

๒. ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔

ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงจำนวนกระทรวงว่ามีกี่กระทรวงและทบวง และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงและทบวงไว้ชัดเจนและแน่นอน รวมทั้งได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงและทบวงว่าได้แบ่งออกเป็นกี่กรมกี่สำนักงานซึ่งมีฐานะเป็นกรม เมื่อสภาพของกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะดังได้กล่าวมาข้างต้น ถ้าประสงค์จะให้การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยุบกรมกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาในเบื้องต้นก็จะต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือทบวงให้สอดคล้องกับนโยบายจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยุบกรมเสียก่อน ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ระบุกรมซึ่งสังกัดกระทรวงหรือทบวงดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เพราะถ้าระบุกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงใหม่ไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงฯ ก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นอีก เพราะในพระราชบัญญัติปรับปรุงได้บัญญัติถึงกรมที่ปรับปรุงใหม่ไว้ด้วยแล้ว ด้วยเหตุนี้ ถ้าประสงค์จะให้การจัดตั้งกรมต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะต้องไม่ระบุกรมซึ่งสังกัดกระทรวงหรือทบวงไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงฯ คงกล่าวแต่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือทบวงซึ่งได้แก้ไขใหม่ให้สอดคล้องกับลักษณะของกรมที่สังกัด ฉะนั้น พระราชบัญญัติปรับปรุงฯ จึงมีแต่บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือทบวงโดยไม่ระบุชื่อของกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แต่จะไประบุไว้ในพระราช-กฤษฎีกา (ดูร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงและทบวง พ.ศ. .....)

จากหลักการของร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงและทบวงฯ และร่างพระ-ราชกฤษฎีกาฯ ที่ได้เสนอมาพร้อมบันทึกนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า การคัดค้านโต้แย้งจากรัฐสภาที่จะมีต่อร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงและทบวงฯ แบบใหม่จะมีมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีช่องทางที่จะอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงและทบวงที่เสนอโดยรัฐบาลและจะต้องสอบถามว่ากรมที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงมีลักษณะอย่างไร มีสภาพใหญ่โตแค่ไหนเพียงใด ต้องใช้งบประมาณมากหรือไม่ และเหตุผลสำคัญที่จะคัดค้าน ก็คือ การตัดทอนอำนาจของรัฐสภาเกี่ยวกับการรับรู้ ยินยอมและการควบคุมการจัดตั้งกรมของรัฐบาลซึ่งเคยปฏิบัติมาเป็นเวลากว่า ๖๐ ปี และจะเป็นชนวนให้เกิดความเข้าใจว่า รัฐบาลต้องการความอิสระในการจัดตั้งกรมโดยไม่ต้องผ่านความรู้เห็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม โดยที่เป็นนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงขอเสนอเป็นข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาและได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกรมตามนโยบายของรัฐบาลมาด้วยแล้ว

๓. กฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ปรับปรุงแก้ไขในคราวเดียวกันก็คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบ

ประมาณ เนื่องจากการโอนงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณของส่วนราชการระดับกรมที่ถูกยุบ หรือเปลี่ยนแปลงไปยังส่วนราชการระดับกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในปัจจุบัน ฉะนั้น ถ้าประสงค์จะให้การจัดตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงกรมกระทำได้โดยรวดเร็ว ก็ควรให้การโอนงบประมาณระหว่างกรมกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในประเด็นนี้สมควรได้ฟังความคิดเห็นจากสำนักงบประมาณเสียก่อน

๔. โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เพิ่มสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่าการจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการระดับกรมซึ่งกระทรวง ทบวง กรม เสนอมานั้นมีความจำเป็น และความเหมาะสมแค่ไหนเพียงใดและเป็นหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ใคร่ขอเสนอความเห็นว่า การกำหนดให้ส่วนราชการสามหน่วยงานร่วมกันพิจารณาถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอื่นย่อมเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและถ้าจะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสมควรกำหนดให้เป็นองค์กรที่ถาวรมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นที่จะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง ฉะนั้น จึงควรเปลี่ยนรูปเป็นคณะกรรมการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งสี่นาย ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามนาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการบำนาญระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรขอเพิ่มกรรมการโดยตำแหน่งอีกหนึ่งนายซึ่งได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามนายซึ่งรวมทั้งประธานด้วยเพื่อช่วยคณะกรรมการดังกล่าวในด้านกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดแบ่งส่วนราชการและให้คณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นกลางและมีอิสระในการพิจารณากลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า การเปลี่ยนหลักการการจัดตั้งหรือยุบกรมจากพระราชบัญญัติเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกสามฉบับดังที่ได้กล่าวข้างต้น รวมทั้งผลการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๙

ความเห็นเสนอต่อ
คณะกรรมาธิการการปกครองวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๖
เรื่อง
ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางต้องมาจากการแต่งตั้ง

ประเทศไทยได้แบ่งพื้นที่ทั้งหมดออกเป็น ๗๓ จังหวัด และได้จัดรูปการบริหารจังหวัด นอกจากกรุงเทพมหานคร เป็นรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็น (๑) ผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ (๒) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ (๓) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ (๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย (๕) เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิในเขตจังหวัด (๖) อำนาจการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การดำเนินการ ตามที่พระราชบัญญัติต่างๆ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เช่น อำนาจอนุญาตให้ตั้งร้านขายยา โรงงาน โรงแรม สถานีจำหน่ายเชื้อเพลิง ฯลฯ

พิจารณาจากลักษณะอำนาจที่ระบุตั้งแต่ (๑) ถึง (๖) จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง หรือตามพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การบริหารในจังหวัดหนึ่งๆ เป็นไปโดยเรียบร้อย รวดเร็ว และเพื่อความสะดวกของประชาชนในจังหวัด

ปัญหาที่พึงพิจารณามีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อไปจะใช้คำว่า "ผู้ว่าเลือกตั้ง") จะอยู่ในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้ง (ซึ่งต่อไปจะใช้คำว่า "ผู้ว่าแต่งตั้ง") ได้หรือไม่ ในปัญหาข้อนี้มีความเห็นว่าผู้ว่าเลือกตั้งมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการและอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และมิได้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจได้รับมอบ

อำนาจต่างๆ เช่นเดียวกับผู้ว่าแต่งตั้งได้รับ ถ้าจะมีข้อโต้แย้งว่า อาจตรากฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าแต่งตั้งโดยมิต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐมนตรีปลัดกระทรวง หรืออธิบดี การพิจารณาข้อโต้แย้งนี้จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือปลัดกระทรวง และอธิบดีจะต้องรับผิดในทางวินัยต่อรัฐมนตรีเมื่อมิได้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา หรือการปฏิบัติตามนโยบายได้ก่อให้เกิดความชะงักงันหรือความล่าช้าแก่การปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ว่าแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจและก่อให้เกิดผลดังกล่าว รัฐมนตรีปลัดกระทรวง หรืออธิบดีอาจใช้วิธีสั่งการให้มีการแก้ไข หรือแนะนำหรือตักเตือนให้การปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นไปโดยรอบคอบ ระมัดระวัง และถ้ามีข้อบกพร่องร้ายแรง ก็อาจดำเนินการโยกย้ายหรือลงโทษทางวินัย แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ว่าเลือกตั้งเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจ และมิได้มีฐานะเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือเป็นตัวแทนของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี การป้องกันและแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าเลือกตั้งก็ไม่อาจกระทำได้ และถึงแม้ว่าจะบัญญัติกฎหมายให้มีอำนาจกระทำได้ แต่ก็ไม่มีมาตรการใดเป็นหลักประกันว่าผู้ว่าเลือกตั้งจะปฏิบัติตามเสมอไป ในเมื่อผู้ว่าเลือกตั้งยึดมั่นในระบบเป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง และคอยสดับตรับฟังเฉพาะเสียงของประชาชนเท่านั้น

ปัญหาที่พึงพิจารณาในลำดับต่อไปมีว่า ถ้ามีผู้ว่าเลือกตั้งขึ้นมาแล้วจะจัดระบบข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคอย่างไร จะยังคงมีผู้ว่าแต่งตั้ง รองผู้ว่าแต่งตั้ง ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ต่อไปหรือไม่ ถ้าจะให้มีต่อไปจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าเลือกตั้ง กับข้าราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะอย่างไร โดยที่ยังไม่ปรากฏความคิดเห็นหรือคำชี้แจงในปัญหานี้อย่างชัดเจน คณะกรรมาธิการฯ จึงต้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยข้อสมมุติฐานต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ในจังหวัดหนึ่งๆ ถ้ามีทั้งผู้ว่าแต่งตั้งและผู้ว่าเลือกตั้ง โดยตรากฎหมายจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เช่น สมมติว่าผู้ว่าเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความผาสุกของประชาชน การทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชน ความปลอดภัยของประชาชน ส่วนผู้ว่าแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย ซึ่งมิใช่อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับประชาชน จากสมมุติฐานนี้ จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามสมมุติฐานดังกล่าวไม่อาจกระทำได้หรือเป็นไปไม่ได้ เพราะวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการบริหารราชการแผ่นดินก็เพื่อความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนเป็นส่วนรวม ฉะนั้น จึงไม่อาจแยกกำหนดว่า หน้าที่เกี่ยวกับประชาชนเป็นของผู้ว่าเลือกตั้ง และที่ไม่เกี่ยวกับประชาชนเป็นของผู้ว่าแต่งตั้ง อาจมีข้อ

โต้แย้งต่อไปว่าเรื่องเกี่ยวกับการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชนอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าเลือกตั้ง ส่วนเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชนอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าแต่งตั้ง การแบ่งแยกหน้าที่ในลักษณะนี้ พิจารณาให้ลึกซึ้งรอบคอบและกว้างไกล จะเห็นว่าไม่อาจแบ่งแยกตามลักษณะดังกล่าวได้ เพราะการทำมาหาเลี้ยงชีพ ความปลอดภัย และผาสุกของประชาชน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตของประชาชนแต่ละคน และเกี่ยวพันกันตั้งแต่เกิดจนตาย ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และจากพระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น ฉะนั้น ความคิดที่จะให้มีทั้งผู้ว่าเลือกตั้งและผู้ว่าแต่งตั้งจึงยากที่จะนำมาปฏิบัติได้

(๒) ถ้าให้มีผู้ว่าเลือกตั้งแต่เพียงคนเดียว ปัญหามีว่าจะโอนหรือย้ายผู้ว่าแต่งตั้ง รองผู้ว่าแต่งตั้ง ปลัดจังหวัด ไปไว้ที่ส่วนราชการใด และจะให้ปฏิบัติหน้าที่ใด การให้มีผู้ว่าเลือกตั้งแต่เพียงคนเดียว ถ้านำมาปฏิบัติจะก่อให้เกิดวิกฤตในการบริหารราชการได้ง่าย เพราะตำแหน่งผู้ว่าแต่งตั้งและรองผู้ว่าแต่งตั้งมีจำนวนร้อย และเป็นตำแหน่งระดับสูง ถ้าจะโอนไปสังกัดส่วนราชการต่างๆ ก็จะเป็นการสร้างตำแหน่งซ้ำซ้อนให้แก่ส่วนราชการต่างๆ หรือถ้าจะตั้งกระทรวงหรือกรมใหม่เพื่อรองรับผู้ว่าแต่งตั้งและรองผู้ว่าแต่งตั้ง ก็จะก่อให้เกิดการวิพากย์วิจารณ์ว่าขัดต่อนโยบายประหยัด เกินความจำเป็น สมมุติฐานนี้จึงไม่น่าจะเป็นไปได้

(๓) ถ้าถือว่าเป้าหมายสำคัญก็คือ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นข้าราชการต่างๆ ในส่วนภูมิภาคตั้งแต่ผู้ว่าแต่งตั้งไปจนถึงนายอำเภอ ปลัดอำเภอ จะต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นที่ปรึกษา เป็นข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าเลือกตั้ง สมมุติฐานนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับฐานะของข้าราชการส่วนภูมิภาคจำนวนหมื่น ปัญหาที่พึงพิจารณาในลำดับแรกก็คือ จะรวมข้าราชการซึ่งในปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของผู้ว่าแต่งตั้ง ทั้ง ๗๒ จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ขึ้นเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง สมมติว่าเป็นประเภทข้าราชการส่วนภูมิภาคเคียงคู่กับข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นประเภทข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการประเภทส่วนภูมิภาคซึ่งเมื่อรวมกันแล้วทั้ง ๗๒ จังหวัด จะมีจำนวนหลายหมื่นคน ถ้าสมมติว่า ให้ผู้ว่าเลือกตั้งแต่ละจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัดนั้นมีผู้ว่าแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าเลือกตั้งโดยยังคงฐานะตำแหน่งตามเดิม และจะกำหนดให้รองผู้ว่าแต่งตั้งคนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ทำนองเดียวกับปลัดกระทรวงของจังหวัด และกำหนดให้นายอำเภอมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี ปัญหามีว่าสมมุติฐานนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ มีอะไรเป็นอุปสรรค ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของสมมุติฐานนี้ก็คือ จิตใจ ความรู้สึก และความต้องการของข้าราชการส่วนภูมิภาค พึงระลึกว่า ข้าราชการแต่ละคนย่อมจะมีภูมิลำเนาหรือแหล่งที่อยู่ตามที่ตนปรารถนา

ข้าราชการส่วนภูมิภาคผู้หนึ่งอาจมีแหล่งที่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร เมื่อประเทศไทยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการผู้นั้นจะไม่มีโอกาสกลับมารับราชการในกรุงเทพมหานคร จะมีโอกาสกลับมาอยู่ที่กรุงเทพมหานครได้เมื่อเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากราชการ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งในระยะเริ่มต้นของการจัดให้มีข้าราชการประเภทส่วนภูมิภาค ก็คือ จะใช้วิธีออกกฎหมายบังคับให้ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดต่างๆ เป็นข้าราชการประเภทส่วนภูมิภาค หรือจะใช้วิธีให้ข้าราชการตัดสินใจว่าจะสมัครใจเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ มีความเห็นว่า การตรากฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าแต่งตั้งและข้าราชการซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของผู้ว่าแต่งตั้ง เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอีกประเภทหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด คงจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการตรากฎหมายบีบบังคับและฝืนใจข้าราชการอันเป็นการไม่ชอบด้วยสิทธิมนุษยชน และคาดว่าร่างกฎหมายดังกล่าวคงไม่ผ่านรัฐสภา สำหรับสมมุติฐานให้ใช้วิธีสอบถามความสมัครใจของบรรดาข้าราชการ มีความแน่ใจว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในส่วนภูมิภาค (ไม่รวมทหาร ตุลาการ อัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย) คงไม่สมัครใจเปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด ถ้ามีจำนวนมากก็จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการในแต่ละจังหวัด

กล่าวโดยสรุป มีความเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยไม่มีระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ดีหรือยังคงมีระบบราชการส่วนภูมิภาค แต่มีผู้ว่าเลือกตั้งเป็นหัวหน้าข้าราชการในทุกจังหวัดก็ดี ย่อมเป็นระบบการบริหารราชการที่ไม่เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ เพราะขาดความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างผู้ว่าเลือกตั้งกับราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ฉะนั้นความคิดให้มีผู้ว่าเลือกตั้งน่าจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดลึกซึ้ง รอบคอบและเห็นการณ์ไกลจากรัฐสภา

๒. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยที่ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าแต่งตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ถ้าจะมีความคิดปฏิรูปให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง ก็มีความเห็นพ้องด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว เพราะเป็นหลักการที่ถูกต้องและสอดคล้องกับรูปการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ควรทำความเข้าใจให้ถูกต้องเสียก่อนว่า การกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง มิได้หมายความว่า ต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะถ้ามีความ

เข้าใจเช่นนี้จะทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเข้าใจว่าถ้าประสงค์จะให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นสมาชิกสภาจังหวัดทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรีของการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรจะพิจารณาปรับปรุงพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสร้างความเจริญให้แก่จังหวัดได้อย่างทั่วถึง มิใช่เฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าปรับปรุงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ก็จะต้องจัดแบ่งอำนาจหน้าที่เสียใหม่เพื่อมิให้เป็นการซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเน้นหนักไปในทางดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ เช่น การเดินรถเมล์ในจังหวัด การสร้างถนนที่เป็นถนนสายประธาน หรือถนนรอบๆ จังหวัด เพื่อสะดวกแก่การวางแผนจราจร จากข้อสังเกตดังได้กล่าวมาข้างต้นเชื่อว่าคงจะได้รับการพิจารณาจากวุฒิสภาด้วยดี

๓. การแต่งตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครมิใช่แบบอย่างของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ กรุงเทพมหานครเริ่มมีการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร ความคิดของการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นจากการรวมจังหวัด ๒ จังหวัด คือ จังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็นจังหวัดเดียวและเรียกว่า กรุงเทพมหานคร นอกจากการรวมเขตจังหวัดแล้ว ยังได้รวมเทศบาลนครของทั้งสองจังหวัด เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ ต่อมาได้มีการปรับปรุงระบบเทศบาลในกรุงเทพมหานคร โดยเกิดความคิดใหม่ขึ้น คือไม่ควรยึดถือรูปเทศบาลนครเดิมซึ่งประกอบด้วยสภาเทศบาลนคร และคณะเทศมนตรี แต่ควรใช้วิธีให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำนองเดียวกับผู้ว่ามลรัฐ (governor) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อเห็นพ้องต้องกันในอันที่จะให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จึงได้เกิดความคิดต่อไปว่า ไม่ควรเรียกผู้ได้รับเลือกตั้งว่า นายกเทศมนตรี เพราะถ้าใช้คำว่า "นายกเทศมนตรี" ก็จะต้องมีคณะเทศมนตรีดังที่ปรากฏอยู่ในเทศบาลต่างๆ และนายกเทศมนตรีของคณะเทศมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นการเลือกตั้งระหว่างเทศมนตรีด้วยกัน จากความคิดเห็นดังกล่าว จึงได้มี

ผู้เสนอให้ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แทนคำว่า "นายกเทศมนตรี" ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาสนามม้า) ในเบื้องต้น และจากรัฐบาลในลำดับต่อมา เมื่อได้ใช้วิธีเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ปรับปรุงรูปคณะผู้บริหารให้แตกต่างไปจากคณะเทศมนตรี โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยบริหารกรุงเทพมหานคร

จากความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานครดังได้กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) การยอมรับของรัฐบาลในการเปลี่ยนรูปคณะเทศมนตรีเป็นรูปผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าฯ อีก ๔ คน พึงเข้าใจว่าความคิดของการเปลี่ยนรูปดังกล่าวเกิดขึ้นโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระยะเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาสนามม้า) ใกล้จะสิ้นอายุและกำลังจะมีสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในระยะเวลาอันใกล้ คณะรัฐมนตรีซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็กำลังจะสิ้นสุดลงตามสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นมิได้ถือว่าการปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่นเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล รัฐบาลคงพิจารณาเห็นว่า เมื่อได้มีสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีคณะใหม่เกิดขึ้นตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ควรจะเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาต่อไปถึงความเหมาะสมของรูปการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร กาลเวลาได้ล่วงเลยไปจนถึงปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าได้มีความคิดที่จะปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

(๒) เหตุผลที่รูปการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครสามารถนำมาปฏิบัติจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา ๑๘ ปี โดยไม่มีข้อโต้แย้งทักท้วง น่าจะเป็นเพราะกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นที่ตั้งของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการในจังหวัดต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม และได้จัดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แทนของรัฐบาลไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดต่างๆ และแยกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการดังกล่าวนี้เรียกกันว่า ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เมื่อเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และกระทรวง ทบวง กรม ก็ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้เป็นหูเป็นตาของรัฐมนตรีปลัดกระทรวง และอธิบดี ดังเช่นการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่จำต้องมีในกรุงเทพมหานคร เมื่อไม่มีผู้ว่าราชการ

จังหวัดในกรุงเทพมหานคร การมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งจึงไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครก็มิได้เป็นการก้าวก่ายกับการบริหารราชการส่วนกลาง เพราะพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจนว่า มี ๒๒ ประการ และได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าจะให้มีการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัดและทุกจังหวัด ปัญหาซึ่งจะติดตามมาก็คือ ใครจะเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าเลือกตั้ง ย่อมเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าเลือกตั้งทุกจังหวัด และในระบบการปกครองท้องถิ่นที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลส่วนกลางซึ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองกันเองยังมีหน้าที่ที่จะต้องคอยติดตามดูแลการบริหารของผู้ปกครองท้องถิ่นว่า ได้ปกครองให้ประชาชนมีความผาสุก ให้ท้องถิ่นมีความเจริญ โดยเฉพาะในด้านความสะอาด สุขภาพอนามัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือไม่ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่ผู้เดียวไม่อาจกำกับดูแล ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งตัวแทนไปประจำอยู่ในจังหวัดซึ่งมีการปกครองท้องถิ่น ดังเช่นได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าแต่งตั้งเป็นผู้คอยติดตามดูแลการบริหารท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ฉะนั้น ความคิดให้มีผู้ว่าเลือกตั้งโดยไม่ยอมให้มีตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางคอยติดตามดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารราชการในจังหวัดซึ่งเป็นหลักสำคัญของการบริหารท้องถิ่น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าในจังหวัดที่มีผู้ว่าเลือกตั้งมีการบริหารท้องถิ่น แต่จะก่อให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นการปกครองทำนองเดียวกับการปกครองมลรัฐ

กล่าวโดยสรุปเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจกระทำได้เฉพาะในกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นนครที่ไม่ได้จัดให้มีราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับผู้กระจายอำนาจคือรัฐบาลส่วนกลาง โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สำหรับคำกล่าวที่ว่า การปกครองหรือการบริหารในจังหวัดโดยมีผู้ว่าเลือกตั้งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบจะเป็นการปกครองหรือการบริหารที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนย่อมจะได้รับการดูแลเอาใจใส่จากผู้ว่าเลือกตั้งมากกว่าผู้ว่าแต่งตั้ง คำกล่าวนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำกล่าวที่ถูกต้องและไม่มีข้อโต้แย้ง พึงระลึกว่าทุกจังหวัดจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจำนวนต่างๆ กัน และคงเป็นที่ยอมรับกันว่า หน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดกับของ

ผู้ว่าเลือกตั้ง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้แทนราษฎรอาจดูแลทุกข์สุขของประชาชนรวมทั้งทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าเลือกตั้ง เพราะเขตเลือกตั้งของผู้แทนราษฎรแตกต่างกับเขตเลือกตั้งของผู้ว่าเลือกตั้ง จึงกล่าวได้ว่าผู้แทนราษฎรย่อมใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งกว่าผู้ว่าเลือกตั้ง นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าเลือกตั้งย่อมจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ก่อให้เกิดมีผู้ว่าเลือกตั้งขึ้นทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล แต่ผู้แทนราษฎรอาจอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งกระทู้ถามหรือยื่นญัตติด่วนเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนให้รัฐบาลทราบและดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็วกว่า ในปัจจุบันปรากฏว่าผู้ว่าแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรได้ร่วมมือกันพัฒนาจังหวัด และดูแลทุกข์สุขของประชาชนในจังหวัดเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ในอนาคตถ้ามีผู้ว่าเลือกตั้งอาจมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัด หรือเกี่ยวกับการดูแลประชาชนระหว่างผู้ว่าเลือกตั้งกับผู้แทนราษฎรก็ได้ เพราะแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างเดียวกัน คือการสะสมคะแนนนิยมจากประชาชนผู้เลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป แต่สำหรับผู้ว่าแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรการขัดแย้งดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะผู้ว่าแต่งตั้งย่อมตระหนักดีว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาก็เป็นผู้แทนราษฎร การขัดแย้งกับผู้แทนราษฎรในจังหวัดจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของผู้ว่าแต่งตั้ง

รายงานของ
คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการ
เพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

วุฒิสภา
เสนอต่อประธานวุฒิสภา
เมื่อ ๘ มีนาคม ๒๕๓๙

สารบัญ

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุง
ให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

ตอนที่ ๑ มูลเหตุที่ทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง
และการเสนอแนะมาตรการแก้ไข

- ส.ส. กับงบพัฒนาจังหวัด
- การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ
และตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน
- ส.ส. กับการเป็นกรรมาธิการ

ตอนที่ ๒ การป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง โดยการปรับปรุงกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

- การเพิ่มจำนวนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งโดยการบังคับให้มาลงคะแนน
- การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)
- การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง
- การแบ่งเขตการเลือกตั้ง
- การคัดค้านการเลือกตั้ง
- การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
- การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ ได้พิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการ เพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม (พลอากาศเอก ประพันธ์ ฐูปะเตมีย์ เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา โดยกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานตามภารกิจไว้ ๑๕๐ วัน และอนุมัติให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ดำเนินการนอกสมัยประชุมได้ด้วย ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ขอขยายเวลาพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไป ๑ ครั้ง ซึ่งประธานวุฒิสภาได้พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาการพิจารณาศึกษาได้ บัดนี้ การพิจารณาได้เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๕๘ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๘๔ ดังนี้

๑. ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีมติเลือกตั้ง

๑.๑ นายสมภพ โหตระกิตย์	เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๒ พลอากาศเอก ประพันธ์ ฐูปะเตมีย์	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
๑.๓ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง
๑.๔ นายทักษพล เจียมวิจิตร	เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๕ นายพชร ยุติธรรมดำรง	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๖ พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกข์	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ

๒. ผู้ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

๒.๑ นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี กระทรวงมหาดไทย
๒.๒ นายคำรณ บุญเชิด	ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย กระทรวงมหาดไทย
๒.๓ นายประกิต เทพชนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช กระทรวงมหาดไทย
๒.๔ นายกนก ยะสารวรรณ	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี กระทรวงมหาดไทย
๒.๕ พันเอก วินัย สมพงษ์	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร
๒.๖ นายปรีชา ผดุงจันทร์	ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
๒.๗ นายอุกริช พึ่งโสภา	หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์และรายงานการเลือกตั้ง กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓. แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๓.๑ พิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่มีมาและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง รวมทั้งกฎหมายต่างๆ และข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ

๓.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มอบหมายให้พลอากาศเอก ประพันธ์ ธูปะเตมีย์ รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง และนายไพศาล กุมาลย์วิสัย รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง เข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาดูมา (สภาผู้แทนราษฎร) ของสหพันธรัฐรัสเซีย ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ ตามคำเชิญของกระทรวงการต่างประเทศ และโดยความเห็นชอบของ ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา

๔. ผลการพิจารณา

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ดังนี้

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนว่า เป็นการเลือกตั้งที่มีการซื้อสิทธิขายเสียงมากกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน ในหนังสือรายงานการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จัดทำโดยคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๘๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๘ มีความตอนหนึ่งว่า *"สภาพการณ์และข้อเท็จจริงทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปรากฏการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาบางประการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งมักปรากฏอยู่ทั่วไปในการเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน*

ได้กล่าวกันโดยทั่วไปว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ซื้อเสียงเมื่อได้รับเลือกตั้งขึ้นมาแล้ว จะมุ่งกอบโกยเพื่อถอนทุนคืนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน มักใช้เวลาและบารมีของความเป็น ส.ส. แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องของ ส.ส. บางคน ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขและความเดือดร้อนของประชาชน โดยอ้างว่าได้จ่ายเงินซื้อเสียงและสิ่งตอบแทนในระหว่างการเลือกตั้งแล้วจึงหมดบุญคุณต่อกัน และเมื่อ ส.ส. ที่ซื้อเสียงเหล่านี้ได้มีโอกาสบริหารบ้านเมืองหรือเป็นรัฐมนตรีจะมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวย..."

เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงตามรายงานดังกล่าวนี้ เป็นที่สนใจของบรรดาสมาชิกวุฒิสภา พลอากาศเอก ประพันธ์ ธูปะเตมีย์ จึงได้เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาหามาตรการที่จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบริสุทธิ์และยุติธรรม

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาพิจารณาการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ๒๐ ปี เห็นสมควรวางแนวทางการศึกษาพิจารณาออกเป็น ๒ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ตอนที่ ๑ เป็นการศึกษาถึงมูลเหตุที่ทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและการเสนอแนะมาตรการแก้ไข

ตอนที่ ๒ เป็นการศึกษากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าสมควรจะปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง

ตอนที่ ๑

มูลเหตุที่ทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และการเสนอแนะมาตรการแก้ไข

กล่าวได้ว่าการซื้อสิทธิเป็นการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการขายเสียงเป็นการกระทำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๘๒/๒๕๓๘ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง โดยให้ความหมายของคำว่า "การซื้อสิทธิขายเสียง" หมายถึง

(๑) การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดจัดให้ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อจูงใจให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด

(๒) การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลใดเรียก หรือรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เพื่อจะลง หรือจัดให้มีการลงคะแนน หรืองดเว้น หรือจัดให้มีการงดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้ใด หรือ

(๓) การกระทำอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกับที่กล่าวมาใน (๑) หรือ (๒) ซึ่งเป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า การวางมาตรการป้องกันมิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงจะต้องเริ่มต้นพิจารณาจากประเด็นที่ว่า ผู้สมัครและผู้เลือกตั้งต่างนิยมซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อประโยชน์ใด

พิจารณาจากด้านผู้เลือกตั้ง ค่านิยมของการขายเสียงก็คือได้เงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์มาสนองความต้องการของตนเองหรือครอบครัว

พิจารณาจากด้านผู้สมัครรับเลือกตั้งกล่าวได้ว่า ความต้องการซื้อเสียงเป็นความต้องการเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสถาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในเบื้องต้นโดยคาดคิดหรือหวังว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจะได้รับประโยชน์จากด้านต่างๆ คือ

๑. **จากงบพัฒนาจังหวัด** ซึ่งจะได้รับเป็นประจำอย่างแน่นอนตามวิธีการในปัจจุบัน และอาจมีวงเงินสูงขึ้นในโอกาสต่อๆ ไป โดยได้รับจากงบพัฒนาโดยตรงในฐานะเป็นผู้หางบประมาณ และ/หรือได้รับจากการอาศัยการวางแผนให้ตนได้มีส่วนร่วมในการจ่ายเงินงบพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

๒. <u>จากการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ</u> ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ปรึกษาของรัฐมนตรี ตำแหน่งเลขานุการของรัฐมนตรี ตำแหน่งโฆษกรัฐบาล รวมทั้งตำแหน่งรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีในที่สุด ซึ่งนอกจากจะได้รับสิทธิประโยชน์ในตำแหน่งเหล่านั้นทั้งในด้านเกียรติยศชื่อเสียงแล้ว ยังอาจใช้โอกาสในการสร้างบารมีเหนือข้าราชการประจำ ตลอดจนใช้โอกาสในการสร้างอิทธิพลเหนือคู่แข่งขันในทางธุรกิจ และใช้โอกาสในการปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ธุรกิจของตนหรือพวกพ้องแม้ว่าจะมี ส.ส. จำนวนไม่น้อยที่ตั้งใจอาสาเข้ามาบริหารงานเพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างจริงใจก็ตาม

๓. <u>จากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการคณะต่างๆ ของรัฐสภา</u> โดยเฉพาะตำแหน่งประธานกรรมาธิการ และรองประธานกรรมาธิการ ซึ่งนอกจากจะถือว่าเป็นเกียรติแก่ตัวเองแล้ว ยังสามารถสร้างบารมีให้ข้าราชการประจำหวั่นเกรงเพื่อความสะดวกในการติดต่อในภายหน้าได้

<u>ส.ส. กับงบพัฒนาจังหวัด</u>

เมื่อเปรียบเทียบผลของการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้สมัครกับผู้เลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าผลของการซื้อสิทธิของผู้สมัครอาจก่อให้เกิดผลเสียที่ร้ายแรงยิ่งกว่าการขายเสียงของผู้เลือกตั้ง เพราะผู้สมัครซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการใช้สิทธิสนับสนุนจัดตั้งงบกลางเพื่อนำมาไปใช้ในเขตเลือกตั้งของตน และวิ่งเต้นให้ญาติหรือพรรคพวกของตนได้ประโยชน์จากการนำงบประมาณส่วนของตนไปพัฒนาจังหวัดซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีกับส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาจังหวัด

การยินยอมให้ ส.ส. เข้าไปมีส่วนกำหนดงบประมาณพัฒนาจังหวัดได้สะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของอดีต ส.ส. บางท่าน เช่น นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อดีต ส.ส. และอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙) ได้กล่าวไว้ในปาฐกถาเรื่อง "สภาผู้แทนราษฎรในสายตาสาธารณชน" มีความตอนหนึ่งว่า *"ที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่งก็คือการที่จะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ ส.ส. คนละ ๑๐-๒๐ ล้านบาท หรือผ่าน ส.ส. นั้นอาจเป็นเครื่องมือหากินของนักการเมืองไป เช่น ที่เคยมีข่าวอื้อฉาวมาบ้างแล้ว"*

นอกจากนี้ ยังมีบทความของหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ เรื่อง งบ ส.ส. กับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดย นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ อดีตรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มีความว่า

"การจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น มีหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งว่า เพื่อให้รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบจะต้องจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นประเภทๆ พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดการใช้เงินแต่ละประเภท หลักการดังกล่าวมีชื่อว่า "หลักการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของงบประมาณรายจ่าย (Principle of Specification)

ประเทศไทยได้ยึดถือหลักการดังกล่าวในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการในงบประมาณที่จัดทำขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จะประกอบด้วยรายจ่ายหมวดต่างๆ และมีการแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายในแต่ละหมวดไว้ในเอกสารงบประมาณ เช่น งบประมาณรายจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ของส่วนราชการหนึ่ง ตั้งไว้เป็นเงิน ๑๐ ล้านบาท เอกสารงบประมาณจะแสดงรายละเอียดว่า งบประมาณรายจ่ายในหมวดนี้ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง (อาทิ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าวัสดุสำนักงาน เป็นจำนวนเงินเท่าใด)

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายรายการหนึ่ง โดยไม่แสดงรายละเอียดว่าจะใช้เป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง เป็นจำนวนเงินเท่าใด อันเป็นการขัดกับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ตั้งแฝงไว้ในงบฯ พัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายงบฯ กลาง จึงไม่ปรากฏรายการและวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดในเอกสารงบประมาณ แต่เป็นที่เข้าใจในหมู่กรรมาธิการวิสามัญว่า งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวตั้งไว้เพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้ในการดำเนินงานตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ไม่ปรากฏชื่อรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว สื่อมวลชนจึงขนานนามงบฯ นี้ว่า "งบฯ ส.ส." ซึ่งก็เหมาะสมดี เพราะเป็นชื่อที่กะทัดรัดและสื่อความหมายได้ดี"

ในบทความดังกล่าวได้กล่าวต่อไปว่า *"การที่ผู้ตั้งงบประมาณรายจ่ายรายการดังกล่าวมิได้แสดงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายในรายการนี้ก็เนื่องจากเหตุการณ์บางอย่างที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การตั้งงบฯ ส.ส. ในปีแรก เป็นการริเริ่มของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งได้เจียดงบประมาณรายจ่ายจำนวนหนึ่งที่ตัดได้จากรายการต่างๆ มาใช้เพื่อการนี้ โดยมิได้มีแผนรองรับไว้ก่อน และมิได้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินในงบฯ นี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงไม่สามารถแสดงรายละเอียดได้ แต่ทุกครั้งที่มีการตั้งงบฯ นี้จะมีการกำหนดว่า ส.ส. คนหนึ่งจะมีสิทธิเสนอแนะการใช้จ่ายในงบฯ ดังกล่าวได้เป็นจำนวนเท่าใด เช่น ให้เสนอได้คนละยี่สิบล้านบาท ดังเช่นที่เป็นข่าวอยู่ในขณะนี้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะต้องตั้ง*

งบประมาณรายจ่าย เพื่อการนี้เป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๒๐๐ ล้านบาท (สำหรับ ส.ส. ๓๖๐ คน) เมื่อการตั้งงบฯ ส.ส. ครั้งแรกเป็นการตั้งในลักษณะเงินก้อน ซึ่งก็เป็นการสะดวกดี คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ชุดต่อๆ มา จึงถือปฏิบัติทำนองเดียวกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อนึ่ง ในบางปีรัฐบาลก็เป็นผู้ตั้งงบฯ ดังกล่าวเสียเอง

การตั้งงบฯ ส.ส. โดยไม่มีรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นนี้ นอกจากจะไม่ถูกต้องตามหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ ดังจะกล่าวต่อไป

๑. ตามแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวในด้านจุดมุ่งหมาย (Objective) การตั้งงบฯ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อนจึงอาจทำให้การจัดสรรงบประมาณและการร่างแผนไม่สอดคล้องกลมกลืนกัน

๒. ตามหลักการวิเคราะห์งบประมาณนั้น การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงลำดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority) ของกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล โดยจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจการที่มีความสำคัญลำดับสูงก่อน การจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อสำนักงบประมาณและรัฐบาลได้พิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงาน และโครงการทั้งหลายพร้อมกันในคราวเดียว การตั้งงบฯ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนก่อนอาจทำให้กิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญต่ำ (หากเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ) ได้รับการจัดสรรงบประมาณ (งบฯ ส.ส.) ซึ่งไม่ถูกต้อง

๓. การตั้งงบฯ ส.ส. ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณตั้งแต่มีการตั้งงบฯ ส.ส. เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ส.ส. ส่วนใหญ่จะเสนอให้ใช้งบฯ ดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการบริโภค หรือเพื่อการเกษตร การก่อสร้างปรับปรุงถนนหนทางและงานสาธารณะต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีที่ผ่านมา ส่วนราชการที่รับผิดชอบด้านต่างๆ ดังกล่าวได้รับการจัดสรรเงินงบฯ ส.ส. เป็นจำนวนมาก ส่วนราชการที่ได้รับเงินงบฯ ดังกล่าวมากเป็นพิเศษ ได้แก่ สำนักงาน รพช. กรมโยธาธิการ และกรมชลประทาน ส่วนราชการเหล่านี้ได้รับงบประมาณและปริมาณและของส่วนราชการดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ทั้งนี้ย่อมไม่รวมถึงงบประมาณปีก่อนๆ ที่ใช้ไม่ทันปีงบประมาณและกันไว้เบิกเหลื่อมปีในปัจจุบันเมื่อส่วนราชการเหล่านี้ได้รับเงินงบฯ ส.ส. เพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณอีก จึงทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมดภายในปีงบประมาณต้องขอกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีและขยายเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณปีก่อนที่กันไว้ออกไปอีก และจะเป็นเช่นนี้เรื่อยไป หากไม่มีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างถูกจุด

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า การตั้งงบฯ ส.ส. เป็นผลเสียต่อระบบงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่สมควรตั้งงบฯ นี้อีกต่อไป หากจะเปิดโอกาสให้ ส.ส. ร่วมมือกับฝ่ายบริหารในการพัฒนาจังหวัดของตน ก็อาจทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามวิธีการดังต่อไปนี้

รัฐบาลควรให้โอกาส ส.ส. ทุกคนรับทราบแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในจังหวัด หาก ส.ส. ท่านใดเห็นว่า แผนปฏิบัติงานของส่วนราชการใดยังไม่สนองความต้องการของประชาชนหรือสนองความต้องการไม่เพียงพอ ก็ให้เสนอเรื่องนั้นไปให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไปพิจารณาปรับแผนปฏิบัติงานแล้วขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณตามวิธีการปกติ

หากทำได้เช่นนี้ ส.ส. ก็จะได้ชื่อว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ในขณะเดียวกัน การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวก็จะมีรายละเอียดประกอบครบถ้วนตามหลักการจัดทำงบประมาณ"

<u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

ความคิดที่ยินยอมให้ ส.ส. มีสิทธินำเงินไปพัฒนาในเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้งได้เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๑๔ ในระยะเริ่มต้นรัฐบาลได้ยินยอมให้ ส.ส. เสนอโครงการเพื่อเบิกเงินจากงบส่วนกลางไปพัฒนาในเขตท้องที่ที่ตนได้รับเลือกตั้งในวงเงินไม่เกินสองล้านบาท และได้ปฏิบัติมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ ห้าม ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใด และอาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อมูลผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
(๓) เงินที่กำหนดใช้จ่ายตามกฎหมาย

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ ส.ส. จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในทางปฏิบัติของ ส.ส. ได้ใช้วิธีนำเงินที่ได้ตัดทอนหรือลดจากงบรายการอื่นๆ มารวมไว้เป็นงบกลาง และถ้า ส.ส. ประสงค์จะพัฒนาจังหวัดในเรื่องใดลักษณะใดในวงเงินไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท ส.ส. จะต้องทำโครงการเสนอรัฐบาลภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปีงบประมาณ ถ้ารัฐบาลเห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการใน

ระดับกรมจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโดยความเห็นชอบจาก ส.ส. ผู้เสนอโครงการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๖)

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้วิเคราะห์ถึงวิธีการปฏิบัติของ ส.ส. ดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า เป็นที่ยอมรับกันในทุกประเทศว่า การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพราะเป็นผู้ดูแลและจัดเก็บรายได้ของประเทศ รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะรายได้ของประเทศในแต่ละปีเป็นสำคัญ ฉะนั้น ส.ส. ซึ่งร่วมเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ จึงไม่ควรมีสิทธิที่จะเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของแต่ละรายการ เพราะ ส.ส. ไม่อาจทราบถึงสภาวะการเงินของประเทศในแต่ละปีได้ ส.ส. จึงควรมีสิทธิเฉพาะการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยวิธีตัดทอนรายจ่ายเมื่อเห็นว่ารายจ่ายใดได้ตั้งไว้สูงเกินไป หรือยังไม่จำเป็นต้องตั้งในปีที่พิจารณา

สำหรับการตัดหรือลดงบประมาณรายจ่ายของประเทศได้เกิดขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือ ส.ส. ให้ได้มีโอกาสแสดงความห่วงใยและความปรารถนาดีต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน โดย ส.ส. จะเป็นผู้เสนอโครงการ หรือส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพและพัฒนารายได้ของประชาชนหรือพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และการเกษตรหรือเพื่อการก่อสร้าง หรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน และทางเดินเท้า หรือส่งเสริมการศึกษาการพัฒนาจริยธรรม หรือการสาธารณสุข คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาบทบาทของ ส.ส. เกี่ยวกับการเสนอโครงการในเขตเลือกตั้งของตนแล้ว มีความเห็นว่าเมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติ มาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ถ้ามิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๑๕๒ แต่ปัญหามีว่า งบประมาณที่คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ลดหรือตัดทอนออกไปนั้นจะนำไปไว้ในงบใด ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามไว้ ฉะนั้น การนำงบประมาณที่ลดหรือตัดทอนออกไปมารวมไว้ในงบกลางซึ่งเป็นงบที่มีลักษณะพิเศษไม่ได้ระบุขอบเขตของการใช้ไว้ น่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๒ เมื่อเป็นการเพิ่มเติมรายการที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ดำเนินการให้มีการวินิจฉัยโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าจะกระทำได้หรือไม่ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงมีความเห็นว่า การปล่อยให้มีการกระทำที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ แม้จะเป็นประโยชน์ต่อ ส.ส. และประชาชน ก็น่าจะได้รับการตีความจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้แน่นอนเด็ดขาดไปว่า การตัดทอนงบประมาณรายจ่าย และนำไปเพิ่มงบกลางนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๒ หรือไม่ และถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความเป็นประการใดก็สมควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้

ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ส.ส. หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ มีสิทธิหรือไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องที่หรือจังหวัดโดยการช่วยจัดหางบประมาณมาใช้เพื่อการนั้น เพราะการกระทำดังกล่าวถือไม่ได้ว่าเป็นหน้าที่ของ ส.ส. ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้กระทำได้ ก็ต้องถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เกินบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นที่ชัดเจนว่าการให้ ส.ส. มีสิทธิใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด ไม่ชอบด้วยหน้าที่ของ ส.ส. แล้ว ก็จะเป็นการช่วยลดสิ่งจูงใจการเป็น ส.ส. อันอาจจะช่วยลดระดับของการซื้อเสียงได้อีกส่วนหนึ่ง

การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติและตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

เป้าหมายของการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง ก็คือการมีโอกาสเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะตำแหน่งดังกล่าวเป็นที่มาแห่งเกียรติ และเพิ่มพูนบารมีว่าเป็นคนสำคัญในวงการรัฐบาล อาจช่วยแก้ไขอุปสรรคและขจัดปัญหาให้แก่พ่อค้าประชาชน ผู้ซึ่งปรารถนาจะดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องผ่านการเลือกตั้งและกระทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงมีคำกล่าวว่า "ถ้าไม่อยากเห็นการซื้อสิทธิขายเสียง ต้องห้าม ส.ส. ไม่ให้เป็นรัฐมนตรี"

ความเป็นมาของการห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกัน

กล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้ตรากฎหมาย Act of Settlement เมื่อ ค.ศ. ๑๗๐๐ ห้ามสมาชิกสภาสามัญรับเงินหรือผลประโยชน์จากงบของกษัตริย์อังกฤษ และต่อมาได้มีการแก้ไขผ่อนคลายให้สมาชิกสภาสามัญดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่ต้องได้รับการยืนยันจากประชาชนโดยทันที (ระบบนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๖) สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่สองที่บัญญัติห้ามสมาชิกสภาคองเกรสเป็นรัฐมนตรี ในขณะเดียวกันเหตุผลของการห้ามเกิดจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้แบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ แต่อาศัยทฤษฎีของมองเตสกิเออเป็นข้ออ้างว่า ในการปกครองประเทศจะต้องจัดรูปแบบการปกครองให้อำนาจยับยั้งกันได้ เช่น อำนาจนิติบัญญัติยับยั้งอำนาจฝ่ายบริหารได้ และอำนาจตุลาการยับยั้งอำนาจนิติบัญญัติได้

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภากว่า ๒๐ ประเทศที่บัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เช่น ฝรั่งเศส แคเมอรูน ไอวอรี่โคสต์ อิสราเอล อิตาลี ลิกเตนสไตน์ โมนาโก เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์บางมลรัฐ (Canton) ตูนีเซีย และยูโกสลาเวีย รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้

ค.ศ. ๑๙๕๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ก็ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ส่วนประเทศที่จัดรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีมี ๓ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา บราซิล และคอสตาริกา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

เหตุผลของผู้สนับสนุนการห้ามสมาชิกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

ประเทศที่สนับสนุนการห้ามสมาชิกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันสำหรับประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีนิยมอ้างว่าถ้าการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือของคนคนเดียวกัน คนนั้นจะใช้อำนาจโดยปราศจากการควบคุมเหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน และจะล่วงล้ำก้าวก่ายเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย เช่น รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันอาจใช้อำนาจโน้มน้าวให้สภานิติบัญญัติเห็นชอบกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้โดยง่าย การทักท้วงในการพิจารณาร่างกฎหมายก็จะมีน้อยลง แต่ในความเป็นจริงของการปกครองระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีประสงค์จะไม่ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเข้ามารุกล้ำในการทำงานของตน ฉะนั้น จึงไม่ต้องการให้สมาชิกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

สำหรับประเทศที่จัดรูปการปกครองแบบรัฐสภา ประเทศเหล่านี้อ้างว่าประสงค์จะป้องกันมิให้เสรีภาพของประชาชนถูกล่วงล้ำได้โดยง่าย และอาศัยเหตุผลว่าประชาชนเลือกตั้ง ส.ส. เพื่อทำหน้าที่ควบคุมรัฐมนตรีตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา ถ้า ส.ส. เป็นรัฐมนตรีด้วยในขณะเดียวกัน ส.ส. ก็จะเป็นผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมในขณะเดียวกัน ลักษณะเช่นนี้สมาชิกจะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองประชาชนให้ดีได้อย่างไร เหตุผลที่กล่าวมานี้เป็นเหตุผลทางวิชาการของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่เบื้องหลังของความเป็นจริงก็คือประเทศส่วนมากมีพรรคการเมืองหลายพรรค การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสมจะง่ายขึ้น ถ้าสมาชิกเห็นว่าตนจะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกเมื่อได้รับการเลือกแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี สมาชิกจะได้ไม่เป็นฝ่ายเรียกร้องขอเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรี และผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีมีโอกาสที่จะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นรัฐมนตรีได้

เหตุผลของประเทศที่ไม่นิยมห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

ประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ประเทศเหล่านี้จึงไม่นิยมการห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพราะต้องการใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นเครื่องจูงใจให้พรรคต่างๆ ร่วมเป็นรัฐบาลได้ง่ายยิ่งขึ้น และเป็นหน้าที่ของนักการเมืองที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลให้ได้ ต้องพยายามหาวิถีทางดำเนินนโยบาย

ร่วมกันให้ได้ต่อไป จึงเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องไปห้ามเพราะว่าข้อห้ามนี้เองมีผลเสียอยู่เหมือนกัน เพราะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแตกแยกห่างไกลกันออกไปทุกทีๆ แต่ละฝ่ายจะใช้สิทธิโดยไม่คำนึงประโยชน์ส่วนรวม สมาชิกจะใช้สิทธิควบคุมคณะรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น ไม่พยายามทำความเข้าใจเหตุผลของรัฐบาล มุ่งหน้าแต่จะควบคุมคณะรัฐมนตรีเพื่อแสดงให้ประชาชนเห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง ส่วนคณะรัฐมนตรีเมื่อถูกควบคุมมากขึ้นก็อาจใช้วิธียุบสภาบ่อยครั้ง ดังเช่น เดนมาร์กก่อน ค.ศ. ๑๙๕๓ ได้ใช้วิธียุบสภาหลายครั้ง ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์และความใกล้ชิดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีน้อยลง นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่าการห้ามมิให้สมาชิกเป็นรัฐมนตรีเป็นการขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน เมื่อสมาชิกเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ความหมายของความที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนก็จะไม่สมบูรณ์

สำหรับประเทศไทยได้เคยมีแนวความคิดที่ห้ามมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เหตุผลจากรายงานการประชุมมีว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ประเทศไทยใช้ระบบแยกอำนาจเด็ดขาด สมาชิกสภานิติบัญญัติ จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารโดยเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันจะช่วยลดความต้องการเป็นรัฐมนตรีโดยการบีบบังคับรัฐบาลทางอ้อม รัฐธรรมนูญที่นำมาประกอบการพิจารณาในขณะร่างรัฐธรรมนูญได้แก่ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ และรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ ค.ศ. ๑๙๕๓ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ได้ ๓ ปี แต่ก็ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร โดยมีเหตุผลที่ปรากฏออกมาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน มักรวมกลุ่มกันใช้อำนาจบีบบังคับรัฐบาลในด้านต่างๆ จนรัฐบาลในยุคนั้นไม่อาจทนต่อไปได้ จึงได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีความคิดที่จะห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน แต่เมื่อมีวิกฤติการณ์ทางการเมือง (๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖) มีรัฐบาลชุดใหม่ การห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมิได้มีการกล่าวถึงอีก นับจากนั้นมารัฐธรรมนูญประเทศไทยก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

<u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่า น่าจะได้นำหลักการห้ามสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมาศึกษาให้รอบคอบโดยเห็นว่า ถ้าสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้จะช่วยลดการซื้อสิทธิขายเสียงลงไปได้บ้าง หลักการนี้อาจมีผลกระทบต่อผู้ดำรงตำแหน่งใน

พรรคการเมืองบางตำแหน่ง เช่น หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค ในกรณีที่เป็นพรรคที่สมาชิกพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. จำนวนมากกว่าพรรคอื่น หัวหน้าพรรคย่อมมีสิทธิได้เป็นนายกรัฐมนตรี ถ้าหากหัวหน้าพรรคถูกห้ามเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันอาจเป็นอุปสรรคในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะถ้าลาออกไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาถึงปัญหาข้อนี้แล้วเห็นว่าประเทศหลายประเทศได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้ ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคนต้องมี ส.ส. สำรองหนึ่งคน เมื่อหัวหน้าพรรคใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคนั้นจะพ้นจากความเป็น ส.ส. ทันที และ ส.ส. สำรองจะได้เลื่อนเป็น ส.ส. ตัวจริงในอัตโนมัติ วิธีการดังกล่าวนี้ย่อมใช้ได้กับ ส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีทุกคน ฉะนั้น ในการดำเนินการตามหลักการนี้จะต้องแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งโดยบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ทุกคนต้องกำหนดตัว ส.ส. สำรองไว้ในใบสมัครเลือกตั้ง ในบัตรลงคะแนนจะระบุชื่อ ส.ส. ตัวจริง และ ส.ส. สำรองเคียงคู่กันไป ถ้าผู้สมัครไม่ระบุชื่อผู้จะเป็น ส.ส. สำรอง เจ้าพนักงานเลือกตั้งจะไม่รับสมัครผู้สมัครคนนั้น ในการลงคะแนน ผู้เลือกตั้งจะทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้งเฉพาะชื่อผู้สมัครเป็น ส.ส. ตัวจริงเท่านั้น การระบุตัว ส.ส. สำรองไว้ก็เพื่อประโยชน์ในการเลื่อนเป็น ส.ส. ตัวจริงได้ทันที ถ้า ส.ส. ตัวจริงไปดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกัน หลายประเทศเห็นว่า การมี ส.ส. สำรองไว้ย่อมมีผลดีกว่าวิธีการเลื่อนผู้ได้รับเลือกตั้งในลำดับถัดไป เพราะอาจเป็น ส.ส. คนละพรรคก็ได้ ในประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนิยมใช้วิธีให้มี ส.ส. สำรองซึ่งได้ระบุตัวไว้ในขณะเลือกตั้ง เช่น เบลเยี่ยม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส จอร์แดน นอร์เวย์ สวีเดน ฯลฯ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตว่า หลักการห้าม ส.ส. เป็นรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกันเป็นหลักการที่นำไปสู่การโต้แย้งคัดค้านได้ง่าย นอกจากจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วยังจะต้องแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองอีกด้วย

<u>ส.ส. กับการเป็นกรรมาธิการ</u>

ความต้องการอีกประการหนึ่งของผู้สมัครซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ก็คือการได้รับเลือกเป็นกรรมาธิการในคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นประธานคณะกรรมาธิการหรือรองประธานคณะกรรมาธิการ การได้เป็นกรรมาธิการย่อมจะนำมาซึ่งเกียรติและบารมีแก่ ส.ส. และทำให้ ส.ส. เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นใหญ่กว่าข้าราชการประจำที่มาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ในเรื่องนี้ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในปาฐกถาเรื่อง "สภาผู้แทนราษฎรในสายตาสาธารณะ" มีความตอนหนึ่งว่า *"ผมมีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่มีการประกาศว่าเราจะยึดมั่นในระบบรัฐสภาและยึดมั่นในหลักการนั้น บางครั้งก็มิได้ปฏิบัติให้ตรงตาม*

หลักสากล เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องกรรมาธิการให้เป็นระบบรัฐสภา แต่การกระทำของคณะกรรมาธิการกลายเป็นระบบประธานาธิบดีไป ที่สำคัญก็คือพยายามจะเพิ่มอำนาจของคณะกรรมาธิการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล"

สำหรับข้อความที่กล่าวในปาฐกถาที่ว่า *"แต่การกระทำของคณะกรรมาธิการกลายเป็นระบบประธานาธิบดีไป ที่สำคัญก็คือพยายามจะเพิ่มอำนาจของคณะกรรมาธิการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นเพื่อให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล"*

ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

เห็นพ้องด้วยกับคำกล่าวของท่านอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า *"พยายามจะเพิ่มอำนาจของคณะกรรมาธิการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น"* เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการไว้ว่า "เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด" แต่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ใช้ความว่า "เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา" เมื่อเปรียบเทียบข้อความของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับแล้วจะเห็นว่าการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้สร้างความเข้าใจให้แก่คณะกรรมาธิการว่า ถ้าจะพิจารณากิจการใดๆ ที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควร คณะกรรมาธิการย่อมมีอำนาจกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุมัติสภาผู้แทนราษฎรโดยถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าเมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาสอบสวนเรื่องใดแล้วส่วนมากมิได้รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้น่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพราะความที่ว่า "อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา" มิได้หมายความว่า คณะกรรมาธิการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแทนสภาผู้แทนราษฎรว่าเรื่องใดอยู่ในอำนาจของสภาหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่าน่าจะไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมาธิการ เมื่อได้ศึกษาถึงการปฏิบัติของคณะกรรมาธิการในต่างประเทศ ไม่มีประเทศใดได้บัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมาธิการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควร รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้แบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็นสองประเภท คือ คณะกรรมาธิการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และคณะกรรมาธิการสอบสวน แต่ละประเภทมีคณะกรรมาธิการหลายคณะตามความจำเป็นของกิจการ คณะกรรมาธิการประเภทแรก

มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่ได้รับจากประธานสภาหรือตามที่สภามอบหมาย หน้าที่นี้ทุกสภานิติบัญญัติถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญมาก รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับของรัฐสภาจะให้อำนาจกรรมาธิการเรียกข้าราชการฝ่ายบริหารมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือออกไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย ฯลฯ ผลงานสำคัญของคณะกรรมาธิการก็คือการทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายในประเด็นที่สำคัญให้สภาทราบ ส่วนคณะกรรมาธิการสอบสวนซึ่งอาจมีหลายคณะตามสภาพของความจำเป็น มีอำนาจสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารเท่านั้น กล่าวโดยสรุป ระบบคณะกรรมาธิการในประเทศต่างๆ มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกับคณะกรรมาธิการของประเทศไทย โดยเฉพาะขั้นตอนในการทำงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการประเทศไทยมีขอบเขตกว้างขวางกว่าคณะกรรมาธิการประเทศอื่น อาจเอาข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์มาพิจารณาสอบสวนก็ได้ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการและประชาชนจึงเห็นว่าคณะกรรมาธิการของประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก นอกจากนั้นก็ยังมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า เพราะเหตุใดคณะกรรมาธิการของประเทศไทยจึงพอใจกับการมีอำนาจสอบสวนนอกเหนือไปจากอำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตว่าการมีอำนาจมากของคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเมื่อพุทธศักราช ๒๕๓๘ ถึงแม้ยังไม่ปรากฏชัดว่าได้มีความเสียหายแก่องค์กรใดหรือบุคคลใด รัฐบาลน่าจะได้ศึกษาว่าระบบคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันที่ใช้อำนาจสอบสวนเรื่องต่างๆ ว่าสมควรมีวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมแค่ไหนเพียงใด

ตอนที่ ๒

การป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง โดยการปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วมีความเห็นว่ามีบางบทบัญญัติที่สมควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดมาตรการให้ผู้เลือกตั้งต้องมาลงคะแนน วิธีการลงคะแนน และการนับคะแนน ถ้าประสงค์จะให้การซื้อสิทธิขายเสียงกระทำได้ยากอาจใช้วิธีนับคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) การกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจนับคะแนน การเพิ่มเติมการคัดค้านการเลือกตั้งในบางมาตราเพื่อป้องกันมิให้ผู้ซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในระหว่างที่เป็นผู้ต้องหาได้นานกว่า ๔ ปี

การเพิ่มจำนวนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งโดยการบังคับให้มาลงคะแนน

จากหนังสือข้อมูลสถิติ และผลสรุปจากหนังสือข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จัดทำโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าในปี ๒๕๓๘ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๓๗,๘๑๗,๙๘๓ คน มากกว่าการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีจำนวน ๓๑,๙๐๑,๗๒๒ คน จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๘ มีจำนวน ๒๓,๔๖๒,๗๔๖ คน มากกว่าปี ๒๕๓๕ ซึ่งมีจำนวน ๑๙,๖๒๒,๓๓๒ คน คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ พ.ศ. ๒๕๓๘ มี ๖๒.๐๔% ส่วน พ.ศ. ๒๕๓๕ มี ๖๑.๖๑%

ปัญหามีว่าเมื่อจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีเพียง ๒๓,๔๖๒,๗๔๖ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิ ๓๗,๘๑๗,๙๘๓ คน คงมีผู้ไม่ไปใช้สิทธิ ๑๔,๓๕๕,๒๓๗ คน จำนวน ๑๔ ล้านคนเศษนี้ ถ้าสามารถกระตุ้นหรือผลักดันให้มาเลือกตั้งได้ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ระบบการเมืองของประเทศไทย และการซื้อสิทธิขายเสียงก็จะต้องลดน้อยถอยลง ประเทศไทยได้ใช้วิธีโฆษณาจูงใจให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิลงคะแนนมาเป็นเวลานานกว่าสิบปี แต่ก็ยังไม่ปรากฏผลที่น่าพอใจ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่าถ้าจะนำแบบอย่างที่ปฏิบัติอยู่ในบางประเทศคือการตรากฎหมายเลือกตั้งบังคับให้ผู้มีสิทธิออกเสียงต้องไปลงคะแนนเสียงอาจช่วยแก้ไขการซื้อสิทธิขายเสียงบางส่วนได้

ในปัจจุบันเท่าที่ตรวจพบในตำราหรือวารสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอยู่ประมาณ ๑๐ กว่าประเทศที่ตรากฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนนเสียง เช่น

(๑) ประเทศอาร์เจนตินา บังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนนเสียงจนถึงอายุ ๗๐ ปี ผู้ไม่ไปลงคะแนนเสียงโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรจะต้องโทษปรับตั้งแต่ ๕๐ ถึง ๕๐๐ เหรียญสหรัฐฯ และห้ามเข้ารับราชการเป็นเวลา ๓ ปี

(๒) ประเทศออสเตรเลีย เจ้าพนักงานเลือกตั้งประจำท้องถิ่นจะประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปลงคะแนน และมีหนังสือแจ้งไปยังทุกคน ผู้ซึ่งไม่อาจแสดงเหตุผลที่เหมาะสมของการไม่ไปลงคะแนนจะถูกปรับจำนวน ๓ ถึง ๑๕ เหรียญสหรัฐฯ

(๓) ประเทศออสเตรีย การบังคับให้ไปลงคะแนนมีใช้อยู่ใน ๓ มลรัฐ (Lander) การไม่ไปลงคะแนนโดยไม่มีเหตุผลที่สมควร เป็นความผิดในทางปกครองมีโทษปรับ ๑๗๐ เหรียญสหรัฐฯ ถ้าไม่ชำระค่าปรับก็จะถูกลงโทษจำคุก ๒ เดือน

(๔) ประเทศเบลเยี่ยม เจ้าพนักงานตำรวจจะทำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ไปลงคะแนนภายใน ๘ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง และประกาศให้ผู้ไม่ไปลงคะแนนมาแสดงเหตุผลของการไม่ไปลงคะแนน ถ้าไม่มีเหตุผลสมควรอาจถูกปรับ ภาคทัณฑ์ คัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง และพักการใช้สิทธิในฐานะประชาชน

(๕) ประเทศบราซิล มีกฎหมายบังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนน ถ้าไม่ไปลงคะแนนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษปรับ

(๖) ประเทศสเปน มีกฎหมายบังคับสำหรับการเลือกตั้งผู้แทนครอบครัวและผู้แทนของชุมชนท้องถิ่น ถ้าไม่ไปลงคะแนนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกประกาศชื่อ และระบุว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประชาชน

(๗) ประเทศฝรั่งเศส ศาลอาจลงโทษปรับผู้ไม่ไปลงคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาซีเนท โดยปราศจากเหตุผลที่สมควรและมีโทษปรับไม่เกิน ๗ เหรียญสหรัฐฯ

(๘) ประเทศอิตาลี กฎหมายกำหนดว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ไม่ไปลงคะแนนจะถูกบันทึกในบัญชีรายชื่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของศาลเป็นเวลา ๕ ปี ด้วยคำว่า "ไม่ไปลงคะแนน"

(๙) ประเทศลิกเตนสไตน์ กฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนน และมีโทษปรับ ๓ เหรียญสหรัฐฯ

(๑๐) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ กฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนนเฉพาะในบางมลรัฐ (Canton) และมีโทษปรับเล็กน้อย

(๑๑) ประเทศซาอีร์ กฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนน และมีโทษปรับเล็กน้อย

การบังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนนเป็นหลักการใหม่ที่ควรจะช่วยกันพิจารณาให้รอบคอบ เพราะในประเทศไทยได้ถือว่าการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นสิทธิของผู้ลงคะแนน ในทางวิชารัฐศาสตร์ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของประชาชนตั้งแต่เกิด ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงมีสิทธิที่จะพิจารณาด้วยตนเองว่าควรจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่

ส่วนผู้ที่นิยมการบังคับให้ประชาชนต้องไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความเห็นว่า การปกครองประเทศโดยให้ผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งอาจมีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคนจึงไม่ควรเพิกเฉยละเลยหรือไม่สนใจว่าผู้ใดควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน และควรถือว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่อยู่ในแต่ละประเทศที่จะช่วยกันไปแสดงความคิดเห็นว่าใครควรจะได้เป็นผู้แทนราษฎรโดยวิธีการลงคะแนนเสียง

สำหรับประเทศไทยแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า การไปลงคะแนนเสียงจะเป็นสิทธิหรือหน้าที่ก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องการคือให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงให้มากกว่าที่เคยปฏิบัติมา เพราะถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พร้อมใจกันไปลงคะแนนเสียง เสียงข้างมากที่แสดงออกมาให้ปรากฏว่าได้เลือกผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้แทนราษฎรแล้วจะนำมากล่าวอ้างว่าเป็นผู้แทนราษฎรที่มาจากการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้ สำหรับข้อห่วงใยที่ว่าจะเป็นการบังคับผู้มีสิทธิออกเสียงมากเกินไปนั้น บางประเทศได้ยินยอมให้มอบหมายให้ผู้อื่นไปลงคะแนนแทน บางประเทศให้ลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์หรือยินยอมให้ลงคะแนนล่วงหน้าหรือจัดหน่วยลงคะแนนในสถานพยาบาล สถานพักฟื้น บนเรือโดยสาร ที่สถานทูต สถานกงสุล หรือวิธีการเฉพาะสำหรับผู้ที่เป็นทหาร

<u>การกำหนดให้มีการลงคะแนนโดยมอบหมายให้ผู้อื่นไปลงคะแนนแทน</u>

การลงคะแนนแบบนี้ไม่เป็นที่นิยมในต่างประเทศเท่ากับการลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์ เนื่องจากผู้รับมอบหมายต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มอบหมาย ผู้รับมอบหมายอาจลงคะแนนให้แก่ผู้ซึ่งตนเห็นชอบและผู้ซึ่งตนไม่เห็นชอบ มี ๑๑ ประเทศเท่านั้น ที่ใช้วิธีมอบหมายการลงคะแนน หลายประเทศได้ตรากฎหมายเลือกตั้งห้ามมอบหมายบุคคลอื่นไปลงคะแนนแทนเพื่อให้เป็นหลักประกันการใช้เสรีภาพของการลงคะแนน การรักษาความลับของผู้ลงคะแนนและป้องกันบุคคลบางประเภทมาลงคะแนนแทน

สำหรับประเทศที่ยินยอมให้มีการลงคะแนนแทน เช่น ประเทศเบลเยี่ยมได้ยินยอมให้ผู้เลือกตั้งซึ่งไปอยู่ต่างประเทศเพราะการประกอบวิชาชีพ เช่น ข้าราชการสถานทูต หรือกงสุล ทหาร ฯลฯ มอบหมายให้ผู้อื่นไปลงคะแนนแทนได้ แต่ผู้รับมอบหมายจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในเขตเดียวกับผู้มอบหมาย

ประเทศแคนาดา ยินยอมให้นักศึกษา ผู้มีร่างกายพิการ ชาวประมง นักธรณีวิทยา ซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการเลือกตั้งประจำเขต มอบหมายให้ผู้เลือกตั้งคนอื่นซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันลงคะแนนแทนได้

สหรัฐอเมริกา บางมลรัฐยินยอมให้คนตาบอด หรือผู้มีร่างกายพิการมอบหมายให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้งช่วยลงคะแนนแทนได้

ประเทศฝรั่งเศส ยินยอมให้ผู้ทำงานในเรือเดินทะเล นายทหารบกบางตำแหน่ง และข้าราชการซึ่งมิได้อยู่ในประเทศหรือเขตเลือกตั้งที่ตนได้ลงทะเบียนไว้ และผู้เลือกตั้งซึ่งมิได้อยู่ในประเทศมอบหมายให้คนอื่นซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันลงคะแนนแทนได้

ประเทศญี่ปุ่น เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้เลือกตั้งจำนวนสองคนให้เป็นผู้ลงคะแนนแทนผู้ไม่รู้หนังสือ ผู้มีร่างกายพิการ โดยคนหนึ่งจะเป็นผู้เขียนชื่อผู้สมัครตามที่ผู้เลือกตั้งได้บอกไว้ และอีกคนหนึ่งจะเป็นพยานในการเขียนชื่อ

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ผู้มอบหมายจะต้องระบุชื่อผู้รับมอบหมายก่อนเวลาที่กฎหมายกำหนด ถ้าผู้รับมอบหมายมิได้เป็นญาติสนิท หรือผู้อยู่ร่วมบ้านเดียวกัน ผู้มอบหมายและผู้รับมอบหมายจะต้องไปลงชื่อในใบมอบหมาย ณ ที่ว่าการเทศบาล

สหราชอาณาจักร ทหารซึ่งได้รับอนุญาตจากกองทัพ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งทำงานในต่างประเทศ ผู้ทำงานของบริติช เคาน์ซิล (British Council) ในต่างประเทศ ผู้เลือกตั้งซึ่งมิอยู่ได้ในประเทศในวันลงคะแนน เพราะเหตุของการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งคู่สมรสเมื่อได้ร้องขอต่อสำนักงานทะเบียนเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นให้ลงคะแนนแทนได้

<u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

วิธีการที่กล่าวข้างต้นนี้ ถ้ารัฐบาลสามารถวางระเบียบให้รัดกุมและเหมาะสม เช่น การแสดงความจำนงต่อหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งก่อนวันลงคะแนน ๗-๑๕ วัน ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เลือกตั้งซึ่งถูกบังคับให้ไปลงคะแนนแต่มิได้อยู่ในเขตเลือกตั้ง เพราะต้องไปประกอบอาชีพ ณ ที่อื่นหรือเป็นผู้เจ็บป่วยหรือพิการ ซึ่งต้องยอมรับว่าอาจสร้างภาระและความยุ่งยากให้แก่องค์กรหรือข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง

การลงคะแนนทางไปรษณีย์

เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เลือกตั้ง ประเทศที่จัดให้มีการลงคะแนนโดยมอบหมายให้คนอื่นไปลงคะแนนแทน ก็ยังจัดให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์อีกด้วย เช่น ประเทศเบลเยี่ยม สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ส่วนประเทศที่ไม่จัดให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์ แต่จัดให้มีการลงคะแนนโดยผู้รับมอบหมาย เช่น ประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ แซมเบีย สำหรับประเทศที่จัดให้มีการลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์เพียงวิธีเดียวมีประมาณ ๑๕ ประเทศ เช่น

ประเทศเยอรมัน ยินยอมให้ผู้เลือกตั้งซึ่งไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งหรืออยู่นอกประเทศลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งของเขตที่ขออนุญาต

ประเทศออสเตรเลีย เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน แต่เพิ่มผู้มีร่างกายพิการ สตรีมีครรภ์ ฯลฯ ให้มีสิทธิลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้เมื่อได้ขออนุญาต หรือ ๑๐ วัน นับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้ง

ประเทศบังคลาเทศ ข้าราชการและคู่สมรส ผู้ถูกคุมขัง และผู้รับผิดชอบของสำนักงานเลือกตั้งอาจลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเลือกตั้งผู้รับผิดชอบ

ประเทศเดนมาร์ก อนุญาตให้ผู้เลือกตั้งของสำนักงานสำมะโนประชากร โรงพยาบาล เรือนจำ เกาะที่อยู่ห่างไกล คณะทูต ผู้ประจำเรือเดินสมุทร และประภาคาร ลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้ โดยเจ้าพนักงานไปรษณีย์จะส่งบัตรลงคะแนนไปยังสำนักงานลงคะแนนประจำเขตที่ผู้เลือกตั้งได้ลงชื่อไว้

ประเทศอินเดีย ข้าราชการระดับสูงในมลรัฐหรือในรัฐบาลกลาง ทหาร เจ้าพนักงานตำรวจของรัฐบาลซึ่งไปประจำอยู่ในมลรัฐอื่น ข้าราชการประจำในต่างประเทศ ผู้ถูกคุมขัง ผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง มีสิทธิขออนุญาตลงคะแนนโดยทางไปรษณีย์ได้

ประเทศมาเลเซีย ผู้เลือกตั้งซึ่งจะไม่อยู่ในวันเลือกตั้ง เจ้าพนักงานตำรวจผู้ต้องปฏิบัติหน้าที่ในวันเลือกตั้ง และกรรมการเลือกตั้งกลาง อาจลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้

<u>การอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษให้แก่ผู้เลือกตั้งซึ่งไม่อาจไปลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้งได้</u>

ประเทศออสเตรียใช้วิธีให้บัตรลงคะแนนเลือกตั้งพิเศษซึ่งใช้ลงคะแนนได้ทั่วประเทศ และได้จัดหน่วยลงคะแนนพิเศษในโรงพยาบาลและสถานสงเคราะห์คนชรา

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ผู้เลือกตั้งซึ่งไม่อาจลงคะแนนในวันเลือกตั้งได้ อาจร้องขอโดยทำเป็นหนังสือขอลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งอื่นได้

ประเทศญี่ปุ่น ผู้เลือกตั้งซึ่งไม่อาจลงคะแนนในวันเลือกตั้ง อาจขอลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งได้ โดยอ้างเหตุผลว่าต้องไปปฏิบัติราชการหรือประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งอื่น

<u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

ในการตรากฎหมายบังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนนจะต้องคำนึงถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การยกเว้นประเภทบุคคลที่ไม่ต้องไปลงคะแนนเสียง

๒. จะสมควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมอบหมายให้ผู้อื่นไปลงคะแนนแทนหรือลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้หรือไม่ โดยกำหนดเงื่อนไขการลงคะแนนให้รัดกุมและสะดวก ซึ่งอาจศึกษาวิธีการได้จากประเทศที่ยินยอมให้ลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์

๓. สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ไปลงคะแนนตามที่มีกฎหมายบังคับโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะต้องถูกลงโทษปรับจำนวนที่ไม่สูงนัก

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

จำนวน ส.ส. ของแต่ละประเทศจะมีเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละประเทศ ประเทศที่มีสภานิติบัญญัติสองสภา สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวน ส.ส. มากกว่าสมาชิกสภาสูง จากหนังสือ Electoral Systems พิมพ์โดยสหภาพรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๙๓ ปรากฏว่าประเทศอาร์เจนตินามี ส.ส. จำนวน ๒๕๙ คน ส.ว. (สมาชิกสภาสูง) จำนวน ๔๘ คน ออสเตรเลียมี ส.ส. ๑๔๘ คน ส.ว. ๗๖ คน ออสเตรียมี ส.ส. ๑๘๓ คน ส.ว. ๘๓ คน เบลเยี่ยมมี ส.ส. ๒๑๒ คน ส.ว. ๑๘๕ คน เชคโกสโลวะเกีย เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๓ สภาล่างและสภาสูงมีสมาชิกจำนวนเท่ากัน ๑๕๐ คน ฝรั่งเศสมี ส.ส. ๕๗๗ คน ส.ว. ๓๒๑ คน อินเดียมี ส.ส. ๕๔๕ คน ส.ว. ๒๔๕ คน อิตาลีมี ส.ส. ๖๓๐ คน ส.ว. ๓๒๕ คน ญี่ปุ่นมี ส.ส. ๕๑๒ คน ส.ว. ๒๕๒ คน จอร์แดนมี ส.ส. ๘๐ คน ส.ว. ๔๐ คน มาเลเซียมี ส.ส. ๑๘๐ คน ส.ว. ๖๙ คน เนเธอร์แลนด์มี ส.ส. ๑๕๐ คน ส.ว. ๗๕ คน

จำนวนประชากรที่ใช้เป็นเกณฑ์คำนวณจำนวน ส.ส. จากหนังสือของสหภาพรัฐสภาได้รายงานว่าจำนวนประชากรที่ถือเป็นเกณฑ์กำหนดให้มีผู้แทนได้หนึ่งคนมีดังนี้

๑๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	อัลบาเนีย
๒๔,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	สวิตเซอร์แลนด์
๓๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	บุลกาเรีย
๔๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	โรมาเนีย
๕๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	ลาว
๕๕,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	เวียดนาม
๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	สหราชอาณาจักร
๑๐,๐๐๐-๑๕๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	เยอรมัน
๑๕๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	บราซิล, ไทย
๓๐๐,๐๐๐	คน	ต่อผู้แทนหนึ่งคน	เช่น	อินโดนีเซีย

จำนวนประชากรไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ คน ต่อผู้แทนหนึ่งคนมีประมาณ ๒๒ ประเทศ ตั้งแต่ ๒๕,๐๐๐ ถึง ๕๐,๐๐๐ คน มี ๑๓ ประเทศ ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน ถึง ๗๕,๐๐๐ คน มี ๑๒ ประเทศ ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไปมี ๗ ประเทศ (จากการสำรวจ ๕๔ ประเทศ)

จำนวน ส.ส. ของแต่ละสภาอาจกำหนดตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง เช่น สหรัฐอเมริกามี ส.ส. ๔๓๕ คน และ ส.ว. ๑๐๐ คน ส่วนประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวน ส.ส. อาจเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป หรือทุก ๘-๑๐ ปี

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับยกเว้นฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ กำหนดให้มี ส.ส. ตามเกณฑ์ประชากร ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อผู้แทนหนึ่งคน และจะมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กำหนดจำนวนผู้แทนไว้ตายตัวคือ ๓๖๐ คน

ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

ถ้าจะเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้เพียงหนึ่งคน การกำหนดจำนวนผู้แทนก็ควรใช้ระบบตายตัว เพราะสะดวกแก่การแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทุก ๘-๑๐ ปี เฉพาะเขตที่จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละยี่สิบถึงยี่สิบห้า สำหรับข้ออ้างที่ว่า เป็นการกีดกันประชาชนมิให้มีโอกาสเป็นผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของจำนวนประชากร ในประเด็นนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่าพิจารณาจากการกำหนดจำนวนประชากรต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคนดังปรากฏข้างต้น จะเห็นว่าแต่ละประเทศกำหนดจำนวนประชากรต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคนไว้แตกต่างกันสุดแล้วแต่เป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากหรือน้อย และได้กำหนดโดยคำนึงถึงความพร้อมของประเทศว่าควรมีผู้แทนราษฎรจำนวนเท่าใด ซึ่งจะเกี่ยวพันไปถึงสภาพของห้องประชุมว่าควรมีห้องประชุมที่บรรจุสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นจำนวนเท่าใด และถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภาจะมีการประชุมร่วมกันหรือไม่ นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกโดยเฉพาะการจัดห้องทำงานให้สมาชิกแต่ละคน การจัดหางบประมาณรายจ่ายสำหรับสมาชิก จากข้อคำนึงดังได้กล่าวมาประเทศส่วนมากจึงนิยมกำหนดจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติไว้ตายตัว

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

เมื่อได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งไว้แล้ว จะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้เลือกตั้งคนใดมีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือต้องไปลงคะแนนเสียง ฉะนั้นจึงต้องมีบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งแสดงให้ปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้เลือกตั้งหรือมีสิทธิเลือกตั้งบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นบัญชีที่สะดวกแก่การตรวจสอบของผู้เลือกตั้ง และจะต้องตรวจสอบได้โดยไม่ยุ่งยากและรวดเร็ว ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องแยกบัญชีรายชื่อตามถิ่นที่อยู่ของผู้เลือกตั้งโดยอาศัยทะเบียนราษฎรที่ท้องถิ่นแต่ละระดับได้จัดทำขึ้นไว้ หรือเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่จะต้องรับผิดชอบการจัดทำบัญชีรายชื่อ เช่น ประธานควบคุมการเลือกตั้งของประเทศฟิจิ (Fiji) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของคูเวต ผู้อำนวยการกรรมการเลือกตั้งสูงสุดของปากีสถาน ศาลเลือกตั้งในอาร์เจนตินา ตุลาการจำนวนหนึ่งในอเมริกา และบราซิล

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งอาจจัดทำโดยอาศัยทะเบียนราษฎรของส่วนราชการท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเกิด การตาย หรือการย้ายถิ่นที่อยู่ และหรือจากคะแนนสำมะโนประชากรหรือเป็นทะเบียนที่จัดขึ้นโดยเฉพาะเพื่อการเลือกตั้ง จากการสำรวจ ๕๔ ประเทศ ปรากฏว่า ๑๓ ประเทศ อาศัยทะเบียนราษฎรเป็นหลัก ส่วนที่เหลืออีก ๔๑ ประเทศ อาศัยผลการสำรวจสำมะโนครัวตามกฎหมายว่าด้วยการสำรวจสำมะโนครัว ส่วนการจัดทำบัญชีรายชื่อโดยไม่อาศัยทะเบียนราษฎรหรือสำมะโนครัวปรากฏว่าในปัจจุบันไม่มีประเทศใดนิยมจัดทำ

การมีชื่อของผู้เลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งอาจเกิดจาก (๑) เจ้าพนักงานเลือกตั้งซึ่งได้ตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งเป็นผู้ใส่ชื่อในบัญชีรายชื่อ วิธีนี้ใช้ในหลายประเทศ (๒) เมื่อผู้เลือกตั้งยื่นคำร้องขอมีชื่อในบัญชีรายชื่อหรือขอบัตรเลือกตั้ง ในบราซิล ผู้เลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง ในคอสตาริกา ผู้เลือกตั้งต้องกรอกข้อความในคำร้อง โดยมีโนตารีพับบลิกเป็นผู้รับรอง หรือบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและส่งมาให้เจ้าพนักงานเลือกตั้ง ในแอฟริกาใต้ผู้เลือกตั้งต้องยื่นคำขอต่อข้าราชการหรือผู้พิพากษาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้งในระหว่างระยะเวลาเปิดให้ยื่นคำขอ ในสหรัฐอเมริกาสำนักงานทะเบียนการเลือกตั้งในมลรัฐต่างๆ จะเปิดทำการตลอดปี และผู้เลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องขอเอกสารสำหรับไปใช้สิทธิการเลือกตั้งตามวิธีการที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด บางมลรัฐยินยอมให้ยื่นคำขอโดยทางไปรษณีย์ บางมลรัฐผู้เลือกตั้งต้องไปยื่นคำขอด้วยตนเอง และเมื่อได้ยื่นคำขอครั้งหนึ่งแล้วมีสิทธิลงคะแนนได้ตลอดไป

<u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

ตามที่ได้กล่าวถึงวิธีการมีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งว่าอาจกระทำได้ ๒ วิธี คือ

(๑) เจ้าพนักงานเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง หรือ

(๒) เมื่อผู้เลือกตั้งได้ไปร้องขอรับเอกสารหรือบัตรเลือกตั้งเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง

เมื่อคำนึงถึงหลักการลงคะแนนซึ่งใช้วิธีบังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนน น่าจะคงวิธีการให้เจ้าพนักงานเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำบัญชีเลือกตั้ง เพราะเมื่อกฎหมายบังคับให้ต้องไปลงคะแนน ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนนตามที่กฎหมายบังคับ ฉะนั้น การกำหนดให้ผู้เลือกตั้งต้องไปแสดงความประสงค์ว่าจะเป็นผู้ลงคะแนนจึงไม่จำเป็น เพราะจะทำให้ผู้เลือกตั้งรู้สึกว่าตนถูกบังคับมากเกินไป และเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนน จึงควรบังคับให้เจ้าพนักงานเลือกตั้งต้องรับผิดชอบในการทำบัญชีรายชื่อให้ถูกต้องตรงตาม

ความเป็นจริง ถ้ามีข้อบกพร่องอันทำให้ผู้เลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิได้ต้องถือว่าผู้เลือกตั้งได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนแล้ว

การแบ่งเขตการเลือกตั้ง

๑. ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๓ คน หรือ ๒ คน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๐๖ กำหนดให้จังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เกินสามคนให้แบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งเขตละ ๓ คน เขตละ ๒ คน (มีทั้งหมด ๔๐ จังหวัด) จังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคนให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (มีทั้งหมด ๓๖ จังหวัด)

ปัญหาสำคัญของระบบเลือกตั้งปัจจุบันนอกจากจะทำให้เกิดความลักลั่นในความเสมอภาคของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ บางเขตก็เลือกผู้แทนได้ ๓ คน บางเขตก็ ๒ คน บางเขตก็ ๑ คน แล้วก็ยังทำให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่กว้างขวาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ดังนี้

ทัศนะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

จากเอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความตอนหนึ่งว่า *"เนื่องจากความกว้างขวางของเขตเลือกตั้ง และบางพื้นที่ก็ยังทุรกันดารยากแก่การคมนาคม ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในอันที่จะสัมผัสและสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนให้ทั่วถึงด้วยตัวเขาเอง ดังนั้น ผู้สมัครจึงจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายหรือที่เรียกว่าระบบหัวคะแนน เพื่อเป็นสะพานเชื่อมต่อไปยังประชาชนในพื้นที่ ระบบหัวคะแนนนี้เองที่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการทำให้การเลือกตั้งของไทยสูญเสียความบริสุทธิ์ยุติธรรมไป ระบบหัวคะแนนปรากฏทั้งในเขตเมืองและชนบท ในเขตเมืองระบบหัวคะแนนจะมีประสิทธิภาพเฉพาะในเขตชุมชนแออัดที่มักจะเป็นฐานเสียงของกลุ่มการเมืองในเขตเทศบาล ในเขตชนบทระบบหัวคะแนนจะมีประสิทธิภาพก็ด้วยการผ่านผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และที่ไม่เป็นทางการ เช่น พ่อค้าคนกลาง"*

ในเอกสารวิจัยได้กล่าวต่อไปว่า จากการสัมภาษณ์อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีความสามารถพอในการจัดตั้งระบบหัวคะแนนให้มีประสิทธิภาพต่างกล่าวว่า *"ภายใต้ระบบเลือกตั้งปัจจุบันตนเองอยู่ในฐานะเสียเปรียบอย่างมาก เพราะไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพราะหากจะจัดตั้งระบบหัวคะแนนแล้วก็สู้ผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์มากๆ ไม่ได้*

ดังนั้น หากจะได้คะแนนเสียงก็จะได้จากประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเมือง (ยกเว้นในเขตชุมชนแออัด) เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะประชาชนมีความเป็นตัวของตัวเองสูง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบชนบท"

ในทางตรงกันข้าม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็น ส.ส. มาแล้วหลายสมัย กลับให้ความเห็นว่า ระบบเลือกตั้งปัจจุบันนี้ดีแล้ว โดยให้เหตุผลว่า "ประชาชนเคยชิน หากจะเปลี่ยนเป็นระบบใหม่ เกรงว่าจะสร้างความสับสน" แท้ที่จริงหากจะวิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งแล้วก็อาจลงความเห็นได้ว่าที่ไม่อยากเปลี่ยนเพราะตนเองได้เปรียบอยู่แล้ว เนื่องจากได้วางระบบหัวคะแนนมานาน หากเปลี่ยนระบบใหม่โดยเฉพาะเป็นแบบเสียงข้างมากก็อาจเสียเปรียบได้

ทัศนะของบุคคลผู้เป็นหัวคะแนน

บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ดีที่สุดก็คือผู้นำท้องถิ่น ในเขตชุมชนแออัดในเมืองก็ได้แก่กลุ่มการเมือง เทศบาล ในเขตชนบทก็ได้แก่สมาชิกสภาจังหวัด กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่เป็นทางการก็ได้แก่ พ่อค้าคนกลาง เป็นต้น ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ เนื่องจากใกล้ชิดกับประชาชนในชีวิตประจำวันในฐานะผู้กุมทรัพยากรก็ย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนได้

ในช่วงการเลือกตั้ง ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้จะเปลี่ยนสภาพมาเป็นนายหน้าต่อรองกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อจะนำทรัพยากรของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาแจกจ่ายให้ประชาชนในเขตควบคุมของตนทั้งในรูปแบบสาธารณสมบัติและส่วนบุคคล โดยมีหลักประกันว่าจะต้องได้คะแนนเสียงตามเป้าที่ตกลงกันไว้ ในการต่อรองกันนี้ผู้นำท้องถิ่นก็จะได้ประโยชน์ส่วนตัวไปพร้อมกันด้วย เรียกว่าหักค่านายหน้า

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อผู้วิจัยไปสัมภาษณ์กำนันผู้ใหญ่บ้านว่าเห็นด้วยหรือไม่ ที่ควรลดขนาดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงและเหลือผู้แทนเพียงคนเดียว จึงให้คำตอบปฏิเสธมาเป็นส่วนใหญ่ โดยให้เหตุผลว่า แบบปัจจุบันนี้ดีแล้ว "เพราะมี ส.ส. หลายคนต่างก็แย่งกันทำความดี" หรือ "ชาวบ้านสามารถพึ่ง ส.ส. ได้หลายคน ถ้ามีคนเดียวก็จะพึ่งได้น้อยลง" เป็นต้น

ทัศนะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

เอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รายงานว่า ภายใต้ระบบเลือกตั้งปัจจุบัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเขตชุมชนแออัดและชนบท แทบไม่ได้มีโอกาสสัมผัสโดยตรงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ในการประเมินว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด

สามารถจะเป็นผู้แทนของเขาหรือไม่ จึงไม่อาจกระทำได้ด้วยตัวของเขาเอง ซึ่งขัดกับปรัชญาพื้นฐานของการเลือกตั้งผู้แทน เมื่อผู้มีสิทธิไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ด้วยตนเองแล้ว ในการตัดสินใจลงคะแนนย่อมถูกอิทธิพลจากผู้ที่ใกล้ชิดครอบงำได้โดยง่าย ดังนั้น การลงความเห็นว่าประชาชนขายเสียงเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เชื่อฟังผู้นำและเห็นแก่ได้นั้น จึงออกจะไม่เป็นธรรมนัก ระบบเลือกตั้งต่างหากที่เป็นตัวกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชน

สรุประบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีผู้แทน ๓ คน ๒ คน ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

๑) ขนาดของเขตเลือกตั้งกว้างขวางเกินกว่าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงต้องอาศัยระบบหัวคะแนนเป็นตัวกลางเชื่อมโยง และระบบหัวคะแนนนี้เองคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้การเลือกตั้งสูญเสียความบริสุทธิ์ยุติธรรมไป ทั้งนี้เพราะทำให้เกิดการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างนักการเมือง หัวคะแนน และประชาชน ผลก็คือทำให้นักการเมืองต้องแสวงหาทรัพยากรโดยวิธีการต่างๆ รวมทั้งพึ่งพานายทุนในพรรค ซึ่งทำให้นักการเมืองผูกพันกับตัวบุคคลมากกว่าพรรค ทั้งนี้ เพื่อรักษาฐานเสียงเอาไว้และสุดท้ายก็เกิดวิกฤติศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

๒) ความไม่เสมอภาคในสิทธิของผู้เลือกตั้ง ซึ่งสามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตั้งแต่ ๑ ถึง ๓ คน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มี ส.ส. ได้น้อยกว่า ๓ คน

๓) ทำให้เกิดระบบหลายพรรคและรัฐบาลผสม ซึ่งไม่ค่อยมีเสถียรภาพ ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับจิตวิทยาของการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้ง ในเมื่อผู้เลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หลายคนและหลายพรรคแล้ว ก็ย่อมไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าพรรคใดจะมีโอกาสได้เป็นรัฐบาลมากที่สุด แต่หากผู้เลือกตั้งมีทางเลือกเพียงทางเดียวก็ย่อมตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคที่ตนเองคิดว่าจะมีโอกาสได้เป็นรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปก็ได้แก่พรรคใหญ่ๆ มีชื่อเสียงมานาน วิธีนี้ทำให้จำนวนพรรคการเมืองมีน้อยลงไป และเพิ่มเสถียรภาพของรัฐบาลได้ในที่สุด

๒. ระบบเลือกตั้งแบบมีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคน

หมายถึงในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว

หากนำเอาระบบนี้มาใช้ในประเทศไทยจะเกิดผลกระทบต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ดังนี้

รัฐบาลจะต้องดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี สมมุติว่าถ้ามีผู้แทน ๔๐๐ คน จะต้องแบ่งเขตของประเทศไทยให้ได้ ๔๐๐ เขต โดยแต่ละเขตจะต้องมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันคือเขตละ ๑๕๐,๐๐๐ คน วิธีนี้จะก่อความยุ่งยากให้แก่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย ถ้าจะลดความยุ่งยากอาจใช้วิธีแบ่งเขตเป็นรายจังหวัด โดยถือเขตหนึ่งมีประชากร ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อผู้แทนหนึ่งคน สมมุติว่าจังหวัด ก. มีประชากร ๓ ล้านคน จะมีผู้แทนได้ ๒๐ คน จึงต้องแบ่งเขตจังหวัด ก. ออกเป็น ๒๐ เขต แต่ละเขตให้มีผู้แทนได้หนึ่งคน

การแบ่งโดยถือหลักว่าแต่ละเขตจะต้องจัดแบ่งให้มีประชากรจำนวนใกล้เคียงกัน (มิใช่เท่ากันเพราะเป็นไปไม่ได้) ในต่างประเทศได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดแบ่งเขตขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยบุคคลที่รอบรู้ในวิชาภูมิศาสตร์ วิชาแผนที่ วิชาสถิติ วิชาประชากรศาสตร์ ฯลฯ คณะกรรมการอาจจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง หรือหลายคณะก็ได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตอาจกระทำก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง ซึ่งนิยมใช้ในประเทศที่ใช้ระบบการนับคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน จะสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากรเมื่อครบ ๘-๑๐ ปี ถ้าจำนวนประชากรเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกหรือลบมาก ก็จะปรับปรุงเขตเลือกตั้งเสียใหม่

<u>ทัศนะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง</u>

เอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รายงานว่า เนื่องจากเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว ซึ่งขนาดของเขตจะเล็กลงตามไปด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วไปจะเป็นคนท้องถิ่นโดยปริยาย การป้องกันมิให้ผู้สมัครที่เคยมีชื่อเสียงในระดับชาติมาก่อน หรือผู้ซึ่งพร้อมจะใช้เงินซื้อสิทธิ จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์การบังคับให้มีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งมาเป็นเวลาหนึ่งปีก่อนมีการเลือกตั้ง

เมื่อเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคนท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต่างก็จะมีความคาดหวังที่จะได้รับเลือกตั้งสูงขึ้น และเมื่อความคาดหวังสูงขึ้นการแข่งขันในการหาเสียงก็จะเข้มข้นมากขึ้นตามไปด้วย เพราะผู้ที่จะชนะการเลือกตั้งมีคนเดียว ความเข้มข้นในการหาเสียงนี้อาจจะเป็นได้ทั้งทางบวกและลบ ดังนี้

ในทางบวก ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ใช้เงินเป็นหลักในการหาเสียง แต่ใช้วิธีเข้าหาประชาชนจะมีโอกาสได้รับเลือกตั้งสูงขึ้น

ในทางลบ ผู้สมัครที่นิยมใช้เงินอาจทุ่มเทมากยิ่งขึ้น มีผู้กล่าวว่าจะมีความรุนแรงในการหาเสียงตามมาด้วย แต่จากการตรวจสอบข้อมูลที่ปรากฏจากเขตเลือกตั้งซึ่งมี ส.ส. ได้คนเดียวในปัจจุบัน เช่น แม่ฮ่องสอน กระบี่ ระนอง และภูเก็ต ไม่พบว่ามีความรุนแรงในการเลือกตั้ง

ผลกระทบในทางลบอีกประการหนึ่ง ก็คือตัวบุคคลอาจมีความสำคัญเหนือพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพราะในการเลือกเฟ้นหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงชื่อเสียงเกียรติภูมิในท้องถิ่นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ ซึ่งก็อาจทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง อย่างไรก็ดีประเด็นนี้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องเลือกเฟ้นผู้สมัครที่มีความผูกพันกับพรรคทางอุดมการณ์ และนโยบายเป็นประการสำคัญมากกว่าที่จะคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ

ทัศนะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

เอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวว่า เมื่อเขตเลือกตั้งเล็กลง และการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสูงขึ้น ก็ย่อมที่จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงรู้จักผู้สมัครดีขึ้นในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติส่วนตัว ประสบการณ์ทางการเมืองในเขตเลือกตั้ง และนโยบายในการบริหารประเทศ กล่าวได้อย่างสั้นๆ ว่าประชาชนจะรับรู้ข่าวสารทางการเมืองยิ่งขึ้นทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ มีความสนใจทางการเมืองยิ่งขึ้น เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมากกว่าเดิม

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนได้เพียงคนเดียว ก็ย่อมที่จะใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจด้วยความระมัดระวังอย่างสูงสุด ซึ่งหากคิดแต่จะลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่ใช้เงินทุ่มซื้อเสียงแต่อย่างเดียวแล้ว ย่อมจะเกิดผลเสียต่อตนเองและสังคมที่อาศัยอยู่ ในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและสังคมอย่างสูงสุด ในประเด็นนี้อาจเปรียบเทียบได้กับคำให้สัมภาษณ์ของกำนันผู้หนึ่งซึ่งกล่าวว่า *"ในระบบเลือกตั้งปัจจุบัน สำหรับเขตที่มี ส.ส. ได้ ๓ คน ประชาชนจะเลือกผู้สมัครที่มีคุณความดี ๑ คน ผู้สมัครที่ใช้เงินซื้อเสียง ๑ คน และผู้สมัครที่มีผลงานและใช้เงินอีก ๑ คน"* จากคำกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เป็นว่า ประชาชนไม่ใช่จะเห็นแก่เงินเท่านั้น ผู้สมัครที่มีคุณธรรมและเข้าถึงประชาชนก็ยังได้รับเลือกตั้ง ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดียวกันนี้กล่าวอีกว่า *"ตัวอย่างของเขต ๑ จังหวัดเชียงใหม่น่าจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีคือ มีผู้สมัครคนหนึ่งเป็นนักธุรกิจต่างถิ่น พยายามใช้เงินทุ่มซื้อเสียงถึงสองครั้งสองครา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ"*

๓. **ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน**

หมายถึงในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีผู้แทนหลายคน และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเข้าสังกัดพรรค แต่การตัดสินว่าผู้สมัครคนใดจะได้รับเลือกตั้งนั้น ขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ระบบสัดส่วนนี้ให้ความสำคัญโดยผสมผสานตัวบุคคลกับพรรคการเมือง ระบบนี้ใช้กันมากที่สุดในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก

หากนำระบบนี้มาใช้ในประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญต่างๆ ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

การดำเนินการเลือกตั้งสำหรับระบบนี้จะมีทั้งง่ายและยาก จะง่ายในด้านการแบ่งเขต เพราะแต่ละเขตจะมีผู้แทนได้หลายคน จำนวนประชากรในแต่ละเขตอาจเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันได้ แต่มีความยุ่งยากในการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงกลไกและผลกระทบของระบบเลือกตั้งนี้ที่จะมีต่อระบบการเมือง นอกจากนี้ในการสรุปผลการเลือกตั้งว่าพรรคการเมืองใดจะได้ที่นั่งเท่าใด และผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะได้รับเลือกตั้งบ้าง ต้องใช้เวลาในการคำนวณค่อนข้างมาก แต่ก็อาจแก้ไขได้โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์เข้าช่วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เริ่มต้นจากการเลือกเฟ้นตัวบุคคลเข้าลงสมัครรับเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการหาเสียงเลือกตั้ง ผลที่ตามมาก็คือจะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการหาเสียงจะลดน้อยลง พรรคการเมืองจะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้สมัครคนใดจะมีหวังได้รับเลือกตั้ง และจัดลำดับรายชื่อในอันดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้กำหนดขึ้น ด้วยเหตุนี้ การทุ่มเทหาเสียงโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะลดน้อยลงไปตามความไม่แน่นอน ผลที่ตามมาก็คือทำให้ภาพพจน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งดีขึ้นทั้งในด้านความมีระเบียบวินัยภายในพรรค ความผูกพันต่อพรรค และวิธีการหาเสียงแบบสุจริต

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการพิจารณาถึงตัวบุคคลจะมีน้อยลง นอกจากนี้ยังเป็นการตัดโอกาสประชาชนที่จะสร้างเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงกับผลประโยชน์เฉพาะหน้าให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทยจะ

ค่อยๆ สลายตัวไปในที่สุด ผลที่ตามมาก็คือประชาชนจะเข้าใจบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในเอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวถึงความเห็นจากการสัมมนาไว้ว่า ผู้วิจัยได้เสนอให้ใช้ระบบเสียงข้างมากเขตเดียวคนเดียวแทนระบบเขตเดียวหลายคนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๓๘) และที่ประชุมสัมมนาได้ให้ความเห็น ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นด้วย

๑) ทำให้นักการเมืองใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

๒) นักการเมืองที่มีทุนน้อยจะมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากยิ่งขึ้นเป็นการเสริมสร้างความยุติธรรม

๓) เป็นการลดจำนวนพรรค

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

๑) ระบบสัดส่วนน่าจะใช้ได้กับภาคใต้ของประเทศไทย เพราะประชาชนมีวัฒนธรรมที่นิยมพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล

๒) ควรใช้ระบบสัดส่วนมากกว่าระบบเสียงข้างมาก เพราะจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ให้กับประชาชนในแง่ให้ความสำคัญของพรรคการเมืองเหนือตัวบุคคล

๓) ควรหาระบบเลือกตั้งอื่นมาใช้บ้าง

๔) ระบบเสียงข้างมากจะซื้อเสียงและใช้ความรุนแรงมากขึ้น

ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

จากความหมายของคำว่า "การซื้อสิทธิขายเสียง" ซึ่งมีปรากฏอยู่ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๘๒/๒๕๓๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง จะเห็นได้ว่าการลงคะแนนเสียงหรือการงดเว้นการลงคะแนนเสียง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียง แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องอาศัยการลงคะแนนเสียงเป็นปัจจัยสำคัญ ฉะนั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการลงคะแนนเสียงได้ เมื่อจำต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงและไม่ประสงค์จะให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงก็ควรจะพิจารณาว่าการลงคะแนนเสียงวิธีใดเป็นวิธีที่ไม่อาจซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่าย คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาแบบวิธีการลงคะแนนทุกๆ แบบแล้วเห็นว่า มีบางแบบซึ่งมีวิธีการที่จะช่วยลดการซื้อสิทธิขายเสียงได้มากกว่าวิธีอื่น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ขอ

ทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่าเป็นการยากที่จะป้องกันหรือขจัดไม่ให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงได้อย่างเด็ดขาด เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นมนุษย์ซึ่งมีมันสมองและจิตใจที่จะค้นคิดหาวิธีการต่างๆ ได้มากมายเพื่อให้บรรลุผลที่ตนต้องการ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาโดยละเอียดและรอบคอบแล้วเห็นว่า ในบรรดาวิธีการลงคะแนนเสียงและนับคะแนนเสียงเพื่อทราบว่าผู้ใดจะได้รับเลือกตั้ง มีอยู่วิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยลดบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งมิให้ใช้วิธีซื้อสิทธิขายเสียงได้โดยง่าย วิธีการนั้นก็คือ การลงคะแนนและนับคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) วิธีการนี้จะมอบความสำคัญให้แก่คนกลางคือพรรคการเมืองในอันที่จะจัดกลไกการลงคะแนนและการนับคะแนนโดยไม่ยินยอมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการลงคะแนนและการนับคะแนน กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแสดงความจำนงว่าจะสมัครเป็นผู้แทนของพรรคใด จะสมัครอิสระด้วยตนเองไม่ได้ เมื่อพรรคการเมืองได้รับใบสมัครแล้วจะต้องวิเคราะห์ถึงชื่อเสียงและความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ และกลั่นกรองเลือกเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีความเหมาะสมจะเป็นผู้แทนมากที่สุด ถ้ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากเกินกว่าจำนวนผู้แทนที่กำหนดไว้สำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ก็จะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดีเด่นที่สุด มีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนที่ได้กำหนดไว้ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นการกระทำของคณะบุคคล คือ คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ถ้ากรรมการบริหารของพรรคมีจำนวนมากเกินไปอาจลดลงมาให้เหลือจำนวนหนึ่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจสำหรับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วินิจฉัยและคัดเลือกย่อมเป็นหลักประกันในความสุจริต ไม่เล่นพรรคเล่นพวกหรือเห็นแก่ญาติพี่น้องของพรรคการเมือง ซึ่งดีกว่ามอบให้หัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรคเป็นผู้วินิจฉัย

เมื่อได้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนผู้แทนที่กำหนดไว้ในแต่ละเขต พรรคการเมืองจะพิมพ์รายชื่อและเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการเลือกตั้งต่อไป สำหรับการลงคะแนน คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ขอเสนอว่าในระยะเริ่มต้นของการใช้วิธีนับคะแนนแบบสัดส่วนหรือเฉลี่ยที่นั่งตามส่วนของคะแนนที่ได้รับ ควรใช้วิธีง่ายๆ คือ ให้ผู้เลือกตั้งเลือกบัญชีรายชื่อได้เพียงหนึ่งพรรคการเมือง ไม่ควรให้สิทธิปรับปรุงหรือเรียงลำดับรายชื่อเสียใหม่ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในบางประเทศ เพราะอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้เลือกและเจ้าพนักงานตรวจนับคะแนน

การนับคะแนนเพื่อทราบผลว่าผู้สมัครของพรรคใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนจำนวนเท่าใด อาจใช้วิธีซึ่งเรียกว่า การหาคะแนนเฉลี่ยสำหรับผู้แทนแต่ละคน โดยคำนวณว่า

ในแต่ละเขตมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งหมดเท่าใด เมื่อได้ทราบจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ต้องหาผลเฉลี่ยว่าผู้แทนคนหนึ่งมีค่าเท่ากับจำนวนเสียงเท่าใด โดยใช้วิธีเอาจำนวนผู้มาออกเสียงทั้งหมด หารด้วยจำนวนผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้นๆ เช่น มีผู้มาลงคะแนน ๑๐๐,๐๐๐ คน และมีผู้แทนได้ ๕ คน เฉลี่ยแล้วผู้แทนหนึ่งคนต้องได้คะแนนเสียงเท่าหรือไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คะแนน พรรคการเมืองใดได้คะแนนเกินคะแนนเฉลี่ย ๒-๓ เท่า เช่น ๔๐,๐๐๐ คะแนน หรือ ๖๐,๐๐๐ คะแนน ก็จะได้ผู้แทน ๒ คน หรือ ๓ คน เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจ ขอยกตัวอย่าง ดังนี้

พรรค ก. ได้คะแนน ๔๕,๐๐๐ คะแนน พรรค ข. ได้ ๓๐,๐๐๐ คะแนน พรรค ค. ได้ ๒๐,๐๐๐ คะแนน พรรค ง. ได้ ๓,๐๐๐ คะแนน พรรค จ. ได้ ๒,๐๐๐ คะแนน

เมื่อคำนวณแล้วจะปรากฏว่า

พรรค ก. ได้ผู้แทน $\frac{๔๕,๐๐๐}{๒๐,๐๐๐}$ = ๒ คน + คะแนนที่เหลืออีก ๕,๐๐๐

พรรค ข. ได้คะแนน $\frac{๓๐,๐๐๐}{๒๐,๐๐๐}$ = ๑ คน + คะแนนที่เหลืออีก ๑๐,๐๐๐

พรรค ค. ได้ผู้แทน $\frac{๒๐,๐๐๐}{๒๐,๐๐๐}$ = ๑ คน

พรรค ง. ไม่ได้ผู้แทน แต่เหลือเศษ ๓,๐๐๐ คะแนน

พรรค จ. ไม่ได้ผู้แทน แต่เหลือเศษ ๒,๐๐๐ คะแนน

เพื่อให้มีผู้แทนครบ ๕ คน อาจใช้วิธีคำนวณจากเศษคะแนนที่เหลือว่าพรรคใดมีเหลือมากที่สุด ปรากฏว่าพรรค ข. มีคะแนนเหลือ ๑๐,๐๐๐ คะแนน มากกว่าเศษเหลือของพรรคอื่น พรรค ข. จึงได้ผู้แทนเพิ่มอีกหนึ่งคน สรุปก็คือ

พรรค ก. ได้ผู้แทน ๒ คน

พรรค ข. ได้ผู้แทน ๒ คน

พรรค ค. ได้ผู้แทน ๑ คน

ส่วนพรรค ง. กับพรรค จ. ไม่ได้ผู้แทน

นอกจากวิธีที่เรียกว่า การหาคะแนนเฉลี่ยสำหรับผู้แทนแต่ละคนดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีวิธีนับคะแนนเพื่อได้จำนวนผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองโดยวิธีหารเลข ๑-๒-๓-๔-๕-๖ แบบ D'Hondt หรือหารด้วยเลขคี่ ๑-๓-๕ แบบ Saint-Lagüe หรือหารด้วย ๑.๔-๓-๕ แบบ Modified Saint-Lagüe สมมติว่ามีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ๔ พรรค มีผู้เลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงรวมทั้งหมด ๒๐๐,๐๐๐ คน พรรค ก. ได้ ๘๖,๐๐๐ คะแนน

พรรค ข. ได้ ๕๖,๐๐๐ คะแนน พรรค ค. ได้ ๓๘,๐๐๐ คะแนน พรรค ง. ได้ ๒๐,๐๐๐ คะแนน

พรรค	หารด้วย ๑	หารด้วย ๒	หารด้วย ๓	หารด้วย ๔	หารด้วย ๕
ก	๘๖,๐๐๐	๔๓,๐๐๐	๒๘,๖๖๖	๒๑,๕๐๐	๑๗,๒๐๐
ข	๕๖,๐๐๐	๒๘,๐๐๐	๑๘,๖๖๖	๑๔,๕๐๐	๑๑,๒๐๐
ค	๓๘,๐๐๐	๑๙,๐๐๐	๑๒,๖๖๖	๙,๕๐๐	๗,๖๐๐
ง	๒๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๖,๖๖๖	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐

วิธีคำนวณจำนวนผู้แทนตามแบบ D'Hondt

ผลลัพธ์ของการหารจาก ๑-๒-๓-๔-๕ เรียงตามลำดับสูงสุดลงมา ๕ ลำดับ ได้แก่ ๘๖,๐๐๐-๕๖,๐๐๐-๔๓,๐๐๐-๓๘,๐๐๐-๒๘,๖๖๖ คะแนน พรรค ก ได้ผลลัพธ์สูงสุด ๓ ลำดับ คือ ๘๖,๐๐๐-๔๓,๐๐๐-๒๘,๖๖๖ พรรค ข ได้ผลลัพธ์สูงสุด ๕๖,๐๐๐ คะแนน พรรค ค ได้ผลลัพธ์สูงสุด ๓๘,๐๐๐ คะแนน

จากผลลัพธ์ดังกล่าวข้างต้น พรรค ก ได้ผู้แทน ๓ คน
พรรค ข ได้ผู้แทน ๑ คน
พรรค ค ได้ผู้แทน ๑ คน

วิธีคำนวณจำนวนผู้แทนตามแบบ Saint-Lagüe

พรรค	หารด้วย ๑	หารด้วย ๓	หารด้วย ๕
ก	๘๖,๐๐๐	๒๘,๖๖๖	๑๗,๒๐๐
ข	๕๖,๐๐๐	๑๘,๖๖๖	๑๑,๒๐๐
ค	๓๘,๐๐๐	๑๒,๖๖๖	๗,๖๖๐
ง	๒๐,๐๐๐	๖,๖๖๖	๔,๐๐๐

วิธีคำนวณจำนวนผู้แทนตามแบบ Modified Saint-Lagüe

พรรค	หารด้วย ๑.๔	หารด้วย ๓	หารด้วย ๕
ก	๖๑,๔๒๘	๒๖,๖๖๖	๑๗,๒๐๐
ข	๔๐,๐๐๐	๑๘,๖๖๖	๑๑,๒๐๐
ค	๒๗,๑๔๒	๑๒,๖๖๖	๗,๖๖๐
ง	๑๔,๒๘๕	๖,๖๖๖	๔,๐๐๐

เปรียบเทียบผลของการนับคะแนนแบบ D'Hondt กับแบบ Modified Saint-Lagüe จะเห็นว่า พรรค ก ได้ ๒ คน พรรค ข ได้ ๒ คน พรรค ค ได้ ๑ คน พรรค ง ไม่ได้เลย

สรุปแล้ว ถ้าจะให้มีน้อยพรรค ควรจะใช้วิธีนับแบบ Modified Saint-Lagüe เพราะจะมีพรรคการเมือง ๓ พรรคซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่มีพรรคใดมีผู้แทนได้ ๓ คน ดังเช่นการนับแบบ D'Hondt

ผลดีของการลงคะแนนและนับคะแนนแบบสัดส่วนก็คือ การให้ความคุ้มครองพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยในสภานิติบัญญัติมีผู้แทนได้ตามสมควร และถ้าจะป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยมากเกินไป บางประเทศได้ใช้วิธีกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนรวมทั้งหมดไม่เกินร้อยละสาม ร้อยละห้า หรือร้อยละแปดของคะแนนรวมทั้งประเทศสุดแล้วแต่ละประเทศจะกำหนด ให้ถือว่าพรรคนั้นไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเลย

ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่า ประเทศไทยสมควรปรับปรุงระบบการเลือกตั้งเป็นระบบการนับคะแนนแบบสัดส่วน แบบ D'Hondt เพราะวิธีการของ D'Hondt เป็นวิธีที่ไม่ยุ่งยาก และนับว่าเป็นทางสายกลางในระบบสัดส่วน

สำหรับประเทศไทยถ้าจะแบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตโดยไม่คำนึงถึงเขตจังหวัด จะเกิดปัญหาว่าผู้แทนซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้แทนของจังหวัดใดในเมื่อเขตหนึ่งๆ คลุมหลายจังหวัดและโดยที่ประชาชนมีความเคยชินกับการมีผู้แทนในแต่ละจังหวัด ฉะนั้น ถ้าเปลี่ยนระบบแบ่งเขตใหม่โดยไม่ยึดเขตจังหวัดก็จะเกิดความยุ่งยากหรือข้อโต้แย้งมากมาย รัฐบาลจึงควรยึดหลักการแบ่งเขตโดยถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ และจัดแบ่งเขตเลือกตั้งภายในแต่ละจังหวัดให้ได้ผู้แทนเท่าที่จังหวัดแต่ละจังหวัดจะพึงมี เช่น จังหวัดนครราชสีมา

มีผู้แทนได้ ๑๕ คน ก็จะต้องแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็น ๓ เขต แต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๕ คน ถ้าจัดแบ่งเขตดังที่กล่าวมานี้ประชาชนย่อมจะพอใจที่ตนยังมีผู้แทนของจังหวัดที่ตนมีถิ่นที่อยู่ หรือจังหวัดที่มีผู้แทนต่ำกว่า ๕ คน ก็ไม่จำเป็นต้องแบ่งเขตและยังใช้ระบบ D'Hondt ได้ด้วย

การคัดค้านการเลือกตั้ง

ในประเทศไทยเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด ถ้าผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเห็นว่าการที่บุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ หรือต่อศาลแพ่งภายในสามสิบวัน เว้นแต่การร้องคัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใช้จ่ายเกินหนึ่งล้านบาท หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาวิธีปฏิบัติของต่างประเทศแล้วเห็นว่าในหลายประเทศได้กำหนดให้สำนักงานเขตเลือกตั้งในแต่ละเขตเป็นผู้รวบรวมคะแนนและประกาศให้ประชาชนทราบ แต่บางประเทศให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งหรือเจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับชาติ หรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง

การประกาศผลการเลือกตั้งตามวรรคก่อน ประเทศส่วนมากยังไม่ยอมรับว่าเป็นการประกาศผลที่สมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะอาจมีการทุจริตในการลงคะแนน เช่น ลงคะแนนโดยไม่มีสิทธิ มีข้อบกพร่องในการนับคะแนน เช่น จำนวนบัตรไม่ตรงกับบัญชีผู้มาลงคะแนน ฯลฯ จึงได้มีวิธีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของผลการเลือกตั้ง (validation of election) โดยองค์กรต่างๆ เช่น คณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติ ศาลเลือกตั้ง เจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับชาติ หรือผู้ตรวจการเมือง คณะบุคคลเหล่านี้จะต้องดำเนินการตรวจสอบให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่เกินหนึ่งเดือนหรือสองเดือนสุดแล้วแต่เป็นประเทศที่มีผู้สมัครมากหรือน้อย

เมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของผลการเลือกตั้งเสร็จแล้ว และได้มีประกาศรับรองถูกต้องเป็นทางการ ถ้ายังมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการลงคะแนน ผู้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องอาจส่งข้อพิพาทไปให้ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ เจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับชาติ สภานิติบัญญัติ สำนักงานการเลือกตั้งแต่ละเขตให้เป็นผู้วินิจฉัย หรือให้ประชาชนหรือผู้เลือกตั้งซึ่งมีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้องขอให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย ประเทศที่

กำหนดให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะนิยมกำหนดให้ศาลยุติธรรมสูงสุดเป็นผู้พิพากษา บางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรีย บังคลาเทศ บราซิล คอสตาริกา จะกำหนดให้มีศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษา สหรัฐอเมริกาให้สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาซีเนทแล้วแต่จะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสมาชิกสภาใดเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

จากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของผลการเลือกตั้งก่อนมีการประกาศผลเป็นทางการจนถึงการพิจารณาข้อพิพาทการเลือกตั้ง หรือการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อเสนอว่า ระบบให้มีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการเลือกตั้งก่อนที่จะยินยอมให้ผู้สมัครหรือผู้เลือกตั้งยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งว่าเป็นไปโดยมิชอบย่อมจะเป็นหลักประกันให้ผู้สมัครและผู้เลือกตั้งมีความพอใจที่ได้เห็นองค์กรของรัฐเข้ามาช่วยแก้ไขข้อบกพร่องในการเลือกตั้งเป็นลำดับแรก ถ้ายังไม่พอใจในผลการตรวจสอบความถูกต้องก็อาจใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลยุติธรรมได้ต่อไปเป็นลำดับสุดท้าย ฉะนั้น ถ้ารัฐบาลจะนำข้อเสนอนี้ไปพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็จะเป็นผลดีแก่ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย และจะช่วยลดการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งอีกด้วย

คณะกรรมการกำกับดูแลการเลือกตั้ง

โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๑๕ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์ยุติธรรม จากการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๘ รัฐบาลได้จัดให้มีองค์กรกลางประกอบด้วย กรรมการหลายสิบท่านมีหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้ง ส.ส. ให้บริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ปรากฏว่าภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการซื้อสิทธิและขายเสียงกันมาก เมื่อองค์กรกลางหรือคณะกรรมการไม่อาจช่วยให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และจุดอ่อนประการสำคัญขององค์กรกลางที่ถูกตำหนิก็คือการขาดบุคลากรซึ่งมีความรอบรู้ในแต่ละจังหวัด คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาวิธีทำงานขององค์กรกลางแล้วเห็นว่าน่าจะเปลี่ยนกลไกการกำกับดูแลเสียใหม่

ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

(๑) ในแต่ละจังหวัดจะต้องมีเจ้าพนักงานเลือกตั้งซึ่งมีความรอบรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประชาชนในจังหวัด และเป็นผู้ซึ่งข้าราชการและประชาชนให้ความเคารพยำเกรง ฉะนั้น หน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งภายในจังหวัดแต่ละจังหวัดควรแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการเลือกตั้งในจังหวัดโดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้ช่วยและร่วมรับผิดชอบ เหตุผลที่เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันเพราะข้าราชการระดับสูงเหล่านี้เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานเลือกตั้งรับผิดชอบภายในจังหวัดก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง มีความสามัคคีระหว่างข้าราชการ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างสุดความสามารถ

(๒) การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีอำนาจสั่งการผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยตรงในส่วนที่เกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง

(๓) ในระหว่างการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง การโยกย้ายหรือลงโทษผู้ว่าราชการจังหวัดที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๔) ข้าราชการตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาถึงนายอำเภอมีหน้าที่พัฒนาประชาชนให้เข้าใจถึงประโยชน์ของการเลือกตั้ง สอดส่องป้องกันการซื้อสิทธิและขายเสียงซึ่งจะเกิดขึ้นในฤดูกาลเลือกตั้ง ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<u>การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น</u>

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ใช้บังคับในการเลือกตั้งทั่วไปมาแล้วหลายครั้ง ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ยังบกพร่องอยู่หลายประการ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

๑. มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใดจนถึงวันเลือกตั้ง ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจะจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการ ดังนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แก่สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา หรือสถานสงเคราะห์อื่นใด

(๓) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพและการรื่นเริงต่างๆ

(๔) ทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประโยชน์ของบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา หรือสถาบันอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ก็ตาม

(๕) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด"

ความผิดของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ มีมาตรา ๙๑ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๙๑

"ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อให้ผู้อื่นกระทำ การตระเตรียม หรือการพยายามกระทำความผิดตามมาตรา ๓๕ (๑) และ (๒) ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน"

ทั้งนี้ก็โดยมีเหตุผลว่า ความผิดตามมาตรา ๓๕ ที่มีบทลงโทษตามมาตรา ๙๑ นี้ ต้องเป็นความผิดที่ได้กระทำสำเร็จแล้ว แต่เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงได้ผลยิ่งขึ้นและเพื่อควบคุมการกระทำผิดอย่างมีผลจริงจัง ควรกำหนดให้การตระเตรียมการกระทำความผิดเป็นความผิดที่ต้องระวางโทษเท่ากับความผิดสำเร็จด้วย และควรกำหนดให้การพยายามกระทำความผิด และการใช้ผู้อื่นกระทำความผิด ต้องระวางโทษเท่ากับการกระทำความผิดสำเร็จด้วยเช่นกัน

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นว่าความผิดตามมาตรา ๓๕ เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง ถึงแม้มาตรา ๙๑ จะกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และศาลอาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีก็ตาม แต่ระยะเวลาของการพิจารณาความผิดตามวิธีพิจารณาความตั้งแต่ศาลชั้นต้นถึงศาลฎีกาคู่ความอาจใช้เวลาถึง ๕-๖ ปี ด้วยเหตุเงื่อนเวลาดังกล่าว ถึงแม้ในที่สุดศาลจะพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดมาตรา ๓๕ แต่ในระหว่างนั้นก็สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อให้มีการบังคับใช้มาตรการการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เห็นสมควรที่จะนำมาตรการที่สามารถจัดการกับกรณีดังกล่าวมาใช้ หากพบว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายในมาตรานี้อย่างจริงจัง ก็ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิได้ด้วย โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการของทางภาครัฐในฐานะเป็นผู้เสียหายแต่ฝ่ายเดียว ดังนั้น จึงควรเพิ่มมาตรา ๓๕ ไว้ ในบทบัญญัติของมาตรา ๗๘ หมวดว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งด้วย

๒. มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติว่า "ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน ให้ผู้เลือกตั้งที่จะลงคะแนนไปแสดงตนต่อกรรมการตรวจคะแนนโดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อ

ให้ตรวจสอบชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง เมื่อกรรมการตรวจคะแนนตรวจสอบถูกต้องแล้ว ให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดังๆ ฯลฯ" ในปัจจุบันกรรมการตรวจคะแนนได้ละเลยไม่อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้มาเลือกตั้งดังๆ ความประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ที่ให้กรรมการตรวจคะแนนขานชื่อผู้มาเลือกตั้งดังๆ ก็เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นทราบ ถ้าประชาชนเห็นว่ามีคนอื่นไปใช้ชื่อแทนก็อาจคัดค้านต่อกรรมการตรวจคะแนนได้ โดยที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่กรรมการตรวจคะแนนไม่ปฏิบัติตามควรจะถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ หรือกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ขานชื่อดังๆ โดยเฉพาะก็ได้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงขอรายงานไว้เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการแก้ไข

๓. มาตรา ๗๓ ได้บัญญัติเรื่องบัตรเสียไว้ว่า "บัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย คือ

(๑) บัตรปลอม

(๒) บัตรที่ทำเครื่องหมายเลือกตั้งเกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(๓) บัตรที่มิได้ทำเครื่องหมายเลย

(๔) บัตรที่ปรากฏว่าได้พับซ้อนกันมากกว่าหนึ่งบัตร

(๕) บัตรที่มีเครื่องสังเกต หรือข้อความอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(๖) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด เว้นแต่เป็นบัตรเลือกตั้งตามวรรคสี่

บัตรดังกล่าวให้กรรมการตรวจคะแนนสลักหลังว่า "เสีย" และให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่าสามคนลงลายมือชื่อกำกับไว้

ในการนับคะแนน หากปรากฏว่ามีบัตรเสียให้แยกบัตรเสียออกไว้เป็นส่วนหนึ่ง และห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่ากรณีใด

บัตรเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคนและบัตรเลือกตั้งนั้นมีทั้งเครื่องหมายที่อาจทราบได้ว่า ลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใดและที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสียเฉพาะเครื่องหมายที่ไม่อาจทราบได้ว่า ลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใดเท่านั้น และให้นับคะแนนเฉพาะเครื่องหมายที่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้

กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด บัตรเลือกตั้งนี้ให้กรรมการตรวจคะแนนสลักหลังว่า "เสียบางส่วน" โดยให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่าสามคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ และให้แยกบัตรเสียบางส่วนนี้ออกไว้เป็นอีกส่วนหนึ่ง"

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗๓ มีบทบัญญัติไม่รัดกุม การให้กรรมการตรวจคะแนนสลักหลังว่า "เสีย" และระบุให้ชัดว่าเสียตามอนุมาตราใดของมาตรา ๗๓ และให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่าสามคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ จะถือว่ากรรมการตรวจคะแนนได้ใช้ดุลพินิจว่าเป็นบัตรเสีย ศาลจะต้องรับฟังเสมอไปหรือไม่

๔. มาตรา ๗๕ วรรคสองได้บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ให้นายอำเภอเก็บรักษาหีบบัตรเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด" คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้ามีการคัดค้านการเลือกตั้งและมีประเด็นที่จะต้องเปิดหีบบัตรพิสูจน์ ในกรณีเช่นนี้ควรนำหีบบัตรไปมอบให้ศาลเป็นผู้เก็บรักษา จะช่วยป้องกันการกล่าวหามีการทุจริตเกี่ยวกับหีบบัตรเลือกตั้ง

๕. โดยที่พระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่ควบคุมจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า บัตรที่ส่งมาให้หน่วยเลือกตั้งจะต้องมีหมายเลขกำกับไว้ทุกบัตร และเมื่อเริ่มลงคะแนนจะต้องแจกบัตรให้แก่ผู้มาออกเสียงเรียงตามเลขหมายของบัตรและเมื่อหมดเวลาลงคะแนนต้องตรวจและบันทึกไว้เป็นหลักฐานว่ามีจำนวนบัตรที่ลงคะแนนไปแล้วมีกี่ใบ และเหลือจำนวนเท่าใด วิธีการนี้จะช่วยป้องกันการทุจริตการลงคะแนนได้

๖. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การซื้อสิทธิขายเสียงจะต้องอาศัยเงินสดเป็นจำนวนมาก และนิยมเบิกจากธนาคาร ถ้ารัฐบาลจะออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารและสถาบันการเงินทุกแห่งให้ความร่วมมือโดยทำรายงานการถอนเงินของผู้ฝากแต่ละวัน ซึ่งแต่ละรายมีจำนวนเกินกว่า ๕ แสนบาทต่อวัน โดยจดชื่อคนและที่อยู่ผู้ถอนเงินไว้ด้วย แล้วรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบทุกสัปดาห์ถึงความเคลื่อนไหวของเงินที่ได้เบิกไปจากธนาคาร มาตรการนี้น่าจะสร้างความหวาดหวั่นให้แก่ผู้ประสงค์จะซื้อสิทธิขายเสียง

๗. เมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ บังคับให้ผู้เลือกตั้งต้องไปลงคะแนนเสียง และถ้าใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) ผู้เลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดแต่เพียงพรรคเดียว การเรียงรายชื่อผู้สมัครว่าคนใดจะเป็นคนแรก คนที่สอง คนที่สาม คนที่สี่ และคนที่ห้าของบัญชีที่จะจัดทำขึ้น จึงมีความสำคัญต่อผู้สมัครเป็นอย่าง

มาก และผู้สมัครแต่ละคนจะใช้ความพยายามทุกวิถีทางให้ชื่อของตนอยู่ในลำดับที่หนึ่งหรือที่สอง ฉะนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าจะได้รับการคัดเลือกอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นสมควรเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้ลงมติโดยอาศัยเสียงข้างมากว่าผู้สมัครคนใดเป็นผู้ได้รับเลือกให้มีชื่อในบัญชีรายชื่อเป็นลำดับแรก ลำดับที่สอง และลำดับต่อๆ ไปจนครบจำนวนผู้แทนของแต่ละเขตเลือกตั้ง

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในบางมาตรา ดังนี้

๑. มาตรา ๓๘

เห็นสมควรให้แก้ไขถ้อยคำในส่วนที่เกี่ยวกับการ "ห้ามมิให้ผู้ใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง..." โดยเห็นสมควรให้บัญญัติความเทียบเคียงกับความในมาตรา ๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีความว่า "ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน..." ทั้งนี้ เพื่อให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น

๒. มาตรา ๓๙

เห็นสมควรให้แก้ไขถ้อยคำในส่วนที่เกี่ยวกับการ "ห้ามมิให้พรรคการเมืองใดหรือสมาชิกผู้ใดรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จากผู้ใด..." โดยเห็นสมควรให้บัญญัติความเทียบเคียงกับความในมาตรา ๑๔๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีความว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน... เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ..."

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรให้แก้ไขถ้อยคำในมาตราต่างๆ ที่มีความทำนองเดียวกันกับความในมาตรา ๓๘ และ ๓๙ คือ ความในมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ และเห็นสมควรปรับปรุงเรื่องบทกำหนดโทษในมาตรา ๕๙ ให้มีความสอดคล้องกับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ขอเสนอเป็นข้อสังเกตในเบื้องต้นว่าการศึกษาพิจารณามาตรการที่จะนำไปใช้กับการเลือกตั้ง ส.ส. เพื่อให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมนั้นจะเป็นเพียงการศึกษาถึงกลไกต่างๆ ของการเลือกตั้ง หรือบางส่วนของระบบการเลือกตั้ง

ที่อาจช่วยป้องกันหรือลดการซื้อสิทธิขายเสียงได้เท่านั้น แต่จะไม่เป็นการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบการเลือกตั้งทั้งหมดให้ก้าวหน้าทันสมัยยิ่งกว่าปัจจุบัน เนื่องจากระยะเวลาการศึกษามีเพียงสามเดือนเศษ

๒. จากเอกสารข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ จัดทำโดยกรมการปกครอง แสดงให้เห็นว่าในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ มีคนไปลงคะแนน ๖๒.๐๔% เท่ากับ ๒๓,๔๖๒,๗๔๖ คน จากจำนวน ๓๗,๘๑๗,๙๘๓ คน มีคนไม่ไปใช้สิทธิประมาณ ๑๔,๓๕๕,๒๓๗ คน ปัญหามีว่าจะทำอย่างไรจำนวนประชาชนซึ่งไปลงคะแนนจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในการตอบปัญหานี้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่าถ้าประสงค์จะให้ประชาชนไปลงคะแนนเป็นจำนวนมาก ก็จะต้องใช้วิธีการบังคับให้ไปลงคะแนนตามแบบอย่างของบางประเทศ โดยถือว่าการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทยทุกคน ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนน ถ้าไม่ไปก็จะต้องถูกลงโทษ การมีกฎหมายลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้นจะต้องมีการยกเว้นให้แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนชรา คนทุพพลภาพ คนไปทำงานต่างประเทศ หรืออยู่ต่างจังหวัด ซึ่งไม่อาจกลับมาลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ฯลฯ และโทษที่จะลงแก่ผู้ไม่ไปลงคะแนนก็ควรเป็นโทษปรับที่มีอัตราไม่สูงนัก และควรพิจารณาหาวิธีการที่จะช่วยให้คนซึ่งอยู่ในภาวะที่จะไปลงคะแนนไม่ได้สามารถลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้โดยกำหนดมาตรการที่รัดกุมและเหมาะสม

๓. วิธีลงคะแนนและนับคะแนนเพื่อทราบว่าผู้สมัครคนใดจะได้รับเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาวิธีนับคะแนนของประเทศต่างๆ แล้ว เห็นว่าน่าจะใช้วิธีนับคะแนนของการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) หรือแบบเฉลี่ยที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับซึ่งมีข้อดีคือ พรรคการเมืองจะเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครให้ได้จำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนที่แต่ละเขตจะพึงมี แล้วนำเสนอให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนน ผู้เลือกตั้งมีหน้าที่เพียงแต่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองที่มีบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่ตนชอบ จะเห็นได้ว่าผู้สมัครกับผู้เลือกตั้งไม่ได้เกี่ยวข้องกันเลย ผู้เลือกตั้งจะลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ถึงแม้ว่าในบัญชีรายชื่อจะมีผู้สมัครใช้เงินของตัวเองหว่านล้อมให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนให้แก่บัญชีที่ตนมีชื่อ และผู้อื่นมีชื่ออยู่ในบัญชีด้วย ผลก็คือ เป็นการบั่นทอนความตั้งใจของผู้สมัครที่จะใช้เงินของตนไปช่วยผู้อื่นด้วย ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่ช่วยลดความต้องการซื้อสิทธิขายเสียงได้ประการหนึ่ง และโดยที่การเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีวิธีการนับคะแนนหลายแบบเห็นว่า ในระยะเริ่มต้นควรใช้วิธีนับแบบ D'Hondt ซึ่งมีใช้อยู่ในบางประเทศ วิธีการของ D'Hondt เป็นวิธีที่ไม่ยุ่งยาก ใช้วิธีหารจำนวนคะแนนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับด้วยตัวหาร ๑-๒-๓-๔-๕-๖ ตามลำดับ เช่น เขตที่มีผู้แทนได้ ๕ คน ผลลัพธ์จากการหารด้วยตัวเลขดังกล่าวจากคะแนนรวม

ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ให้ถือว่าผลลัพธ์ห้าลำดับแรกเป็นจำนวนผู้แทนซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะพึงมี

๔. การสกัดกั้นมิให้ผู้สมัคร และผู้เลือกตั้งใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงอีกประการหนึ่งก็คือ การทำให้ผู้สมัครเกิดความรู้สึกว่าการได้รับเลือกตั้งไม่นำไปสู่การได้รับเงินงบพัฒนาจังหวัด การได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและการเป็นกรรมาธิการในคณะต่างๆ ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่คณะกรรมาธิการต้องการ แต่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะต้องแก้ไขใหม่ เช่น ถ้าจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนสำรองที่ได้ระบุไว้ในบัตรเลือกตั้งจะเข้าดำรงตำแหน่ง ส.ส. แทนสมาชิกผู้ลาออก หรือในกรณีของคณะกรรมาธิการ การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติและการสอบสวนการกระทำใดๆ จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

๕. การมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในการเลือกตั้ง ควรจะมอบหมายให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประจำอยู่ในแต่ละจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ฯลฯ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านส่งเสริมให้ราษฎรรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้ง และควบคุมไม่ให้มีการทุจริตเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงในระหว่างการเลือกตั้ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบในระดับสูงสุด

๖. สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม แทนที่จะมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลและควรให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคของแต่ละจังหวัดเป็นผู้ช่วยและอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องกำหนดไม่ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ควรมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการบริหารการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม และเพื่อส่งเสริมกำลังใจเจ้าพนักงานเลือกตั้งหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคให้มั่นคงเข้มแข็ง ควรมีมาตรการของกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ใช้อำนาจสั่งการโยกย้าย สอบสวน ลงโทษทางวินัยข้าราชการดังกล่าว โดยมิได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรการดังกล่าวนี้จะมีผลให้ไม่ต้องมีกรรมการเป็นจำนวนมาก

๗. ข้อเสนอแนะประการสุดท้าย ได้แก่ การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ฯลฯ ให้

สอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งที่ปรับปรุงใหม่เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

๘. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่าจากข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นเป็นการแก้ไขปัญหาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงแก้ไขในด้านอื่นๆ เช่น เสริมด้านการศึกษาทุกระบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ เชื่อมั่นศรัทธา และปฏิบัติตนใช้ชีวิตอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางชีวิตอย่างเป็นกระบวนการและมีความต่อเนื่องตลอดไปพร้อมกันด้วย เพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และได้รับความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พร้อมด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มาเพื่อวุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ก็ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนสืบไป

หลักการเขียนคำนิยามศัพท์ในการร่างกฎหมาย

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ในทรรศนะของการร่างกฎหมาย “กฎหมาย” คือ เอกสารชนิดหนึ่งที่สร้างกฎหรือกำหนดกติกาอันจะนำมาใช้ควบคุมพฤติกรรมของสังคมและสมาชิกแห่งสังคมในอนาคต โดยมีพื้นฐานมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นผู้มีอำนาจหรือสังคมเองไม่ประสงค์จะให้เกิดขึ้น หรือประสงค์จะให้เกิดขึ้นในรูปแบบหรือแนวทางหรือภายในกรอบอันเดียวกัน เพื่อความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือขจัดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์หลักของผู้ร่างกฎหมายจึงมุ่งเพื่อบรรลุเป้าหมาย ๒ ประการ คือ

๑. สร้างกฎและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดแห่งกฎหมาย

๒. สื่อความหมายของกฎหมายนั้นไปยังสังคม

กฎหมายทั้งหลายที่ได้จัดตั้งและกำหนดขึ้นแล้วนั้นย่อมจะมีผลกระทบต่อสมาชิกแห่งสังคมทุกคนไม่ในทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ โดยอาจกระทบถึงเสรีภาพ สถานะของบุคคล กิจการ ทรัพย์สิน หรือแม้แต่ชีวิตของบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้การสื่อความหมายไปยังสมาชิกแห่งสังคมจึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องตระหนักอยู่เสมอและจะต้องบรรลุถึงให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสื่อความหมายไปถึงบุคคลสามกลุ่มดังต่อไปนี้ให้เกิดความเข้าใจตรงกันกับสิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายมุ่งประสงค์ กล่าวคือ

๑. บุคคลซึ่งจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่นผู้ที่จะต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร หรือผู้ที่จะเป็นผู้สอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยการสอบบัญชี เป็นต้น

๒. บุคคลซึ่งจะเป็นผู้แนะนำ ให้คำปรึกษา หรือช่วยเหลือบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย เช่น ที่ปรึกษากฎหมาย ทนายความ หรือผู้สอบบัญชี เป็นต้น

๓. บุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้กำกับ ดูแล หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือผู้ซึ่งจะต้องวินิจฉัยเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้พิพากษาตุลาการ

กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ร่างกฎหมายจะต้องเขียนบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ผู้อื่นเข้าใจได้และตรงตามสิ่งที่ตนต้องการ ไม่ใช่เขียนให้เข้าใจกันได้เฉพาะในหมู่นักร่างกฎหมายหรือ

นักกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องเขียนให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ด้วย และความเข้าใจนั้นจะต้องเป็นความเข้าใจที่ตรงกัน แต่แม้กระนั้นก็ตามการร่างกฎหมายย่อมมีลีลาและกฎเกณฑ์แห่งการใช้ภาษาอยู่เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากการเขียนคำอธิบายหรือวรรณคดีที่ต้องการความสละสลวย ผู้ที่ประสงค์จะเข้าใจต้องอ่านด้วยความตั้งใจและพินิจพิเคราะห์ การอ่านในลักษณะเพียงให้ผ่านตาย่อมไม่สามารถเข้าใจซึ้งถึงความหมายที่แท้จริงหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

ภาษาที่ใช้ในการร่างกฎหมาย มีกฎเกณฑ์ที่อาจสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑. เป็นภาษาที่เรียบง่าย อย่างไรจึงจะเรียกว่า "เรียบง่าย" มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(๑) ไม่ฟุ่มเฟือย กล่าวคือ ไม่ใช้ถ้อยคำใดที่ไม่จำเป็น โดยมิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีความหมายใดๆ หรือไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้ตามหลักไวยากรณ์ (ตัวอย่างมาตรา ๑๐ วรรคสองของพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. ๒๔๙๐ มีความว่า **"เมื่อคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยได้สั่งให้เลิกมัสยิดนั้นแล้ว ก็ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการจังหวัด แล้วแต่กรณี แจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับจดทะเบียนมัสยิดนั้น"** คำว่า "ก็" ถ้าไม่เขียนไว้จะทำให้ความเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ จำเป็นต้องมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเขียนให้ถูกหลักไวยากรณ์หรือไม่) และไม่ใช้ถ้อยคำที่แม้จะมีความหมายอยู่ในตัว แต่ความหมายนั้นรวมอยู่ในคำอื่นอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น คำว่า "อนุวัต" ซึ่งแปลว่า "ทำตาม ประพฤติตาม ปฏิบัติตาม" แต่มักจะใช้กันว่า "อนุวัตให้เป็นไปตาม" หรือตัวอย่างในพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้นิยามคำว่า "ข้าว" ให้หมายความว่า "ข้าวเปลือกทุกชนิด ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว และรวมตลอดถึงปลายข้าว รำ และสิ่งใดๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว" ในกรณีนี้จะเห็นว่าถ้าคำว่าข้าวสารหมายถึงข้าวเปลือกที่สีเอาเปลือกออกแล้วย่อมหมายความถึงข้าวสารเจ้าและข้าวสารเหนียวอยู่แล้ว การใช้คำว่า "ข้าวสาร ข้าวเหนียว" จึงน่าจะไม่จำเป็นและเป็นการฟุ่มเฟือย

คำแต่ละคำที่ผู้ร่างใช้ ผู้ร่างจะต้องเข้าใจความหมายที่แท้จริงให้ถูกต้องเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อมิให้นำถ้อยคำใดที่มีความหมายเหมือนกันอยู่แล้วมาใช้ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการฟุ่มเฟือยแล้วยังอาจทำให้เกิดปัญหาในเวลาตีความว่าผู้ร่างต้องการให้มีความหมายแตกต่างกัน เช่นคำว่า "เกิน" ซึ่งตามพจนานุกรมมีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า "กว่า" อยู่แล้ว ผู้ร่างที่ไม่พิถีพิถันมักจะใช้ติดกันไปด้วยความเคยชินว่า "เกินกว่า" หรืออีกตัวอย่างหนึ่งในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้นิยามคำว่า "เคหะ" ไว้ให้หมายความว่า **"สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะใช้เป็นที่ประกอบ**

ธุรกิจ การค้าหรืออุตสาหกรรมด้วย เป็นส่วนประกอบหรืออุปกรณ์" คำว่า "อุปกรณ์" นั้นตามพจนานุกรมมีความหมายว่า "เครื่องประกอบ" อยู่แล้ว น่าสงสัยว่าผู้ร่างประสงค์จะให้คำว่า "ส่วนประกอบ" กับ "เครื่องประกอบ" แตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ ถ้าเขียนเสียใหม่ดังต่อไปนี้จะกะทัดรัดขึ้นหรือไม่ **"สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ว่าจะใช้เป็นที่ประกอบธุรกิจ การค้า หรืออุตสาหกรรม ด้วยหรือไม่ก็ตาม"** หรืออาจจะเขียนให้สั้นกว่านั้นแต่ได้ความหมายกะทัดรัดขึ้นก็อาจเขียนว่า **"สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ว่าจะใช้เพื่อการอื่นใดด้วยหรือไม่ก็ตาม"**

ผู้ร่างกฎหมายที่ดีจะต้องทำความเข้าใจให้ชัดแจ้งก่อนว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแห่งกฎหมายที่ตนกำลังร่างนั้นมีอยู่อย่างไร แล้วจึงเขียนให้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนั้น ต้องไม่เขียนอะไรในลักษณะที่ตนเองยังไม่เข้าใจชัดแจ้ง แล้วหวังว่าเมื่อถึงเวลามีปัญหาเกิดขึ้นผู้ใช้กฎหมายย่อมตีความกันเอาเองว่าจะมีความหมายกว้างแคบอย่างไร เพราะการทำเช่นนั้นเท่ากับจะปล่อยให้มีการตีความกฎหมายกว้างเกินไปหรือแคบเกินไปผิดไปจากความประสงค์ของผู้ร่าง และโดยผลเช่นนั้น บทบัญญัติต่างๆ ที่รองรับไว้อาจคลุมไม่ถึงหรือเกิดช่องโหว่ได้

การตรวจสอบว่าถ้อยคำหรือความใดมีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือยหรือไม่ อาจทำได้โดยถามตัวเองว่า ถ้าไม่เขียนคำหรือความนั้น จะทำให้ความต้องการหรือเป้าหมายแห่งกฎหมายนั้นผิดหรือเสียไปหรือไม่ จะเกิดความหมายแคบไปหรือกว้างไปหรือไม่ ถ้าไม่เขียนเลยจะมีผลที่ไม่ต้องการเกิดขึ้นหรือไม่ ถ้าคำตอบเป็นว่าถึงไม่เขียนไว้ก็จะไม่เกิดผลอะไรในทางที่ไม่ต้องการขึ้นย่อมแสดงว่าถ้อยคำหรือความนั้นฟุ่มเฟือย

ตัวอย่าง

"เครื่องหมาย" หมายความว่า ภาพถ่าย ภาพวาด ภาพประดิษฐ์ ตรา ชื่อ คำ ตัวหนังสือ ตัวเลข ลายมือชื่อ หรือสิ่งเหล่านี้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน แต่ไม่หมายความรวมถึงแบบผลิตภัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร (พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔)

ความที่ว่า "หรือสิ่งเหล่านี้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน" ถ้าไม่เขียนไว้ จะทำให้ความหมายเปลี่ยนไปหรือไม่

(๒) ใช้ภาษาธรรมดาที่ใช้กันอยู่ทั่วๆ ไป ในเมื่อคำนั้นมีความหมายตรงตามที่ต้องการอยู่แล้ว

(๓) ใช้ถ้อยคำให้ถูกหลักไวยากรณ์

๒. ไม่ใช้คำที่มีความหมายอย่างเดียวกันในที่ต่างๆ กันให้ผิดแผกกัน กล่าวคือเมื่อใช้คำหนึ่งคำใดอันมีความหมายตรงต่อวัตถุประสงค์แล้ว ต้องไม่ใช้คำอื่นใดอีกเมื่อต้องการให้มีความหมายอย่างเดียวกัน แม้ว่าจะต้องใช้ซ้ำๆ กันจนขาดความสละสลวยก็ตาม เพราะเมื่อใช้คำที่แตกต่างกันย่อมจะทำให้เกิดความเข้าใจที่แตกต่างกัน เนื่องจากผู้แปลจะยึดหลักว่าหากผู้ร่างไม่ประสงค์จะให้มีความหมายที่แตกต่างกันแล้วเหตุใดจึงใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่นถ้าใช้คำว่า "คนใด" แล้ว ถ้าต้องการให้มีความหมายเหมือนกันก็ต้องใช้คำว่า "คนใด" ไปตลอด เมื่อใดที่เปลี่ยนเป็น "บุคคลใด" ผู้แปลกฎหมายจะต้องแปลว่ามีความหมายแตกต่างกับคำว่า "คนใด" เป็นต้น

ตัวอย่าง

"สิ่งปฏิกูล" หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

"มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์อื่น

(พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕)

คำว่า "หมายความรวมถึง" และ "รวมตลอดถึง" ถ้าผู้ร่างมีความประสงค์จะให้คำทั้งสองคำมีความหมายอย่างเดียวกัน ก็ควรจะต้องใช้คำเดียวกัน มิฉะนั้นก็อาจต้องแปลว่ามีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีแรก จะมีความหมายว่า คำว่า "สิ่งปฏิกูล" จะมีความหมายไปไม่ถึง "สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น" แต่กฎหมายประสงค์จะให้ขยายความไปถึง "สิ่งอื่นใด" ดังกล่าวด้วย ส่วนในกรณีหลัง คำว่า "รวมตลอดถึง" คงมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "และ" นั้นเอง

๓. ถ้อยคำที่ใช้ต้องมีความชัดเจนและแน่นอน กล่าวคือ ถ้อยคำทุกถ้อยคำที่ใช้จะต้องมีความหมายที่ชัดเจนและแน่นอนตรงตามที่ต้องการ สิ่งที่ควรต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง คือ แม้ถ้อยคำนั้นมีความหมายตรงตามที่ต้องการแล้ว ผู้ร่างที่ดีจะต้องตรวจสอบด้วยความรอบคอบเสมอว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายเพียงเท่าที่ต้องการจริงหรือไม่ หรือมีความหมายมากกว่าหรือน้อยกว่าที่ต้องการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นความหมายตามพจนานุกรมหรือความหมายในความรู้สึกทั่วๆ ไปของคนธรรมดา การที่จะใช้ถ้อยคำได้ถูกต้อง ผู้ร่างจึงจำเป็นจะต้องรู้ถึงจุดประสงค์ในการร่างกฎหมายนั้นๆ ว่าต้องการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ใด ต้องการครอบคลุมมากน้อยเพียงใด มีสิ่งใดบ้างที่ต้องการหรือสมควรยกเว้นไม่ให้อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายที่ตนกำลังร่างอยู่ และต้องถามตัวเองอยู่เสมอว่าถ้อยคำที่ใช้นั้นได้บรรลุถึงสิ่งนั้นแล้วหรือไม่

อย่างไรก็ตามในหลายกรณีคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปอาจมีความหมายคลุมไม่ถึงสิ่งที่ต้องการ หรือมีความหมายเกินที่ต้องการ หรือเป็นคำใหม่ เป็นคำทางวิชาการที่รู้จักกันแต่เฉพาะในหมู่คนอันจำกัดหรือเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการนั้นๆ เท่านั้น จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายถึงความหมายของถ้อยคำนั้นไว้ให้ชัดเจน ซึ่งทำได้โดยวิธีการเขียนคำนิยามศัพท์ไว้ คำนิยามศัพท์ของกฎหมายจึงเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ภาษาในกฎหมายเกิดความชัดเจน และไม่ฟุ่มเฟือยตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

วัตถุประสงค์ของคำนิยามศัพท์ คำนิยามศัพท์ในกฎหมาย มีวัตถุประสงค์อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. **ทำให้เกิดความชัดเจน** เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คำนิยามศัพท์จึงทำหน้าที่ ๔ ประการดังนี้

(๑) กำหนดขอบเขตหรือความหมายที่ชัดเจน เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ตามธรรมดาทั่วไป มีความหมายอันหาที่ยุติไม่ได้ หรือเป็นถ้อยคำใหม่ที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายนั้นเอง คนทั่วไปอาจจะทราบความหมายเป็นเลาๆ แต่ไม่ชัดเจน หรือเป็นถ้อยคำในเชิงวิชาการที่บุคคลธรรมดายากที่จะเข้าใจได้

ตัวอย่าง ๑

"คนต่างด้าว" หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒)

ตัวอย่าง ๒

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

(พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒)

ตัวอย่าง ๓

"พิมพ์" หมายความว่า ทำให้เป็นตัวหนังสือหรือรูปรอยอย่างใดๆ โดยการกด หรือการใช้พิมพ์หิน เครื่องกล วิธีเคมี หรือวิธีอื่นใดอันอาจให้เกิดเป็นสิ่งพิมพ์หลายสำเนา

(พ.ร.บ. การพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔)

(๒) ขยายความหมายให้กว้างขึ้นกว่าความหมายที่มีอยู่ตามปกติธรรมดา

ตัวอย่าง

"เจ้าของรถ" หมายความว่า ผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในรถหรือผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าซื้อ และหมายความรวมถึงผู้นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวด้วย (พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕)

เมื่อกล่าวถึง "เจ้าของรถ" คนธรรมดาทั่วๆ ไปจะนึกถึงคนที่มีกรรมสิทธิ์ในรถนั้น แต่เมื่อกฎหมายประสงค์จะให้ขยายกว้างกว่าที่คนธรรมดาคิด จึงจำเป็นต้องมีคำนิยามศัพท์นี้เพื่อขยายให้กว้างขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ได้ขยายไปถึงคนซึ่งแม้ไม่ได้เป็นเจ้าของรถ (ในความหมายธรรมดา) แต่เป็นผู้ครอบครองอันเนื่องมาจากการเช่าซื้อ (หรือที่เรียกกันว่าผ่อนส่ง) และรวมไปถึงคนที่นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย ไม่ว่าผู้นำรถมานั้นจะมีกรรมสิทธิ์ในรถนั้นหรือไม่ก็ตาม

(๓) จำกัดความหมายให้แคบเข้ากว่าความหมายที่มีอยู่ตามปกติธรรมดา

ตัวอย่าง

"สัตว์" หมายความว่า สัตว์ที่มิใช่สัตว์ป่า และหมายความเฉพาะโค กระบือ แพะ แกะ สุกร และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำนิยามศัพท์ข้างต้นจำกัดความหมายของคำว่า "สัตว์" ให้แคบเข้า ถึง ๒ ชั้น คือ นอกจากจะจำกัดว่าหมายถึงเฉพาะสัตว์ที่ไม่ใช่สัตว์ป่าแล้ว ยังจำกัดให้มีความหมายเฉพาะ โค กระบือ แพะ แกะ สุกร และสัตว์อื่นตามที่จะได้มีการกำหนดต่อไปด้วย (เหตุที่ไม่เขียนเพียงว่าหมายถึง โค กระบือ แพะ แกะ สุกร ก็เพราะถ้าเขียนเช่นนั้นก็จะหมายความถึงโค กระบือ แพะ แกะ สุกร ทั้งที่เป็นสัตว์บ้านและสัตว์ป่าด้วย ซึ่งกฎหมายไม่ต้องการให้ครอบคลุมไปถึงเช่นนั้น ส่วนความตอนท้ายที่กล่าวว่า "สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" ย่อมมีความหมายว่าในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนด "สัตว์อื่น" ในภายหลังจะกำหนดให้รวมถึงสัตว์ที่เป็นสัตว์ป่าด้วยไม่ได้)

๒. การหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำยาวๆ หรือซ้ำๆ กัน โดยใช้คำย่อหรือตัดคำให้สั้นเข้า

ตัวอย่าง ๑

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(พ.ร.บ. ควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔)

ตัวอย่าง ๒

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา (พ.ร.บ. กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๕)

หลักเกณฑ์ในการเขียนและใช้คำนิยามศัพท์

หลักประการที่ ๑ การที่จะเขียนคำนิยามศัพท์คำใด ผู้ร่างต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจน แน่นอน หรือเพื่อย่อคำให้สั้น ตามวัตถุประสงค์แห่งคำนิยามศัพท์ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น หากมิได้มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ควรต้องเขียนคำนิยามศัพท์ไว้

ตัวอย่าง

"การประปานครหลวง" หมายความว่า การประปานครหลวง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ (พ.ร.บ. การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐)

เป็นคำอธิบายที่ไม่ได้ให้ความหมายอะไรเพิ่มเติมหรือเกิดประโยชน์อะไรเลย

หลักประการที่ ๒ เมื่อให้คำนิยามศัพท์คำใดแล้ว ต้องใช้คำนั้นตามความหมายที่ได้นิยามไว้ ในทุกมาตราของกฎหมายฉบับเดียวกัน (ดูตัวอย่างในหลักประการที่ ๔)

หลักประการที่ ๓ การเขียนคำนิยามศัพท์ควรจะทำแต่เฉพาะกับคำหรือวลีที่มีความหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงตามความประสงค์เท่านั้น คำหรือวลีใดที่มีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวและตั้งใจจะใช้ในความหมายนั้นอยู่แล้ว ก็ไม่ควรเขียนคำนิยามศัพท์ขึ้นใหม่

หลักประการที่ ๔ ไม่ควรนำคำใดที่มีความหมายเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วในความหมายหนึ่ง มาใช้และให้นิยามในอีกความหมายหนึ่ง เพราะนอกจากจะทำให้ผู้อ่านเกิดการสับสนในเวลาอ่านแล้ว ผู้ร่างเองยังอาจหลงลืมหรือสับสนในการใช้คำนั้นด้วย หรือในบางกรณีเมื่อจำเป็นต้องใช้คำๆ นั้นในความหมายตามปกติธรรมดา ก็จะเกิดปัญหาขึ้นได้

ตัวอย่าง

"จังหวัด" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นใด ซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด

(พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘)

ผู้ร่างคงจะเห็นว่าคำว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เป็นคำที่ยาวเกินไป และมีความจำเป็นจะต้องใช้ในเกือบจะทุกมาตรา จึงนำคำว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" มาย่อให้สั้นโดยใช้คำว่า "จังหวัด" แทน แต่คำว่า "จังหวัด" นั้น มีความหมายเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าหมายถึงเขตพื้นที่ของประเทศที่แบ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปกครอง และมีการบริหารราชการในรูปแบบของราชการส่วนภูมิภาคภายในเขตนั้นๆ เมื่อนำคำที่มีความหมายตามปกติธรรมดาอย่างหนึ่งไปนิยามในความหมายอีกอย่างหนึ่ง ผู้ร่างเองจึงสับสน ดังจะเห็นได้ชัดว่าคำว่า "จังหวัด" ที่อยู่ต่อท้าย "ผู้ว่าราชการ" ในมาตรา ๕ นั้น เป็น "จังหวัด" ในความหมายของเขตปกครองอันเป็นราชการส่วนภูมิภาค มิใช่ในความหมายของ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ตามที่ได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้

นอกจากนั้น ในมาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า "ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัด" นั้น คำว่า "จังหวัดหนึ่ง" น่าจะหมายถึง "เขตพื้นที่" อันแบ่งแยกเป็นจังหวัด มากกว่าจะหมายถึง "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เพราะถ้าหมายถึง "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ความในมาตรา ๖ ก็ต้องอ่านว่าดังนี้ "ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัด..." ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้เพราะมีบัญญัติอยู่แล้วในมาตรา ๕ อันมีสาระสำคัญว่าในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งประกอบด้วยสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นหากแปลเช่นนั้นแล้วก็จะมีปัญหาว่า แล้วที่ใดบ้างจึงจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะนอกจากมาตรา ๖ แล้ว จะไม่มีที่ใดบอกไว้เลยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีขึ้นได้อย่างใด และอยู่ที่ไหน มีขอบเขตอย่างไร เว้นแต่จะแปลคำว่า "จังหวัด" ในมาตรา ๖ ว่าหมายถึง "จังหวัด" ที่เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน และแปลต่อไปว่าในจังหวัดหนึ่งๆ (ทุกจังหวัด) ให้มีสภาจังหวัด ซึ่งแม้จะยังไม่สมบูรณ์ตามหลักของการร่างกฎหมาย แต่ก็คงพอจะอนุโลมให้กฎหมายมีผลใช้บังคับไปได้

ผลกระทบอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาอยู่จนทุกวันนี้ก็คือ ความสับสนของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ เมื่อนำคำว่า "จังหวัด" อันเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาค มาใช้ในความหมายของ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซ้ำร้ายยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นองคาพยพร่วมกับสภาจังหวัดด้วย เมื่อเกิดการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นขึ้น ซึ่งในระยะต้นๆ ก็จำกัดอยู่ที่การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อนานๆ เข้าก็เกิดความสับสนจนกลายเป็นการเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค

ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการหรือการปกครองแผ่นดินไปในตัว

หลักประการที่ ๕ การนิยามคำหรือวลีใดๆ ไม่ควรให้มีความหมายถึงสิ่งที่โดยปกติจะมีความหมายไปไม่ถึงหรือใกล้เคียงกับคำนั้น เช่น นิยามคำว่า "เป็ด" ให้หมายความว่า "ปลา" เป็นต้น แต่หลักในเรื่องนี้มักจะไม่ค่อยยึดถือกันเคร่งครัดนัก เราจึงอาจจะได้เห็นคำนิยามศัพท์คำว่า "เป็ด ให้หมายความรวมถึง ไก่" ซึ่งยังพอจะอนุโลมว่าเป็นสัตว์มีปีกด้วยกัน (อันที่จริงในกรณีที่ประสงค์จะให้คำคำเดียวมีความหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน แทนที่จะใช้คำที่มีความหมายถึงสิ่งต่างๆ มาเป็นคำหลัก ควรจะใช้คำที่มีความหมายถึงกลุ่มของสิ่งเหล่านั้น เช่น "สัตว์ปีก" ซึ่งจะสามารถขยายความถึงเป็ด ไก่ ห่าน นก ได้ และอยู่ในวิสัยที่คนทั่วไปพอจะนึกออก) อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ควรไปไกลจนถึงขนาดที่จะให้หมายความรวมถึงสิ่งที่โดยปกติคนทั่วไปจะนึกไปไม่ถึง เช่น นิยามคำว่า "ดิน" ให้หมายความถึง "น้ำ" เพราะจะทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจได้ และก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือความสับสนในการใช้กฎหมาย หรือแม้แต่ผู้ร่างเองก็อาจหลงลืมว่าตนได้ให้ความหมายรวมถึงสิ่งนั้นๆ ด้วย

ตัวอย่าง

"ดิน" หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่างๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย (พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖)

เมื่อกล่าวถึง "ดิน" จะมีใครได้ทันนึกถึง "น้ำ" บ้างหรือไม่ แม้แต่ผู้ร่างเองก็จะหลงลืมไปได้เช่นกัน ดังจะเห็นว่าในพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นเอง ได้มีการให้คำนิยามศัพท์คำว่า "การพัฒนาที่ดิน" ไว้ดังนี้

"การพัฒนาที่ดิน" หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นและหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ หรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาดุลย์ธรรมชาติหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อคำว่า "ดิน" ได้ให้ความหมายว่ารวมถึง "น้ำ" ด้วยแล้ว ความที่ว่า "การอนุรักษ์ดินและน้ำ" ข้างต้น จึงเป็นคำที่ซ้ำซ้อน หรือมิฉะนั้นก็แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างได้ลืมไปแล้วว่าตนได้ให้ความหมายไว้ว่าอย่างไร

หลักประการที่ ๖ ในกรณีที่คำๆ ใดมีที่ใช้เพียงแห่งเดียวหรือมาตราเดียว ไม่ควรเขียนเป็นคำนิยามศัพท์ หากแต่ควรเขียนให้ชัดเจนในมาตรานั้นๆ โดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมาย และง่ายต่อการเข้าใจ

หลักประการที่ ๗ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในภายหลัง ผู้ร่างต้องระมัดระวังว่าบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ได้ใช้ถ้อยคำที่ได้มีคำนิยามศัพท์ไว้แล้วในความหมายอย่างเดียวกับที่ได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ และในกรณีที่คำที่ได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ไม่มีที่ใช้อีกต่อไปเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นควรยกเลิกคำนิยามศัพท์คำนั้นเสียด้วย

หลักประการที่ ๘ ในการเขียนคำนิยามศัพท์ คำหรือวลีที่บ่งบอกถึงขอบเขตแห่งความหมายมีอยู่หลายลักษณะ แต่ละลักษณะจะบอกถึงขอบเขตแห่งความหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ความที่ว่า "หมายความว่า" "ให้หมายความรวมถึง" "ได้แก่" "เช่น" "...เป็นต้น"

คำว่า "หมายความว่า" และคำว่า "ได้แก่" มีความหมายเป็นการอธิบายและจำกัดความหมายไว้เพียงเท่าที่ได้อธิบายไว้ ส่วนคำว่า "ให้หมายความรวมถึง" เป็นวลีขยายความ ซึ่งนอกจากจะมีความหมายตามปกติของคำหรือวลีนั้นหรือตามที่กำหนดไว้แล้วยังมีความหมายกว้างไกลไปถึงความหมายอื่นที่โดยปกติคำหรือวลีนั้นจะไม่มีความหมายไปถึง คำบางคำหรือวลีบางวลีมีความหมายชัดเจนแน่นอนอยู่ในตัว ซึ่งโดยปกติไม่จำเป็นต้องให้คำนิยามศัพท์ใดๆ อีก แต่เมื่อประสงค์จะให้มีความหมายไปถึงสิ่งอื่นหรือบุคคลอื่นด้วย ก็อาจกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องอธิบายความหมายของคำนั้นก่อน แต่กำหนดให้ขยายความไปถึงสิ่งที่ต้องการได้ทันที เช่นคำที่ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ซึ่งมีความหมายชัดเจนตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แต่เมื่อต้องการให้มีความหมายรวมถึงหัวหน้าผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย ก็อาจนิยามในลักษณะดังต่อไปนี้ได้ กล่าวคือ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้วย" เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามในการให้คำนิยามศัพท์ในลักษณะที่จะให้ "หมายความรวมถึง" นั้น คำหรือวลีที่เป็นหลักนั้นจะต้องมีความหมายชัดเจนและถูกต้องตรงตามที่ต้องการอยู่ในตัวหรือได้มีการให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว และหากมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เข้าองค์ประกอบของคำอธิบายนั้นไม่ครบถ้วน แต่ประสงค์จะให้รวมถึงสิ่งนั้นด้วย จึงนำมาผนวกให้รวมอยู่ในความหมายของคำหลักด้วย ลองพิจารณาตัวอย่างสี่ตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่าง ๑

"ถนน" หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้าม ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

(พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕)

ตามตัวอย่างข้างต้น ผู้ร่างมุ่งหมายให้คำว่า "ถนน" มีความหมายตามปกติธรรมดา ซึ่งผู้ร่างเห็นว่ามีความหมายชัดเจนเพียงพอและถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่มีคำอธิบายความหมายของคำนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่ที่เขียนคำนิยามศัพท์ขึ้นก็เพื่อต้องการให้รวมถึงสิ่งที่ไม่ใช่ตัวถนน หรืออาจเป็นที่สงสัยว่าเป็นถนนหรือไม่ด้วย

ตัวอย่าง ๒

"โรงรับจำนำ" หมายความว่า สถานที่รับจำนำซึ่งประกอบการรับจำนำสิ่งของเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระแต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และหมายความรวมตลอดถึงการรับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นปกติธุระแต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท โดยมีข้อตกลงหรือเข้าใจกันโดยตรงหรือโดยปริยายว่าจะได้ไถ่คืนในภายหลังด้วย (พ.ร.บ. โรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕)

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะของ "โรงรับจำนำ" อันเป็นคำหลักว่าหมายถึงสถานที่อย่างไร แม้จะใช้คำว่า "รับจำนำ" โดยไม่กำหนดว่าคืออะไร แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ เพราะเป็นคำที่ใช้และมีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว ส่วนความตอนท้ายที่ให้ "หมายความรวมตลอดถึง" (ในปัจจุบันมักจะใช้คำว่า "หมายความรวมถึง") ก็เนื่องจากกิจกรรมที่ระบุดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นการรับจำนำตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่เป็นช่องทางที่อาจมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ ผู้ร่างจึงต้องเขียนคำนิยามศัพท์ให้ครอบคลุมถึงด้วย

ตัวอย่าง ๓

"พลังงาน" หมายความว่า ความสามารถในการทำงานซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่อาจให้งานได้ ได้แก่พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสิ้นเปลือง และให้ความหมายความรวมถึงสิ่งที่อาจให้งานได้ เช่น เชื้อเพลิง ความร้อน และไฟฟ้า เป็นต้น

"พลังงานหมุนเวียน" หมายความรวมถึง พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น

"พลังงานสิ้นเปลือง" หมายความรวมถึง พลังงานที่ได้จากถ่านหิน หินน้ำมัน ทรายน้ำมัน น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น

(พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕)

ในการให้ความหมายของคำว่า "พลังงาน" นอกจากจะได้อธิบายถึงลักษณะของ "พลังงาน" อันหมายถึง "ความสามารถในการทำงานซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่อาจให้งานได้" แล้ว ผู้ร่างคงยังไม่แน่ใจว่าคำอธิบายดังกล่าวจะทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ (ซึ่งก็เข้าใจ

ยากอยู่) จึงได้กำหนดไว้ให้เป็นที่ชัดเจนแน่นอนว่า ได้แก่ "พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสิ้นเปลือง" ปัญหาที่จะต้องทำให้กระจ่างก็คือ อะไรคือพลังงานหมุนเวียน และอะไรคือพลังงานสิ้นเปลือง ผู้ร่างจึงได้ให้นิยามของคำทั้งสองคำไว้ด้วย แต่คำนิยามศัพท์ดังกล่าวกลับมิได้ให้ความหมายว่า "คืออะไร" หากแต่กลับไปบอกว่าหมายความรวมถึงอะไร นอกจากนั้น การกำหนดให้พลังงานหมุนเวียนและพลังงานสิ้นเปลือง หมายความรวมถึง "พลังงานที่ได้จาก..." ถ้าผู้ใช้กฎหมายประสงค์จะทราบว่า หมายความรวมถึงอะไร ก็ต้องย้อนกลับไปดูว่า "พลังงาน" คืออะไร เสียก่อน จึงจะทราบได้ว่า พลังงานที่ได้จากสิ่งต่างๆ นั้น คืออะไร เข้าทำนองเป็นงูกินหาง และไม่มีทางที่จะทราบได้ว่าสิ่งเหล่านั้นคืออะไร

ตัวอย่าง ๔

"พลังงานหมุนเวียน" หมายความรวมถึง พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กาก อ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น

(พ.ร.บ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕)

เป็นการให้ความหมายที่ขาดสาระสำคัญของความหมายพื้นฐาน กล่าวคือไม่ได้ให้ความหมายว่า "พลังงานหมุนเวียน" คืออะไร คงรู้แต่เพียงว่า มีความหมายรวมถึงอะไรบ้าง

สำหรับคำว่า "เช่น" และ "...เป็นต้น" นั้น เป็นความหมายในเชิงยกตัวอย่างซึ่งแม้จะสามารถนำมาใช้ได้ในหลายกรณี แต่การที่จะยกตัวอย่างโดยใช้คำว่า "เช่น" นั้น ผู้ร่างจะต้องอธิบายความหมายเบื้องต้นเสียก่อนพอที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ว่ากฎหมายจะครอบคลุมถึงสิ่งใดบ้าง แล้วจึงยกตัวอย่างให้เห็นภาพ

ตัวอย่าง ๑

"หมุดหลักฐานการแผนที่" หมายความว่า วัตถุแข็งที่ฝัง หรือก่อสร้างขึ้นในที่ต่างๆ สำหรับใช้ในราชการแผนที่ มีอักษรจารึกแสดงไว้ให้เห็นว่าเป็นของกรมแผนที่ จะเป็นอักษรย่อหรือเต็มก็ตาม เช่น หมุดสามเหลี่ยมเล็ก กรมแผนที่, หมุดสามเหลี่ยมใหญ่ กรมแผนที่, หมุดระดับชั้นที่ ๑ กรมแผนที่, หมุดแม่เหล็ก กรมแผนที่, หมุดวงรอบ กรมแผนที่, หมุดเส้นฐาน กรมแผนที่, ผ.ท.บ., ก.ผ.ท., ก.ผ., B.M., ก.ผ.ร.ด., ร.ด., ก.ผ.ม.ล., เป็นต้น

ตัวอย่าง ๒

"เมล็ดพันธุ์" หมายความว่า เมล็ด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชที่ใช้เพาะปลูกหรือใช้ทำพันธุ์ เช่น ต้น ตอ หน่อ เหง้า กิ่ง แขนง ตา ราก หัว ดอก หรือผล

(พ.ร.บ. พันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. พันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕)

โปรดสังเกตว่า สิ่งต่างๆ ที่อยู่ต่อท้ายคำว่า "เช่น" อันเป็นตัวอย่างที่ยกขึ้นไว้นั้นมีความหมายเพียงเป็นตัวอย่างให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะตัวอย่างที่ได้ยกไว้ หากมีสิ่งอื่นใดที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชที่สามารถนำมาใช้เพาะปลูกหรือใช้ทำพันธุ์ได้ แม้จะไม่ได้รวมอยู่ในตัวอย่างดังกล่าว ก็อาจถูกถือว่าเป็น "เมล็ดพันธุ์" ได้ เช่นในปัจจุบันสามารถนำเนื้อเยื่อของพืชมาเพาะปลูกหรือใช้ทำพันธุ์ได้ เนื้อเยื่อนั้นก็ถือว่าเป็น "เมล็ดพันธุ์" ตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้

หลักประการที่ ๙ โดยที่กฎหมายจะครอบคลุมถึงสาขาวิชาต่างๆ ที่อุบัติขึ้นในโลกหรือกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ จึงมีถ้อยคำเป็นจำนวนมากที่รู้กันอยู่แต่เฉพาะในหมู่นักวิชาการสาขานั้นๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ และเป็นการยากที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ ก่อนที่ผู้ร่างจะลงมือเขียนกฎหมาย โดยเฉพาะคำนิยามศัพท์ได้ ผู้ร่างจะต้องทำความเข้าใจความหมายของศัพท์เฉพาะต่างๆ เหล่านั้นให้ถ่องแท้เสียก่อน โดยจะต้องซักไซร้เอาความจริงจากผู้รู้ในสาขาวิชาการนั้นๆ หรือที่เชี่ยวชาญในกิจกรรมนั้น อย่างละเอียดถี่ถ้วน พร้อมทั้งยกตัวอย่างต่างๆ เพื่อให้ผู้รู้อธิบายว่าสิ่งที่ยกเป็นตัวอย่างนั้นอยู่ในความหมายของคำๆ นั้นหรือไม่ โดยมีเงื่อนไขอย่างไร และเมื่อแน่ใจว่าเข้าใจดีแล้ว จึงนำความเข้าใจนั้นมาเขียนเป็นภาษาธรรมดาที่คนทั่วไปจะสามารถเข้าใจได้ด้วย และทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำนั้นๆ ในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังมิให้ความหมายที่ให้นั้นมีความแคบหรือกว้างเกินไปจากความหมายที่ใช้กันอยู่ในทางวิชาการหรือในกิจกรรมนั้นๆ

ตัวอย่างต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความกระจ่างของผู้ร่างที่มีต่อคำที่เป็นศัพท์เฉพาะ

"อาการของโรคพิษสุนัขบ้า" หมายความว่า ในกรณีของสุนัข อาการที่สุนัขนั้นดุร้าย วิ่งเพ่นพ่านกัดสิ่งกีดขวางหรือเซื่องซึมซุกตัวในที่มืด ปากอ้า ลิ้นห้อยและสีแดงคล้ำ น้ำลายไหล ตัวแข็ง หรือขาอ่อนเปลี้ย เดินโซเซ และในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่น อาการตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

(พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕)

"การเล่นแชร์" หมายความว่า การที่บุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปตกลงกันเป็นสมาชิกวงแชร์ โดยแต่ละคนมีภาระที่จะส่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด รวมเข้าเป็นทุนกองกลางเป็นงวดๆ เพื่อให้สมาชิกวงแชร์หมุนเวียนกันรับทุนกองกลางแต่ละงวดนั้นไปโดยการประมูลหรือโดยวิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการรวมทุนในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(พ.ร.บ. การเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๕)

อย่างไรก็ตามคำวิชาการบางคำเป็นคำที่ยากจะอธิบายในภาษาธรรมดาให้เกิดความกะทัดรัดและชัดเจนได้ แต่เพื่อประโยชน์ในการทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงอาจมีความจำเป็นต้องนิยามในลักษณะที่อ้างอิงตำราที่เป็นที่รู้กันในหมู่นักวิชาการนั้นๆ และสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้

ตัวอย่าง

"ต้นยาสูบ" หมายความว่า พืชนิโคเชียนาทาแบกกุ้ม (NICOTIANATA-BACUM)

(พ.ร.บ. ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙)

หลักประการที่ ๑๐ ในการเขียนคำนิยามศัพท์ ต้องระลึกอยู่เสมอว่าวัตถุประสงค์มีเพียงเพื่อการกำหนดความชัดเจน หรือความหมายที่พึงประสงค์ หรือเพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ในมาตราต่างๆ โดยไม่ให้เกิดความเยิ่นเย้อ เท่านั้น ดังนั้น ผู้ร่างที่ดีจึงต้องไม่เขียนคำนิยามศัพท์ในลักษณะที่เป็นการสร้างอำนาจ กำหนดเงื่อนไข หรือนำสาระสำคัญแห่งกฎหมาย มาบัญญัติไว้ในคำนิยามศัพท์ เพราะนอกจากจะทำให้คนธรรมดาทั่วไปไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริงของคำหรือวลีนั้นๆ ได้แล้ว ยังจะเกิดความยุ่งยากในเมื่อจำเป็นจะต้องอ้างอิงในภายหลัง เพราะโดยปกติคำนิยามศัพท์จะไม่มีตัวเลขมาตรา หรืออนุมาตรากำกับไว้ให้ ทั้งยังเป็นการยากที่จะเขียนสาระสำคัญหรือเงื่อนไขเหล่านั้นให้สมบูรณ์ในตัวคำนิยามศัพท์นั้นเอง จึงอาจจะก่อให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายได้

ตัวอย่าง ๑

"คุมไว้สังเกต" หมายความว่า การควบคุมดูแลผู้สัมผัสโรคหรือพาหะ โดยไม่กักกันและอาจจะอนุญาตให้ผ่านไปในที่ใดๆ ก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าเมื่อไปถึงท้องที่ใดที่กำหนดไว้ผู้นั้นต้องแสดงตัวต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำท้องที่นั้น เพื่อรับการตรวจในทางแพทย์

(พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓)

เป็นการนำบทบัญญัติอันเป็นสารบัญญัติมาไว้ในคำนิยามศัพท์ ซึ่งได้แก่การสร้างอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ไปในที่ใดๆ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ในคำนิยามศัพท์โดยให้ต้องไปแสดงตัวเพื่อรับการตรวจด้วย อันที่จริงคำๆ นี้ หากเขียนไว้เพียงสั้นๆ ว่า "หมายความว่า การควบคุมดูแลผู้สัมผัสโรคหรือพาหะ โดยไม่กักกัน" ก็น่าจะได้ความหมายตามที่ต้องการ ส่วนการที่จะอนุญาตให้เดินทางไปที่ใดๆ หรือการกำหนดให้มีหน้าที่ต้องแสดงตัวอย่างไรก็อาจนำไปบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ได้

ตัวอย่าง ๒

"นักศึกษา" หมายความว่า ผู้มีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า ซึ่งเข้ารับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒)

เป็นการกำหนดคุณสมบัติรายละเอียดของนักศึกษา อันทำให้เกิดปัญหาว่าถ้าเป็นบุคคลที่จบไม่ถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย แม้จะเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา ก็ไม่ถือว่าเป็นนักศึกษา ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงคำนิยามศัพท์คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาเอกชน" ที่ให้ความหมายว่า "มหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือสถานที่ที่บุคคลจัดให้การศึกษาขั้นอุดมศึกษาแก่นักศึกษาทุกผลัดรวมกันเกินเจ็ดคนขึ้นไป" สมมติว่าถ้ามีสถาบันแห่งหนึ่งให้การศึกษาแก่บุคคลในระดับอุดมศึกษาแต่รับคนที่จบต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ก็เลยจะไม่ถือว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นอกจากนั้นบุคคลเหล่านั้นหากจะมีอยู่ในสถาบัน ก็เลยจะไม่ถือว่าเป็นนักศึกษาไปด้วย

ตัวอย่าง ๓

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราช-บัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

คำนิยามศัพท์ข้างต้นนอกจากจะบ่งบอกถึงความหมายของคำว่า "ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" แล้ว ยังรวมเอาสาระสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้เข้าไว้ด้วย คือ

(๑) วิธีการที่รัฐจะได้ที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูป (ที่ดินของรัฐ ที่ดินที่จัดซื้อ หรือเวนคืน)

(๒) เงื่อนไขในการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูป(ต้องเป็นที่ดินที่มิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ)

(๓) บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับที่ดิน (เกษตรกร สถาบันเกษตรกร)

(๔) คุณสมบัติของเกษตรกรที่จะได้รับที่ดิน (ไม่มีที่ดินของตนเอง มีที่ดินเล็กน้อยฯ)

(๕) วิธีการจัดที่ดิน (ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์)

เมื่อนำสาระสำคัญต่างๆ ดังกล่าวมารวมไว้ในคำนิยามศัพท์ ย่อมทำให้อ่านเข้าใจยากและอาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติได้ จะเป็นการเหมาะสมกว่าหรือไม่ถ้าหากจะได้นำสาระต่างๆ ดังกล่าวไปบัญญัติไว้เป็นมาตราต่างๆ อันจะสามารถกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนให้มากขึ้น และเกิดความเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น

ตัวอย่าง ๔

"ประปาเอกชน" หมายความว่า การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาโดยเอกชนให้แก่ผู้อยู่ในบ้านที่มีทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ตั้งแต่ห้าบ้านขึ้นไป โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

(พ.ร.บ. การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐)

การกำหนดเงื่อนไขในเรื่อง "ทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร" จะก่อให้เกิดประโยชน์ใดขึ้นบ้าง ถ้ามีผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้ไม่มีทะเบียนบ้าน ย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำนิยามศัพท์คำว่า "ประปาเอกชน" ในกรณีเช่นนั้นบุคคลย่อมทำกิจการเช่นนั้นได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ผลดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้ร่างต้องการหรือไม่ หรือต้องการเพียงว่าใครก็ตามที่ทำกิจการประปาจะต้องไม่จำหน่ายน้ำประปาให้แก่บุคคลที่ไม่มีทะเบียนบ้าน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ที่จะบัญญัติห้ามไว้เสียโดยตรงในมาตราหนึ่งมาตราใด

ตัวอย่าง ๕

"สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือ" หมายความว่า สิทธิเรียกร้องอันเกิดจาก

(ก) ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลใดๆ ที่มีเหตุมาจากเรือหรือการดำเนินงานของเรือ

(ข) การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล

(ค) สัญญาเกี่ยวกับการใช้ เช่า เช่าซื้อ หรือยืมเรือ การให้บริการบรรทุกหรือสัญญาอื่นทำนองเดียวกัน

(ง) สัญญาเกี่ยวกับการรับขนของทางทะเลที่มีการออกใบตราส่ง

(จ) การเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป ในกรณีที่เจ้าของเรือ ผู้ขนส่งและเจ้าของของที่บรรทุกมาในเรือนั้น มีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่

สูญหาย หรือเสียหายจากการกระทำโดยเจตนาด้วยความจำเป็นตามสมควรเพื่อความปลอดภัยร่วมกันของเรือและของที่บรรทุกมาในเรือนั้น หรือต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปด้วยความจำเป็นเป็นกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่ายหรือเพื่อความปลอดภัยร่วมกันของเรือและของที่บรรทุกมาในเรือนั้น ทั้งนี้เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือสัญญาระหว่างคู่กรณีกำหนดความรับผิดในเรื่องนี้ไว้

(ฉ) การสูญหายหรือเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สินที่บรรทุกมาในเรือ

(ช) การให้บริการลากจูงเรือไม่ว่าโดยวิธีใด

(ซ) การให้บริการนำร่อง

(ฌ) การจัดหาของหรือวัสดุใดๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของเรือหรือการซ่อมบำรุงเรือ

(ญ) การต่อ ซ่อม หรือจัดเครื่องบริภัณฑ์ให้แก่เรือ หรือค่าธรรมเนียมการใช้อู่เรือ

(ฎ) การให้บริการของท่าเรือ หรือค่าภาระหรือค่าบริการในการใช้ท่าเรือ

(ฏ) ค่าจ้างขนของลงเรือหรือขึ้นจากเรือ

(ฐ) ค่าจ้างนายเรือหรือคนประจำเรือ

(ฑ) ค่าใช้จ่ายของเรือที่นายเรือ ผู้เช่าเรือ ตัวแทน หรือผู้ส่งของได้ทดรองจ่ายไปแทนเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเรือ

(ฒ) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในตัวเรือ

(ณ) ข้อพิพาทระหว่างเจ้าของรวมเกี่ยวกับการครอบครอง การใช้เรือหรือรายได้จากเรือ

(ด) การจำนองเรือ

(พ.ร.บ. การกักเรือ พ.ศ. ๒๕๓๔)

เป็นการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายเกือบทั้งหมดมาไว้ในคำนิยามศัพท์ จนมีความยาวเกินไป ยากแก่การจดจำ ลักษณะอย่างนี้หากจะเขียนไว้เป็นบทบัญญัติมาตราต่างๆ ในทำนองว่าสิทธิเรียกร้องที่จะก่อให้เกิดการกักเรือได้นั้นจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องในเรื่องใดบ้างน่าจะเหมาะสมกว่าหรือไม่

หลักประการที่ ๑๑ คำบางคำแม้จะได้ให้ความหมายไว้ชัดเจนแล้ว แต่อาจจะยังครอบคลุมไม่ถึงสิ่งที่จะเกิดหรือมีขึ้นในอนาคต หรือบางกรณีมีความหมายกว้างขวางมากจนยากแก่การที่จะนำมาบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายในขณะที่ตรากฎหมายหรือร่างกฎหมายได้ หรือแม้จะสามารถกำหนดไว้ให้สอดคล้องได้ แต่ผู้ร่างก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะแน่ใจได้ว่าในอนาคตนโยบายในการควบคุมดูแลหรือใช้บังคับกฎหมายนั้น

จะไม่ขยายไปยังสิ่งอื่นใดที่อยู่ในความหมายของคำนิยามศัพท์นั้นแต่ยังมิได้ระบุไว้ ในกรณีเช่นนั้น อาจเขียนคำนิยามศัพท์โดยเปิดช่องทางให้มีการขยายหรือจำกัดหรือระบุให้ชัดเจนว่าสิ่งใดจะอยู่ในความหมายของคำนิยามศัพท์นั้นก็ได้ โดยมอบให้ผู้มีอำนาจกำหนดให้ชัดเจนขึ้นในภายหลัง

อย่างไรก็ตามในกรณีที่จะมอบอำนาจให้ขยายออกไปนั้น ผู้ร่างที่ดีต้องไม่มอบอำนาจให้ไปกำหนดความหมายเอาเองทั้งหมด เพราะจะเท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้ไปตรากฎหมายใช้บังคับกับอะไรหรือกับใครก็ได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือกรอบให้เห็นเป็นแนวทาง เช่นถ้าจะนิยามคำว่า "ดาวฤกษ์" ว่า หมายความว่า วัตถุที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นดาวฤกษ์ เช่นนี้ รัฐมนตรีจะประกาศให้อะไรเป็นดาวฤกษ์ก็ได้ แม้แต่จะประกาศให้กรวด หิน ดิน ทราย เป็นดาวฤกษ์ ก็ย่อมทำได้ ผู้ร่างที่ดีจึงต้องกำหนดลักษณะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญไว้ตามสมควร เพื่อเป็นกรอบว่าในการมอบอำนาจไปนั้น ผู้ใช้อำนาจจะต้องใช้อยู่ภายในกรอบที่กำหนดไว้ เช่นในกรณีของคำว่า "ดาวฤกษ์" อาจเขียนคำนิยามศัพท์ ดังนี้

"ดาวฤกษ์ หมายความว่า วัตถุที่มีแสงสว่างในตัวเองที่อยู่ในอวกาศ"

และเมื่อผู้ร่างไม่ประสงค์จะให้กฎหมายนั้นครอบคลุมถึงดาวฤกษ์ทุกดวงซึ่งมีเป็นล้านๆ ดวง แต่ยังไม่อาจจะจำกัดให้ชัดเจนลงไปในขณะที่ร่างกฎหมาย ก็อาจจะจำกัดให้แคบและมีความชัดเจนเจาะจงโดยการมอบอำนาจไว้ให้มีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นในภายหลัง เช่น อาจเขียนว่า

"ดาวฤกษ์" หมายความว่า วัตถุที่มีแสงสว่างในตัวเองที่อยู่ในอวกาศตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีเช่นนี้สิ่งที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดได้จะต้องเป็นวัตถุที่มีแสงสว่างในตัวเองและอยู่ในอวกาศ รัฐมนตรีจะประกาศให้อะไรก็ได้เป็นดาวฤกษ์ไม่ได้

ตัวอย่าง ๑

"อาหารสัตว์" หมายความว่า วัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ประกาศเป็นอาหารสัตว์

(พ.ร.บ. ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕)

ตามตัวอย่างนี้ จะเห็นว่าเมื่อได้ระบุลักษณะของอาหารสัตว์เบื้องต้นซึ่งเป็นความหมายที่กว้างแล้ว จึงจำกัดวงแคบด้วยการให้รัฐมนตรีกำหนดเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งหมายความว่าในการกำหนด รัฐมนตรีจะกำหนดให้สิ่งใดเป็นอาหารสัตว์ได้นั้น สิ่งนั้นจะต้องเป็นวัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ความที่ว่า "รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์" เป็นการสร้างเงื่อนไขหรือองค์ประกอบให้เกิดเป็นปัญหาขึ้นได้ กล่าวคือ หากมีกรณีพลาดพลั้งประการใดที่รัฐมนตรีกระทำไปโดยยังมิได้รับคำแนะนำของคณะกรรมการ อันเป็นการผิดพลาดทางระเบียบงาน (มิใช่เป็นการจงใจ) ก็จะทำให้สิ่งที่ประกาศนั้นมิใช่ "อาหารสัตว์" ทางที่ดีหากประสงค์จะให้รัฐมนตรีต้องได้รับคำแนะนำของคณะกรรมการก่อน จึงจะประกาศรายชื่ออาหารสัตว์ได้ ก็ควรเขียนไว้ในบทบัญญัติมาตราต่างๆ

ตัวอย่าง ๒

"สัตว์" หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระต่าย ชะนี ลิง ค่าง สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๕)

ตามตัวอย่างข้างต้น เป็นการให้ความหมายอย่างเจาะจงว่าได้แก่สัตว์ใดบ้าง และผู้ร่างเกรงว่าจะครอบคลุมได้ไม่หมด หรือในอนาคตอาจมีความต้องการให้สัตว์อื่นต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ด้วย จึงได้ขยายความโดยการมอบอำนาจให้ไปกำหนดเพิ่มเติมได้อีก จริงอยู่ตามตัวอย่างนี้แม้จะไม่ได้อธิบายคำว่า "สัตว์" ว่าหมายถึงอะไร แต่ได้กำหนดไว้เป็นชนิดๆ ไป ซึ่งย่อมต้องหมายความว่า คำว่า "สัตว์" เป็นคำที่มีความหมายตามความหมายสามัญ และสิ่งที่จะไปออกกฎกระทรวงกำหนดขยายออกไปนั้น จะต้องจำกัดอยู่เฉพาะสิ่งที่เป็น "สัตว์" เท่านั้น

ลักษณะของคำนิยามศัพท์ตามตัวอย่างนี้จะเห็นว่ามีถึง ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. ลักษณะที่ระบุเจาะจง ซึ่งได้แก่ ช้าง ม้า ฯลฯ

๒. ลักษณะที่ระบุเป็นการยกตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ความที่ว่า "สัตว์ปีกจำพวก นก ไก่ เป็ด ห่าน" ซึ่งมีความหมายว่าสัตว์ปีกอื่นๆ นอกจาก นก ไก่ เป็ด ห่าน ก็อาจอยู่ในความหมายของคำว่า "สัตว์" นี้ด้วยเช่น หงส์ เป็นต้น

๓. ลักษณะมอบอำนาจให้ขยายความต่อไปอีก ซึ่งได้แก่ความที่ว่า "สัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ข้อแตกต่างของวิธีการเขียนคำนิยามศัพท์ตามตัวอย่างข้างต้นทั้งสองตัวอย่าง มีข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ตามตัวอย่างแรกในเรื่อง "อาหารสัตว์" นั้น กฎหมายจะยังไม่มีผลจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดเสียก่อน เพราะเพียงลำพังเป็นวัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็น "อาหารสัตว์" ตามกฎหมายดังกล่าว วัตถุที่

มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์จะเป็น "อาหารสัตว์" ได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นอาหารสัตว์ ดังนั้นตราบใดที่รัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศกำหนด การควบคุมก็จะยังไม่เกิดขึ้น เพราะจะยังไม่รู้ว่าอะไรคืออาหารสัตว์ ส่วนตัวอย่างที่สองนั้น กฎหมายจะมีผลใช้ได้ทันที เพราะกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าสัตว์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมมีอะไรบ้าง ส่วนสัตว์อื่นๆ ที่ยังไม่ได้ระบุไว้กฎหมายนี้ก็จะยังไม่ควบคุม จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกมากำหนดเสียก่อน ในการเขียนคำนิยามศัพท์ ผู้ร่างจึงต้องระมัดระวังว่าสิ่งที่เขียนนั้นจะนำไปสู่ผลตามที่ตนต้องการหรือไม่

ตัวอย่าง ๓

"ยาอันตราย" หมายความว่า ยาแผนปัจจุบันหรือยาแผนโบราณที่รัฐมนตรีประกาศเป็นยาอันตราย

"ยาควบคุมพิเศษ" หมายความว่า ยาแผนปัจจุบันหรือยาแผนโบราณที่รัฐมนตรีประกาศเป็นยาควบคุมพิเศษ

"ยาสามัญประจำบ้าน" หมายความว่า ยาแผนปัจจุบันหรือยาแผนโบราณที่รัฐมนตรีประกาศเป็นยาสามัญประจำบ้าน

(พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐)

คำนิยามศัพท์ทั้งสามคำข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ไม่ควรยึดถือเป็นแบบอย่าง เพราะเป็นการนิยามโดยไม่ให้ความหมายใดๆ หรือกำหนดกรอบไว้เลย รัฐมนตรีจะกำหนดให้ยาอะไรเป็นยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ หรือยาสามัญประจำบ้าน ได้ทั้งสิ้น

หลักประการที่ ๑๒ โดยที่วัตถุประสงค์ของการมีคำนิยามศัพท์ ก็เพื่อให้เกิดความกะทัดรัดและชัดเจนในความหมายของคำที่จะใช้ ดังนั้นผู้ร่างที่ดีจึงต้องเขียนคำอธิบายของคำที่จะนิยามในลักษณะที่ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่ทำให้เกิดข้อสงสัย และที่สำคัญต้องไม่เปิดโอกาสให้มีการแปลความกว้างกว่าที่ผู้ร่างประสงค์

ตัวอย่าง ๑

"พันธุ์ยาสูบพื้นเมือง" หมายความว่า ต้นยาสูบที่ปลูกในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิม และเมื่อบ่มด้วยแดดแล้วใบเป็นสีน้ำตาล (พ.ร.บ. ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙)

คำว่า "ดั้งเดิม" ไม่มีความชัดเจนว่าหมายถึงตั้งแต่เมื่อไร นอกจากนั้นการกำหนดด้วยว่าเมื่อบ่มด้วยแดดแล้วใบเป็นสีน้ำตาล จะทำให้ความหมายแคบเข้า เพราะถึงแม้จะเป็นต้นยาสูบที่ปลูกมาแต่สมัยสุโขทัย แต่ถ้าบ่มด้วยแดดแล้วใบเป็นสีอื่น ก็จะไม่ถือว่าเป็นพันธุ์ยาสูบพื้นเมือง ซึ่งไม่น่าจะมีเหตุผลเช่นนั้น เว้นแต่จะได้ความตามหลักวิชาว่า ใบยาทุก

ชนิดที่ปลูกอยู่ในประเทศไทยมาแต่เดิมนั้นเมื่อบ่มด้วยแดดแล้วจะไม่มีวันเป็นสีอื่นนอกจากสีน้ำตาล

ตัวอย่าง ๒

"ยา" **หมายความว่า**

(๑) วัตถุที่รับรองไว้ในตำรายาที่รัฐมนตรีประกาศ (พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐)

(๒) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ บำบัด บรรเทา รักษา หรือป้องกันโรคหรือความเจ็บป่วยของมนุษย์หรือสัตว์

(๓) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับให้เกิดผลแก่สุขภาพ โครงสร้างหรือการกระทำหน้าที่ใดๆ ของร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ที่รัฐมนตรีประกาศ

วัตถุตาม (๑) หรือ (๒) ไม่รวมถึงวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นอาหาร เครื่องกีฬา เครื่องสำอาง เครื่องมือที่ใช้ในการประกอบโรคศิลปะและส่วนประกอบของเครื่องมือที่ใช้ในการนั้น (พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐)

คำว่า "ยา" ตามคำนิยามศัพท์ข้างต้น มีความหมายกว้างขวางจนอาจรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่ไม่มีลักษณะเป็น "ยา" หรือไม่สมควรที่จะเป็น "ยา" เช่น กล้องจุลทัศน์ ซึ่งเป็นวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ในการวิเคราะห์โรค หรือ แม้แต่รองเท้า ที่มุ่งหมายเพื่อบรรเทาอาการเจ็บส้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ยา" ตามความหมายใน (๓) ยิ่งสามารถขยายออกไปได้ไกลถึงขนาดเครื่องกีฬาทุกชนิด (โปรดสังเกตว่าความในวรรคสองที่ยกเว้นไว้ว่าไม่รวมถึงสิ่งที่ใช้เป็นอาหาร เครื่องกีฬา เครื่องสำอาง ฯลฯ นั้น ยกเว้นให้เฉพาะยาตาม (๑) และ (๒) เท่านั้น ไม่รวมถึง (๓) ด้วย ดังนั้นรัฐมนตรีจึงอาจประกาศให้อะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพหรือร่างกายมนุษย์ให้เป็น "ยา" ได้ เช่น น้ำผึ้ง

ตัวอย่าง ๓

"**เรือนจำ**" **หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมตลอดถึงที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาวางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน** (พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙)

ความที่ว่า **กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน** ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าคำว่า "สิ่ง" นั้น หมายถึง "สถานที่" หรือ "สิ่งของ" นอกจากนั้นความที่ว่า "ให้หมายความรวมตลอดถึงที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาวางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน"

เป็นความที่กว้างจนรัฐมนตรีสามารถกำหนดสถานที่ใดๆ ที่แม้จะไม่เกี่ยวเนื่องกับเรือนจำ หรือแม้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ขังผู้ต้องโทษ ให้เป็น "เรือนจำ" ได้

ตัวอย่าง ๔

"ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" หมายความว่า เงิน หรือทรัพย์สินที่ได้รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวซื้อ หรือกระทำไม่ว่าด้วยประการใดๆ ให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพกี่ครั้ง และไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่นหรือปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม

(พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔)

๑. เงินย่อมเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง แต่เมื่อใช้ว่า "เงินหรือทรัพย์สิน" ย่อมหมายความว่าเงินมิใช่ทรัพย์สิน ทางที่ถูกน่าจะต้องใช้ว่า "เงินหรือทรัพย์สินอื่น"

๒. ความตอนท้ายที่ว่า "ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพกี่ครั้งและไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่นหรือปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม" ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่เริ่มต้นมาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดกลายเป็น "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" อย่างเป็นนิรันดร กล่าวคือไม่ว่าจะไปอยู่ในมือใคร กี่ทอด ก็จะกลายเป็น "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" ไปตลอดสาย อันเป็นการทำลายหลักการเปลี่ยนมือได้ของ "เงิน" และจะเกิดมีปัญหาว่าจะมุ่งที่ "จำนวน" หรือมุ่งที่ "ตัวเงิน" เช่น เดิมนาย ก. มีเงินอยู่แล้ว ๓ ล้านบาท ต่อมาไปค้ายาเสพติดได้เงินมาอีก ๑ ล้านบาท ต่อมา นาย ก. ไปซื้อรถ ราคา ๑ ล้านบาท จะถือว่าเงิน ๑ ล้านบาทนั้นเป็นเงินส่วนที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด หรือเงินอื่นที่มีอยู่แล้ว ถ้าถือตัว "เงิน" เป็นหลัก ก็ต้องดูว่าได้ใช้เงิน (ตัวธนบัตร) ที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดไปซื้อหรือไม่ ถ้านาย ก. นำไปฝากธนาคาร แล้วสั่งจ่ายเช็คไป จะถือว่าเช็คนั้นเป็น "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" หรือไม่ ธนาคารซึ่งรับเงินนั้นมาจะตกอยู่ในข่ายมี "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" ไว้ในครอบครองหรือไม่ หรือถ้านาย ก. ค้ายาเสพติดได้เงินมา ๕ ล้านบาท ต่อมาได้นำเงินนั้นไปจ้างช่างมาปลูกสร้างบ้านราคา ๕ ล้านบาท ช่างที่รับเงินนั้นมาก็ต้องตกอยู่ในข่ายมี "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" เมื่อเอาเงินนั้นไปซื้อวัสดุก่อสร้าง ผู้ขายวัสดุ

ก่อสร้างซึ่งรับเงินนั้นมาก็จะมี "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" บ้านที่นาย ก. ปลูกสร้างขึ้นนั้นก็ย่อมเป็น "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" ต่อมาถ้ามีการรื้อบ้านนั้นลงและขายประตู หน้าต่าง เก้าอี้ ฯลฯ สิ่งของเหล่านั้นไปตกอยู่ที่ใครก็ยังคงเป็น "ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด" อยู่นั่นเอง มีปัญหาว่าผู้ร่างมีความต้องการเช่นนั้นหรือไม่ และถ้าต้องการเช่นนั้นเป็นการเหมาะสมแล้วหรือไม่

ตัวอย่าง ๕

"สินค้า" หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค สารเคมี อาวุธ ยานพาหนะ และสิ่งของอื่นใด (พ.ร.บ. ควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. ๒๕๒๔)

ความหมายของคำนิยามศัพท์นี้เมื่อลงท้ายว่า "สิ่งของอื่นใด" ก็เท่ากับมีความหมายว่า "สิ่งของทุกชนิด" นั่นเอง

หลักประการที่ ๑๓ คำอธิบายความหมายของคำต้องไม่มีลักษณะเป็นการวกวนหรืออ้างกลับไปกลับมาจนไม่สามารถทราบความหมายที่แท้จริงได้

ตัวอย่าง ๑

"โรคติดต่อ" หมายความว่า โรคซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๕ ให้เป็นโรคติดต่อ และให้หมายความรวมถึงโรคซึ่งรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศตามมาตรา ๖ วรรคสองให้เป็นโรคติดต่อด้วย

"โรคติดต่อต้องแจ้งความ" หมายความว่า โรคติดต่อซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๕ ให้เป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความ และให้หมายความรวมถึงโรคติดต่อตามมาตรา ๕ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือโรคซึ่งรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศตามมาตรา ๖ วรรคสอง ให้เป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความด้วย

(พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓)

๑. คำนิยามศัพท์ในลักษณะนี้มิได้อธิบายอะไร นอกจากเพียงเพื่อให้ใช้อ้างอิงได้อย่างสั้นๆ เท่านั้น ดังนั้น การใช้คำว่า "และให้หมายความรวมถึง" ในทั้ง ๒ กรณี จึงเป็นการใช้ที่ผิด เพราะไม่ว่าใครเป็นผู้ประกาศ ก็เป็น "โรคติดต่อ" หรือเป็น "โรคติดต่อต้องแจ้งความ" เหมือนกัน เพราะในทั้ง ๒ กรณี การอ้างผู้มีอำนาจประกาศ พร้อมทั้งอ้างมาตราต่างๆ ไม่ได้ทำให้เกิดอำนาจใดๆ หรือทำให้ได้ความชัดเจนอะไรขึ้น เพราะผู้อ่านยังคงต้องพลิกไปดูมาตราที่อ้างถึงอยู่นั่นเอง และเมื่อพลิกไปดูมาตราต่างๆ ดังที่อ้างถึงไว้แล้วก็ย่อมทราบว่าใครมีอำนาจประกาศในกรณีใด

๒. ในทั้ง ๒ กรณี อาจเขียนสั้นๆ ดังต่อไปนี้ ก็น่าจะได้ความหมายเท่ากันและกะทัดรัดขึ้น

"โรคติดต่อ" หมายความว่า โรคซึ่งมีประกาศตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ วรรคสองให้เป็นโรคติดต่อ

"โรคติดต่อต้องแจ้งความ" หมายความว่า โรคติดต่อ หรือโรคซึ่งมีประกาศตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๖ วรรคสอง แล้วแต่กรณี ให้เป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความ

ตัวอย่าง ๒

"โรงเรียน" หมายความว่า โรงเรียนเอกชน อันได้แก่สถานศึกษาหรือสถานที่ที่บุคคลจัดการให้การศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าขั้นปริญญาตรีแก่นักเรียนทุกผลัดรวมกันเกินเจ็ดคนขึ้นไป

"นักเรียน" หมายความว่า ผู้รับการศึกษาจากโรงเรียน

คำนิยามศัพท์คำว่า "โรงเรียน" ที่ให้หมายความว่า "โรงเรียนเอกชน" แล้วจึงบัญญัติต่อไปว่า อันได้แก่...จึงเท่ากับเป็นการนิยามซ้ำนิยาม นอกจากนั้นการใช้คำที่นิยามย้อนกลับไปกลับมา กล่าวคือ โรงเรียนหมายความว่าสถานศึกษาที่บุคคลจัดการให้การศึกษาแก่นักเรียน ซึ่งจะเข้าใจได้ก็ต้องรู้ว่า "นักเรียน" คือใคร ครั้นมาดูที่คำว่า "นักเรียน" ก็ไม่ได้ความหมายอะไร เพราะให้นิยามไว้ว่า คือ "ผู้รับการศึกษาจากโรงเรียน"

ตัวอย่าง ๓

"ข้าว" หมายความว่า ข้าวเปลือกทุกชนิด ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว และรวมตลอดถึงปลายข้าว รำ และสิ่งใดๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว (พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙)

คำว่า "และสิ่งใดๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว" ทำให้มีความหมายในลักษณะเป็นงูกินหาง กล่าวคือ สิ่งใดๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว ก็ย่อมเป็นข้าว และเมื่อเป็นข้าวแล้วถูกแปรสภาพไปอีก ก็ย่อมเป็นข้าวไม่รู้จบ เช่น แป้งข้าวจ้าว ย่อมเป็นข้าว และเมื่อเอาแป้งข้าวจ้าวไปแปรสภาพก็ย่อมกลายเป็นข้าวไปเช่นกัน ในกรณีนี้ ขนมจึงกลายเป็นข้าวไปด้วย ในกรณีที่ต้องการป้องกันมิให้มีการลักลอบนำข้าวออกไปในลักษณะของสิ่งที่แปรสภาพก็น่าจะต้องเขียนว่า "สิ่งใดๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร"

หลักประการที่ ๑๔ การเขียนคำนิยามศัพท์โดยอ้างอิงคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่น อาจทำได้ ๒ วิธี คือ

(๑) อ้างอิงถึงคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่นโดยไม่มีคำอธิบาย ในกรณีเช่นนี้ ผู้ร่างจะต้องแน่ใจว่า ตนมีความประสงค์ที่จะให้คำนั้นมีความหมายตรงตามที่ปรากฏในคำนิยามศัพท์ของกฎหมายนั้นๆ และไม่ว่าต่อไปในภายหน้ากฎหมายดังกล่าวจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ก็จะยังยึดถือความหมายตามกฎหมายที่อ้างอิงได้โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง

ตัวอย่าง ๑

"ปิโตรเลียม" หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และให้หมายความรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

(๒) ลอกคำอธิบายของกฎหมายอื่นมาใส่ไว้ทั้งหมด ในกรณีเช่นนี้จะใช้ก็ต่อเมื่อผู้ร่างพอใจในความหมายของคำนั้นเพียงเท่าที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายดังกล่าวในวันที่มีการร่าง หากต่อไปภายหน้ามีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ลอกมาเป็นอย่างอื่น ผู้ร่างก็ไม่ประสงค์จะให้ความหมายของคำนั้นต้องถูกเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การเขียนคำนิยามศัพท์โดยวิธีนี้จะมีผลเหมือนกับการเขียนคำอธิบายขึ้นใหม่ (เพียงแต่ใช้คำอธิบายเดียวกับกฎหมายอื่น) ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องอ้างว่าคำอธิบายนั้นมาจากกฎหมายใด

ตัวอย่าง๒

"เคหสถาน" หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายอาญา

"โรงแรม" หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

"ผู้จัดการโรงแรม" หมายความว่า บุคคลผู้ควบคุมหรือจัดการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒)

เป็นคำนิยามศัพท์ที่ลอกมาจากประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายโรงแรม ซึ่งเมื่อลอกมาแล้วก็ไม่จำเป็นต้องอ้างถึงประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายโรงแรมอีก หากจะอ้างก็ไม่ควรต้องลอกมา ควรใช้แต่เพียงว่า "เคหสถาน" หมายความว่า เคหสถานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ "โรงแรม" หมายความว่า โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งถ้าต่อไปในวันหน้าหากประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายโรงแรมแก้ไขเป็นเช่นไร ก็ไม่

จำเป็นต้องมาแก้ไขคำนิยามศัพท์นี้อีก แต่เมื่อเขียนเช่นนี้ หากต่อไปประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายโรงแรมถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น คำนิยามศัพท์นี้ก็จะมีปัญหาขึ้น นอกจากนั้นคำนิยามศัพท์คำว่า "ผู้จัดการโรงแรม" ซึ่งให้ความหมายไว้เช่นเดียวกับคำว่า "เจ้าสำนัก" ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม แต่เปลี่ยนคำเรียกหาเสียใหม่ว่า "ผู้จัดการโรงแรม" ดังนั้นถ้าหากต้องการทราบว่า "ผู้จัดการโรงแรม" ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมคือใคร ก็ต้องกลับไปดูที่กฎหมายโรงแรม แต่เมื่อไปดูที่นั่นก็จะไม่พบว่า "ผู้จัดการโรงแรม" คือใคร คงมีแต่คำนิยามศัพท์ว่า "เจ้าสำนัก" คือใคร

หนังสือที่ใช้ประกอบการเขียน

1. G.C. Thornton, LEGISLATIVE DRAFTING (3rd edn.), Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., London, 1970
2. SIR ALISON RUSSELL, LEGISLATIVE DRAFTING AND FORMS (4th edn.), Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., London, 1938
3. ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร และอาจารย์วิชา มหาคุณ, **การตีความกฎหมาย** พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๙ โครงการสืบทอดตำราครูทางนิติศาสตร์ ชุดที่ ๑ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การตีความกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเขียนนี้เป็นข้อมูลพื้นฐานของหลักทั่วไปในการตีความกฎหมาย ซึ่งเป็นหัวข้อวิชาหนึ่งในโครงการอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การใช้และการตีความกฎหมายในบ้านเรา (โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน) ต้องยอมรับว่าเป็นปัญหามากที่สุด จนเป็นที่กล่าวขวัญทั้งในวงการนักกฎหมายด้วยกันเอง หรือจากวงการผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือแม้แต่จากบุคคลทั่วๆ ไปที่ต้องเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย ทุกๆ วันจะพบแต่ข่าวคราวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่ามีปัญหาเรื่องนั้นเรื่องนี้ที่จะต้องส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความกันอยู่ตลอดเวลา จนปัจจุบันในสายตาของคนทั่วไปจะมองหรือเข้าใจคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเป็นสถาบันที่มีหน้าที่เน้นหนักไปในการตีความกฎหมาย ทั้งๆ ที่ภาระหน้าที่การให้ความเห็นทางกฎหมาย (การตีความ) แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเป็นเพียงภาระหน้าที่หนึ่งในบรรดาอีกหลายๆ หน้าที่ที่กระทำอยู่เท่านั้น มีคำถามที่น่าสนใจและยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน คือ เพราะเหตุใดเมื่อต้องมีการตัดสินดำเนินการอะไรสักอย่างในบ้านเราไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระดับคณะรัฐมนตรี ระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องมีปัญหากฎหมายเกิดขึ้นทุกครั้งไป และที่น่าประหลาดก็คือทุกครั้งก็มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจะออกมาให้ความเห็นที่ขัดแย้งตรงกันข้ามเกือบทุกครั้งไปเช่นเดียวกัน จนมีข้อสรุปพูดจากันในคน ทั่วไปว่าการพัฒนาประเทศที่ไม่อาจก้าวไปได้อย่างรวดเร็ว ปัญหาส่วนหนึ่งที่สำคัญเกิดจากกฎหมายและนักกฎหมาย ทั้งๆ ที่กฎหมายส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในอันที่จะใช้ในการดำเนินการต่างๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นให้เป็นผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

มีข้อน่าคิดว่า เพราะเหตุใดในประเทศอื่นๆ จึงไม่มีปัญหามากมายเช่นในบ้านเรา นั่นคือสิ่งที่ผู้เขียนประสงค์ที่จะนำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเสนอเพื่อที่ผู้สนใจจะได้เห็นภาพของปัญหา และในขณะเดียวกันเมื่อได้เห็นภาพของปัญหาที่แท้จริงแล้วก็อาจเป็นคำตอบในคำถามที่ตั้งไว้แต่แรกได้ในตัว โดยผู้อ่านจะสามารถใช้วิจารณญาณตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

ระบบกฎหมาย Common Law กับ Civil Law

ผู้เขียนคิดว่าการที่จะพิจารณาเรื่องการตีความกฎหมายที่เป็นปัญหาข้างต้นได้นั้น คงจะต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจสิ่งที่เป็นพื้นฐานเบื้องต้น (infrastructure) ของกฎหมาย โดยเฉพาะระบบของกฎหมายเสียก่อนว่า ประเทศต่างๆ ในโลกมีระบบกฎหมาย ที่ยึดถือและใช้เป็นระบบกฎหมายของตนอย่างไร ในข้อนี้เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่า ระบบกฎหมายใหญ่ๆ ของโลกมีอยู่ ๒ ระบบที่สำคัญ คือ ระบบกฎหมายอังกฤษหรือที่เรียกว่าระบบ Common Law โดยมีประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อินเดีย และประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากการปกครองของประเทศอังกฤษและเป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเกือบทั้งหมด กับระบบกฎหมายในประเทศยุโรปหรือที่เรียกว่า Civil Law โดยมีประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม อิตาลี สเปน กับประเทศอื่นๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา เอเชีย อัฟริกา ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมันเดิม ซึ่งมีข้อสังเกตที่สำคัญว่าประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เหล่านี้ จะไม่ใช่ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษแต่จะเป็นประเทศที่มีภาษาเฉพาะของตนแต่ละประเทศแตกต่างกันไปทั้งสิ้น ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือระบบกฎหมายทั้งสองระบบ คือ ระบบ Common Law ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกากับระบบ Civil Law ของ ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน และประเทศในภาคพื้นยุโรปแตกต่างกันอย่างไร และความแตกต่างของทั้งสองระบบนั้นส่งผลต่อปัญหาการตีความกฎหมายที่เป็นประเด็นปัญหาของเราอย่างไร (ความจริง ยังมีปัญหาด้านอื่นๆ นอกจากปัญหาการตีความกฎหมายอันเกิดขึ้นจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกันนั้นอีกเป็นอันมาก ซึ่งคงจะได้เขียนถึงในโอกาสต่อๆ ไป)

ความแตกต่างของระบบกฎหมายระหว่างระบบ Common Law กับระบบ Civil Law นั้น ในประการแรกก็คือ ในระบบกฎหมาย Common Law หลักกฎหมายโดยทั่วไปของประเทศจะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินของศาลสูง ที่รู้จักกันในชื่อของ Case Law ซึ่งจะชี้ขาดคดีที่เกิดขึ้นโดยวางบรรทัดฐานเป็นหลักกฎหมายอันทำให้เมื่อเกิดคดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันนั้นเกิดขึ้นอีก ศาลก็จะใช้หลักกฎหมายที่ได้เคยตัดสินวางบรรทัดฐานไว้ในคดีก่อนๆ นั้น ที่เรียกว่าเป็น Precedent โดยในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law นี้ แม้ในปัจจุบันนั้นจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราออกใช้บังคับ ที่เรียกว่า Act of Parliament หรือ Statute แต่นั่นก็มิใช่หลักกฎหมายทั่วไปเหมือนกับหลักกฎหมายที่ศาลสูงได้กำหนดขึ้นแต่อย่างใด ส่วนในระบบกฎหมาย Civil Law นั้นหลักกฎหมายโดยทั่วไปของประเทศจัดทำในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีประมวลกฎหมายที่รู้จักกันในชื่อของ Code ซึ่งจะวางหลักกฎหมายไว้ในลักษณะเป็นการทั่วไปอย่างกว้างโดยครบถ้วนและชัดเจน จะเห็นได้จากการที่ประเทศเหล่านี้จะมีประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายพาณิชย์ ประมวล

กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ นอกจากประมวลกฎหมาย หลักๆ ดังกล่าวแล้วจะมีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในรูปพระราชบัญญัติต่างๆ (statutes) เสริมประมวลกฎหมายที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ในระบบกฎหมายทั้ง ๒ ระบบนี้ ผลที่ตามมาจากความแตกต่างดังกล่าวข้างต้นที่เห็นได้ชัดเจนก็คือความสำคัญของคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law สิ่งที่เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรคือประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆจนถือว่าเป็นหลักสำคัญสูงสุด ส่วนศาลสูงเป็นเพียงผู้มีหน้าที่แปลหรือตีความบทบัญญัติของกฎหมายในเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและมีปัญหาที่ต้องปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้นอ ซึ่งจะต่างกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลสูงในระบบ Common Law ซึ่งจากการที่ศาลสูงเป็นผู้วางหลักกฎหมายจากคดีที่เกิดขึ้น มิใช่เพียงเป็นผู้แปลหรือตีความกฎหมาย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลสูงในระบบ Common Law จึงมีความสำคัญสูงที่ศาลต่างๆ จะต้องยึดเป็นแนวทางในการตัดสินคดีต่อๆ ไป

จากความแตกต่างในเรื่องที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ในระบบ Common Law เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูง แต่ในระบบของ Civil Law เกิดขึ้นจากประมวลกฎหมายและตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ระบบกฎหมายทั้งสองระบบมีความแตกต่างกันในประการที่สอง คือ วิธีการศึกษากฎหมาย กล่าวคือ การศึกษากฎหมายในระบบ Common Law จะใช้การศึกษาในรูป Case Law โดยยึดคำพิพากษาของศาลสูงที่วางบรรทัดฐานไว้ (Precedent) เป็นหลักกฎหมายแล้วนำมาใช้ในการศึกษา เพราะฉะนั้นผู้พิพากษาในศาลสูงจึงมีความสำคัญต่อระบบการศึกษาของประเทศในระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งจะเห็นว่าตำรากฎหมายในประเทศอังกฤษจะเน้นความเห็นของผู้พิพากษาศาลสูงที่เป็นผู้ตัดสินคดีสำคัญๆ และเป็นที่ยอมรับในความเห็นทางกฎหมายของผู้พิพากษาเหล่านั้น ในขณะที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบ Civil Law การศึกษากฎหมายจะเป็นการศึกษาในลักษณะที่เป็น academic จะสอนและศึกษาทฤษฎีของกฎหมายที่เป็นเหตุเป็นผลของหลักกฎหมายอันเป็นที่มาของตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของประมวลกฎหมาย (Codes) หรือพระราชบัญญัติ (Statutes) เพราะฉะนั้นความคิดเห็นของผู้สอนระดับศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ศึกษาค้นคว้าในเชิงวิชาการจึงได้รับการยอมรับนับถือเป็นอย่างสูง แทนที่จะเป็นผู้พิพากษาในศาลซึ่งถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่แปลหรือตีความกฎหมายในเมื่อมีปัญหากฎหมายเกิดขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้นในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law จะมีหลักกฎหมายที่แยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกันอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ย่อมอยู่บนพื้นฐานของตรรกที่แตกต่างกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนในการทำนิติกรรมสัญญา ซึ่งความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีฐานะ

เท่าเทียมกันนั้นจะต้องใช้หลักความตกลงสมัครใจของคู่กรณี แต่ความสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนซึ่งจะต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว จึงจะใช้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนไม่ได้ จะต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนที่สร้างความสมดุลย์ระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน การแยกหลักกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างกฎหมายสาขามหาชนกับกฎหมายสาขาเอกชนในระบบ Civil Law มีความเป็นมาตั้งเดิมจากหลักกฎหมายโรมันนับเป็นพันปีแล้ว แต่ประเทศอังกฤษซึ่งใช้หลัก Common Law มิได้แยกกฎหมายเป็นสาขามหาชนหรือสาขาเอกชน ส่วนใหญ่จะคงใช้หลักกฎหมายแพ่งทั่วไปที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูงที่วางบรรทัดฐานไว้บังคับกับคดีที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน

จากความแตกต่างที่มีการแยกหลักกฎหมายเป็นสาขากฎหมายมหาชนกับสาขากฎหมายเอกชนดังกล่าวนำมาซึ่งการจัดองค์กรในทางกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งเป็นความแตกต่างในประการที่สาม โดยเฉพาะการจัดระบบศาลซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในขณะที่ในระบบ Common Law นั้น จะใช้ระบบศาลเดียวคือศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจากบทบัญญัติของกฎต่างๆ ได้ทุกกรณี ทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่ง หรือในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายอาญา หรือในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นเรื่องของคดีปกครอง ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ส่วนใหญ่จะใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ จะมีศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นศาลทั่วไปทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะในเรื่องคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไป (Ordinary or General Jurisdiction) เท่านั้น และจะมีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมที่ทำ หน้าที่ในลักษณะเป็นศาลชำนัญพิเศษ เช่น ในคดีที่พิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนก็จะให้มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยจะมีศาลปกครองชั้นต้นและ ศาลปกครองสูงสุดแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด บางประเทศก็อาจจะมีศาลชำนัญพิเศษหลายประเภท เช่น ในประเทศเยอรมันซึ่งนอกจากจะมีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ต่างหากแล้วยังมีศาลการเงินการคลัง ศาลสังคม ศาลแรงงาน ซึ่งจะมีศาลคู่ทั้งหมด ๕ ประเภท แต่ละประเภทจะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุดในแต่ละประเภทศาลของตัวเอง และนั่นคือลักษณะของศาลที่เรียกว่า "ศาลคู่" มิใช่มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียวที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของศาลทุกประเภทหรือบางประเภทของศาลที่แยกจากศาลยุติธรรมอย่างที่มีผู้พยายามจะให้มีความเข้าใจไม่ถูกต้องเช่นนั้น

นอกจากความแตกต่างในระบบของการจัดศาลเป็นระบบศาลเดี่ยวกับระบบศาลคู่ดังกล่าวแล้ว ยังมีความแตกต่างกันในประการที่สี่ในเรื่องของระบบวิธีพิจารณาความ บางท่านอาจเห็นว่าเป็นเรื่องรายละเอียด แต่ความแตกต่างในระบบวิธีพิจารณาความนี้มีผลต่อระบบกฎหมายทั้งสองที่สำคัญมาก ในระบบของกฎหมายอังกฤษนั้น การพิจารณาความในศาลในคดีแพ่งและคดีอาญานั้นโดยทั่วไปจะใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) แต่ในประเทศภาคพื้นยุโรปที่เรียกว่า Civil Law นั้น จะใช้ระบบการไต่สวนหรือค้นหาความจริง (Inquisitorial System) ซึ่งทำให้บทบาทของผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาแตกต่างกันไปด้วย เพราะในขณะที่ระบบกล่าวหาแบบอังกฤษนั้น โจทก์กับจำเลยมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีทนายความเป็นผู้ช่วยเหลือในทางคดี ส่วนผู้พิพากษาจะทำหน้าที่คล้ายกับเป็นกรรมการในการแข่งขันกีฬาที่คอยกำกับดูแลให้ทั้งสองฝ่ายเล่นกันอยู่ในกติกาเท่านั้น จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปเกี่ยวข้องในการซักถามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนอกไปจากที่ คู่ความดำเนินอยู่ เพราะมีแนวความคิดว่าถ้าทำเช่นนั้นแล้วเท่ากับเป็นการทำให้ผู้พิพากษาไม่เป็นกลาง ในขณะที่ในระบบไต่สวนของ Civil Law ผู้พิพากษาจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการที่ดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การซักถามเพื่อทำให้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการที่จะนำไปสู่การตัดสินที่ถูกต้องและเป็นธรรมได้ปรากฏออกมา ไม่ใช่นั่งเป็นเพียงกรรมการแล้วปล่อยให้คู่ความแต่ละฝ่ายใช้ความสามารถในเชิงการดำเนินคดีเพื่อทำให้ศาลเชื่อฝ่ายตนมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

ความแตกต่างที่สำคัญสุดท้ายคือประการที่ห้า ได้แก่ความแตกต่างในเรื่องของการศึกษาอบรมเป็นนักกฎหมาย ซึ่งทั้งสองระบบมีวิธีการที่แตกต่างกันอีกเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในขณะที่ระบบของ Common Law จะเน้นการศึกษาและฝึกอบรมนักกฎหมายในทางเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เรียกว่าเป็น Barrister (รวมทั้ง Solicitor) บุคคลที่เป็น Barrister จะสามารถเข้าสู่การทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ ซึ่งเป็นการประกอบวิชาชีพกฎหมายในด้านของคดีแพ่งหรือคดีอาญา รวมทั้งอาจเข้าสู่การทำหน้าที่ในทางกฎหมายอื่นๆ ทำนองเดียวกับการเป็นนิติกรหรือตำแหน่งที่ใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายอื่นทั้งหมด แต่ระบบ Civil Law นั้น ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพทางกฎหมายนั้นจะเน้นการศึกษาในภาควิชาการที่เป็นทฤษฎีทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยเป็นพื้นฐานสำคัญ ส่วนผู้ที่จะไปประกอบวิชาชีพในทางกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา คือ ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ ก็จะต้องผ่านการฝึกอบรมในการประกอบวิชาชีพดังกล่าวเบื้องต้นในทำนองเดียวกับสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาอย่างในบ้านเรา หรืออย่างการเป็น Barrister แบบของประเทศอังกฤษ แต่ถ้าจะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอื่น เช่น ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในการเป็นข้าราชการ (civil servant) หรือเป็นนิติกรก็จะมีระบบการศึกษาและอบรม (training) เฉพาะในแต่ละด้านไม่เหมือนกับการเป็น

Barrister ของประเทศอังกฤษ เพราะฉะนั้นในสองระบบกฎหมายนี้การเป็นนักกฎหมายจึงมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

จากความแตกต่างทั้งหลายทั้งปวงที่แสดงมาให้เห็นข้างต้นจะเห็นว่าระบบกฎหมายทั้งสองระบบคือ Common Law และ Civil Law นั้น จะมีความแตกต่างกันเกือบจะในทุกๆ ด้าน ความแตกต่างที่สำคัญอันสุดท้ายซึ่งเป็นที่มาของข้อเขียนนี้คือความแตกต่างในเรื่องของการใช้และการตีความกฎหมายในระหว่างสองระบบนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะได้ชี้ให้เห็นในโอกาสต่อไป หลังจากที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในส่วนที่เป็น infrastructure ของระบบกฎหมายทั้งสองแล้ว

สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือในเมื่อระบบกฎหมายที่สำคัญมีอยู่ ๒ ระบบใหญ่ดังที่กล่าวแล้ว ประเทศไทยเราอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายใด ในข้อนี้ก็เป็นข้อเท็จจริงที่คงไม่ต้องการคำอธิบายมาก เนื่องจากเป็นที่เห็นชัดแล้วว่าหลักกฎหมายทั่วไปของประเทศไทยนั้นเป็นหลักกฎหมายที่จัดทำขึ้นในรูปของประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแนวทางอย่างเดียวกับประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย ประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความต่างๆ รวมทั้งมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของพระราชบัญญัติ (Statutes) มีการแยกสาขากฎหมายเป็นสาขากฎหมายมหาชนกับสาขากฎหมายเอกชน มีระบบการศึกษาที่ใช้กฎหมาย ลายลักษณ์เป็นหลักเหมือนๆ กับประเทศในภาคพื้นยุโรปทั้งหลายที่มีประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันเป็นหลัก มิได้ถือว่าคำพิพากษาของศาลสูงเป็นที่มาของหลักกฎหมายเช่นอย่างในกฎหมายอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยนั้นคำพิพากษาของศาลสูงเป็นเพียงการแปลหรืออธิบายหรือตีความตัวบทกฎหมายที่เป็นปัญหาเท่านั้น และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการเลือกระบบกฎหมายเป็นระบบ Civil Law แทนที่จะเป็นระบบ Common Law สำหรับระบบกฎหมายประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้ทรงตัดสิน พระทัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๐[๑] แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทางกฎหมายของบ้านเราจากเหตุที่ได้กล่าวแล้วแต่ต้นว่า ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ทั้งหมดเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ ซึ่งเผอิญเป็นภาษาที่คนไทยมีความรู้ความเข้าใจได้ดีมากกว่าภาษาต่างประเทศอื่นๆ ดังนั้น การศึกษาเพิ่มเติมก็ดี การอาศัยการศึกษาจากตำรากฎหมายต่างประเทศก็ดี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภาษาอังกฤษซึ่งจะเป็นวิชาการในทางระบบ

---

[๑] คณะกรรมการจัดงานวันเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ ๑๐๐ ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, กระทรวงยุติธรรม, "การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช", พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๑๕-๑๖

กฎหมาย Common Law ทั้งสิ้น และได้ส่งผลให้การศึกษาในมหาวิทยาลัยและแนวความคิดที่มีอยู่ในกฎหมายระบบ Common Law ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงานในทางกฎหมายของประเทศไทยอยู่เป็นเวลานาน แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้ระบบกฎหมาย Civil Law ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นไว้เปลี่ยนไปเป็นระบบ Common Law แต่อย่างใด เป็นที่น่ายินดีว่า ในระยะหลัง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมาเริ่มมีการศึกษาและเข้าใจได้ถูกต้องว่าเกิดอะไรขึ้นในบ้านเราที่ทำให้กฎหมายไทยมีปัญหาในสภาพที่ลุ่มๆ ดอนๆ อย่างที่เห็นอยู่ในทุกวันนี้ และมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขสิ่งผิดพลาดในการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อให้เป็นไปตามระบบกฎหมายที่ถูกต้องในที่สุด ซึ่งคงจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งทีเดียว

นิติวิธี (Juristic Method) ในระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน

คำถามที่น่าจะมีผู้สงสัยต่อไปก็คือเพราะเหตุใดระบบกฎหมายที่ต่างกันจึงจะมีผลทำให้การใช้และการตีความกฎหมายในบ้านเรามีปัญหาถึงขนาดนั้น ในเรื่องนี้อาจมีคำอธิบายที่เข้าใจได้ง่ายๆ ว่า ในระบบกฎหมายแต่ละระบบนั้นย่อมมีสิ่งที่เรียกว่าวิธีคิด วิธีการศึกษา (รวมทั้งการสอน) กฎหมาย วิธีการบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนวิธีการใช้และการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน วิธีทั้งหมดนั้นมีชื่อเรียกว่านิติวิธี (Juristic Method) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดจากประวัติศาสตร์หรือภูมิหลังของระบบกฎหมายที่มีมาตั้งแต่อดีต นิติวิธีของระบบกฎหมาย Civil Law นั้น จะมีที่มาจากระบบกฎหมายโรมันและได้รับการพัฒนาต่อมาในประเทศต่างๆ ในยุโรป อันได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และได้ขยายอิทธิพลไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป เช่น สเปน เนเธอร์แลนด์ กรีก เบลเยี่ยม และยังมีอิทธิพลต่อไปยังประเทศในอเมริกากลาง อเมริกาใต้ และในที่สุดประเทศในเอเชียและอาฟริกาอีกด้วย ในส่วนของนิติวิธีของระบบกฎหมาย Common Law หรือของอังกฤษนั้นมีประวัติศาสตร์หรือภูมิหลังที่ต่างกันกับระบบของ Civil Law เพราะหลักกฎหมายทั่วไปดั้งเดิมของอังกฤษเป็นผลที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลสูง กล่าวคือ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นจากการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาล ในที่สุดศาลได้ตัดสินวางหลักกฎหมายไว้อย่างไร ในการตัดสินชี้ขาดคดีของศาลต่างๆ ในคราวต่อๆ ไป ก็จะต้องยึดถือว่า ถ้ามีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันนั้นเกิดขึ้น จะต้องชี้ขาดโดยอาศัยหลักกฎหมายที่ศาลสูงเดิมได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานที่เรียกว่า Precedent ไว้ การเกิดขึ้นของหลักกฎหมายโดยวิธีที่องค์กรที่เรียกว่าศาลสูงสุดเป็นคนตัดสินวางหลักกฎหมายนี้ ได้ดำเนินมาในระบบ Common Law เป็นเวลาร้อยๆ ปี หลักกฎหมายที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาลสูงของอังกฤษนั้น คือ หลักกฎหมายที่รู้จักกันในชื่อของหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งจะแตกต่างกับหลักกฎหมายในประเทศของระบบ Civil Law

ทั้งหลาย ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย หลังจากที่หลักกฎหมาย Common Law ดังกล่าวได้ยึดถือกันมาตั้งแต่เดิมเป็นเวลาหลายร้อยๆ ปี จนมาเมื่อประมาณ ๒๐๐ กว่าปีมานี้ประเทศต่างๆ ในโลก รวมทั้งประเทศอังกฤษได้พัฒนาในเรื่องของประชาธิปไตยจนมีองค์กรที่เป็นตัวแทนของปวงชนทำหน้าที่ในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นมา ในรูปของ Act of Parliament หรือ Statute ขึ้น ซึ่งในการใช้ Statute บังคับแก่ประชาชนนั้นเองเมื่อเกิดมีคดีความเกิดขึ้น ศาลสูงของอังกฤษซึ่งก็เป็นองค์กรเดียวกับองค์กรที่เป็นผู้สร้างหลักกฎหมาย Common Law ดั้งเดิมก็จะทำหน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางกฎหมายที่เกิดจากการใช้ Statute นั้นด้วย เพราะฉะนั้น แนวความคิดของนักกฎหมายของอังกฤษ (ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้แก่ผู้พิพากษาในศาลสูง)จะมีความเห็นที่ตรงกันว่า Act of Parliament หรือ Statute ที่รัฐสภา (Parliament) ของอังกฤษตราขึ้นนั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องที่เป็นการยกเว้นหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลสูงเป็นผู้กำหนดขึ้นไว้ดั้งเดิม และด้วยเหตุนี้ แนวความคิดหรือนิติวิธีในการใช้และการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรคือกฎหมายที่เกิดขึ้นจาก Act of Parliament หรือ Statute จึงมีหลักการตีความที่มีลักษณะพิเศษด้วยเช่นเดียวกัน เพราะจะยึดหลักการตีความเคร่งครัดตามตัวอักษร ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความคิดที่ว่า กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาซึ่งเป็น Statute เป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อยกเว้นหลักกฎหมาย Common Law (ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป) ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าเมื่อเราเห็นหนังสือหรือตำราหลักการตีความกฎหมายที่เป็นภาษาอังกฤษโดยใช้ชื่อว่า Interpretation of Statute หรือ Statutory Interpretation ก็ต้องเข้าใจว่าเป็นกฎเกณฑ์หรือหลักการตีความกฎหมายของประเทศอังกฤษหรือระบบกฎหมายอังกฤษที่ใช้เฉพาะสำหรับเรื่องการตีความกฎหมายของลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้นเป็น Act of Parliament หรือ Statute เท่านั้น มิได้หมายถึงหลักการตีความกฎหมายทั้งหมดของระบบกฎหมายอังกฤษ และที่สำคัญก็คือมิใช่หลักการตีความกฎหมายที่จะสามารถนำไปใช้กับหลักการตีความกฎหมายของประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในระบบ Civil Law รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยด้วย เพราะในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law หลักกฎหมายทั่วไปของประเทศจะมีอยู่ลักษณะเดียวคือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะเป็นในรูปของประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีหลักการตีความกฎหมายเพียงลักษณะเดียวจึงไม่เหมือนกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบ Common Law

หลักการตีความกฎหมายในระบบ Common Law

ในส่วนต่อไปนี้จะได้นำหลักเกณฑ์การตีความของระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งผู้พิพากษาศาลสูงหรือนักกฎหมายของอังกฤษใช้และอ้างอิงถึงในเรื่อง

ของการตีความ เพื่อจะได้สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างจากหลักเกณฑ์การตีความในระบบ Civil Law ที่จะกล่าวถึงในภายหลังต่อไป

การใช้ถ้อยคำเรียกหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในระบบ Common Law หรือ Civil Law ที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Rule นั้น ความจริงแล้วในแนวความคิดของนักกฎหมายสมัยใหม่ ทั้งในประเทศอังกฤษและในประเทศภาคพื้นยุโรปต่างมีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องต้องกันว่า ความจริงแล้วไม่ใช่หลักเกณฑ์ หรือ Rule แต่จะมองว่าเป็นแนวทางหรือที่เรียกว่า Approach มากกว่า ดังนั้น ในตำราหรือบทความที่กล่าวถึงการตีความกฎหมายในสมัยใหม่จึงจะเห็นว่ามีการใช้คำว่า Approach มากขึ้น หลักการตีความกฎหมายในระบบ Common Law มีอยู่ ๓ หลัก คือ

๑. Literal Rule

๒. Golden Rule

๓. Mischief Rule

หลักเกณฑ์ที่ศาลอังกฤษใช้ในการตีความกฎหมายประการแรกก็คือ Literal Rule หรือหลักการตีความถ้อยคำตามตัวอักษร โดยหลักเกณฑ์หรือแนวทางการตีความข้อนี้ ผู้พิพากษาหรือผู้มีหน้าที่ในการตีความกฎหมายจะแปลถ้อยคำในที่บัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาด้วยการอาศัยความหมายธรรมดาหรือความหมายปกติ (ordinary sense) ของถ้อยคำนั้นๆ เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าผลจากการแปลถ้อยคำตามความหมายธรรมดาเหล่านั้นจะมีเหตุมีผล (sensible) มากน้อยเพียงใด (ทั้งนี้ เว้นแต่ถ้อยคำนั้นจะมีความหมายเฉพาะในลักษณะที่เป็นการกำหนดไว้เป็นนิยามศัพท์) โดยวิธีการตีความตามตัวอักษรนี้ ผู้พิพากษาหรือผู้ที่มีหน้าที่ตีความที่จะต้องพิจารณาความหมายในทางภาษามากกว่าที่จะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ เพราะในระบบ Common Law นั้น แนวความคิดของผู้พิพากษาของศาลอังกฤษถือว่าศาลนั้นมีหน้าที่ในการตีความกฎหมายที่เป็น Statutes ไม่ใช่เป็นผู้สร้างกฎหมาย ไม่เหมือนกับในกรณีหน้าที่ของศาลสูงในการสร้างหลักกฎหมาย Common Law ดังนั้น Lord Diplock ได้กล่าวไว้ในคดี Duport Steel v Sirs ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ว่า "Where the meaning of the statutory words is plain and unambiguous it is not for the judges to invent fancied ambiguities as an excuse for failing to give effect to its plain meaning because they consider the consequences of doing so would be inexpedient, or even unjust or immoral."

ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงอังกฤษตัดสินคดีโดยใช้หลัก Literal Rule ได้แก่

ในคดี R v Harris เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๓๖ (พ.ศ. ๒๓๗๙) ที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดความผิดไว้สำหรับผู้ที่ "stab cut or wound another person" ซึ่งในคดีนี้ปรากฏว่าใน

การต่อสู้กัน นาง Harris ได้กัด (bite) จมูกของเพื่อนเธอ และได้กัดนิ้วของนายตำรวจที่เข้ามาห้ามปรามอีกด้วย มีปัญหาว่านาง Harris กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ในคดีนี้ศาลตัดสินว่านาง Harris ไม่มีความผิด เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทนั้นแสดงให้เห็นว่าจะต้องเป็นการใช้สิ่งที่เป็นอาวุธ (weapon) ซึ่งในกรณีที่เกิดขึ้นเป็นการใช้ฟันกัดศาลไม่ถือว่าเป็นการใช้อาวุธ

คดีที่สองคือคดี National Society for the Prevention of Cruelty to Children v. Scottish National Society for the Prevention of Cruelty to Children ซึ่งสมาคมการกุศลทั้งสองแห่งนี้โต้เถียงกันในการเรียกร้องตามสิทธิในพินัยกรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ผู้ทำพินัยกรรมซึ่งอาศัยอยู่ที่เมือง Edinburgh และมีผลประโยชน์ของตนทั้งหมดอยู่ใน Scotland ได้ทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินของตนให้แก่ National Society (for the Prevention of Cruelty to Children) ศาลตัดสินว่าหากมีพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นได้ว่าที่ผู้ทำพินัยกรรมใช้คำว่า "National Society" นั้น ต้องการจะหมายถึง Scottish National Society ก็ย่อมจะทำได้ ถ้าหากว่าไม่มีสมาคมการกุศลอื่นใดที่มีชื่อว่า "National Society" หรือว่าได้เขียนชื่อนั้นไปโดยความพลาดหลง แต่เมื่อในกรณีนี้ผู้ทำพินัยกรรมได้ใช้ถ้อยคำซึ่งตรงกับชื่อที่เป็นชื่อของสมาคมหนึ่งที่มีอยู่จริงแล้ว ย่อมไม่สามารถที่จะอธิบายได้ว่าการใช้ถ้อยคำนั้นเป็นการใช้โดยในลักษณะที่เข้าใจผิด จึงต้องถือว่า National Society (for the Prevention of Cruelty to Children) เป็นผู้ได้รับทรัพย์สินตามพินัยกรรมดังกล่าว ในเรื่องนี้ผู้พิพากษาที่ร่วมตัดสินได้แสดงความคิดเห็นในภายหลังยอมรับว่าการชี้ขาดเช่นนั้นย่อมเป็นการผิดไปจากเจตนาความตั้งใจของผู้ทำพินัยกรรม

คดีที่สามในคดี Eddington v. Robertson เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า โดยหลักกฎหมาย Common Law ของประเทศ Scotland กำหนดให้ชายม่ายหรือหญิงม่ายมีสิทธิบางประการในทรัพย์สินของคู่สมรสที่ตาย และในบรรดาสิทธิดังกล่าวนั้นมีสิทธิของหญิงม่ายที่เรียกว่า jus relictae ในอันที่จะได้ส่วนแบ่งจำนวนหนึ่งจากสังหาริมทรัพย์ของสามีที่ตาย แต่โดยหลักกฎหมาย Common Law เดียวกันนี้ ในทางตรงกันข้ามสามีม่ายกลับไม่มีสิทธิในทรัพย์สินทำนองเดียวกันนั้นของภรรยาที่ตาย แต่ในเรื่องนี้ปรากฏว่าตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรของ Scotland ที่ชื่อว่า Married Women's Property (Scotland) Act ปี ค.ศ. ๑๘๘๑ ได้ให้สิทธิทำนองเดียวกันที่เรียกว่า Jus relicti กับสามีม่าย ประเด็นปัญหาก็เกิดขึ้นว่า ในหลักกฎหมาย Common Law นั่นเอง สิทธิที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นไม่ได้มีแต่เฉพาะเมื่อสามีหรือภรรยาตาย แต่รวมถึงในกรณีที่มีการหย่าตามที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยให้ถือว่ามีผลเช่นเดียวกับกรณีตาย ซึ่งมีผลให้คู่สมรสมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาทรัพย์สินดังกล่าวได้ด้วย แต่กฎหมายปี ๑๘๘๑ ที่กล่าวถึงข้างต้นไม่ได้กล่าวถึงว่า ถ้า

เป็นกรณีของสามีจะได้รับ jus relicti จากทรัพย์สินของภรรยาที่มีการหย่าขาดจากกัน ดังนั้น เมื่อเกิดเป็นคดีกันก็มีปัญหาว่า ศาลต้องตัดสินว่า Eddington ซึ่งได้รับการหย่าขาดจากภรรยาโดยเหตุจากการละทิ้งจะได้รับสิทธิได้รับ jus relicti ในฐานะเป็นผลจากการหย่าร้างหรือไม่ ถ้อยคำที่ศาลจะต้องตีความก็คือ "The husband of any woman who may die domiciled in Scotland shall take by operation of law the same share and interest in her moveable estate which is taken by a widow in her deceased husband's moveable estate." ข้อโต้แย้งของ Eddington ก็คือคำว่า "die" จะต้องหมายความรวมถึง "be divorced" เพราะเหตุว่าหลักกฎหมาย Common Law ในเรื่องเดียวกันนี้ถือว่าการหย่าขาดนี้มีผลเสมือนหนึ่งมีผลเท่ากับเป็นการตายโดยธรรมชาติด้วย ในคดีนี้ศาลได้ตีความถ้อยคำโดยเคร่งครัด โดยตัดสินว่าสิทธิใน jus relicti จะเกิดขึ้นแต่เฉพาะในกรณีตายโดยธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีของการหย่าขาดแต่อย่างใด

คดีที่สี่คือคดี Magor and St. Mellons v Newport Corporation ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ในคดีนี้องค์กรท้องถิ่นที่เรียกว่า Newport Coporation ได้ขยายเขตท้องที่โดยรวมส่วนใหญ่ของพื้นที่ของตำบลใกล้เคียง ๒ ตำบลเข้าไปรวมกัน Newport Corporation ซึ่งท้องที่ส่วนที่นำเข้าไปรวมด้วยนั้นเป็นส่วนที่มีผู้คนมีฐานะดีที่สุดมีผู้ที่ต้องมีหน้าที่เสียภาษีสูง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งตาม Local Government Act ปี ๑๙๓๓ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๒ ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ ดังกล่าวจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับสภาตำบลที่เหลืออยู่จากการเข้าร่วมกับสภาตำบลใหม่ แต่ปรากฏว่าในกรณีนี้รัฐมนตรีที่มีอำนาจในการรวมสภาตำบลทั้งสองได้ออกคำสั่งทางปกครองรวมสภาตำบลทั้งสองเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน Newport Corporation จึงได้อาศัยเหตุดังกล่าวต่อสู้ว่าเมื่อเป็นเช่นนั้นก็ไม่จำต้องชดใช้ค่าทดแทนใด ๆ เพราะตามกฎหมายนั้นกำหนดไว้ให้ใช้ค่าทดแทนต่อเมื่อมีสภาตำบลที่ยังเหลืออยู่จากการรวมกัน แต่เมื่อสภาตำบลเก่าทั้งสองสภาได้ยกเลิกไปแล้วข้อที่จะเรียกร้องค่าทดแทนก็เกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งในคดีนี้ศาลสูงตัดสินเห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของ Newport Corporation ซึ่งหมายถึงว่าศาลสูงของอังกฤษได้ยึดถือเป็นการตีความตามตัวอักษรนั่นเอง

คดีที่ห้าคือคดี Fisher v Bell ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ซึ่งคดีนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่ออก ในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ กำหนดเป็นความผิดหากผู้ใด "sell or hire or offer for sale or hire ..." อาวุธที่อันตรายใช้ในการต่อสู้ เช่น มีดพับสปริง (flick-knife) ในคดีนี้นาย Bell ได้วางมีดพับสปริงไว้ในตู้หน้าร้านขายของโดยมีป้ายราคาติดไว้ที่มีดด้วย มีปัญหาว่านาย Bell ทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ในคดีนี้ศาลสูงตัดสินว่านาย Bell ไม่ผิด ด้วยเหตุผลว่าตามหลักกฎหมายเรื่องสัญญาการวางของแสดงไว้

ไม่ถือว่าเป็นการเสนอขาย (offering it for sale) หากกฎหมายต้องการที่จะให้มีความผิดก็ต้องใช้คำว่า "expose for sale" จึงอาจจะเอาผิดต่อนาย Bell ได้

คดีที่หกซึ่งเกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้คือคดี Shah v. Barnet L.B.C. ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ซึ่งศาลสูงของอังกฤษได้ตัดสินว่านักเรียนต่างชาติซึ่งได้เข้ามาในประเทศอังกฤษโดยมีวัตถุประสงค์ในการเรียนหนังสือเป็น "ordinarily resident" ในประเทศอังกฤษ ดังนั้นจึงมีสิทธิในเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นให้แก่การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งในเรื่องนี้นักกฎหมายอังกฤษได้วิจารณ์ไว้ว่า ผู้พิพากษาศาลสูงได้ตัดสินโดยวิเคราะห์ถึงความหมายของถ้อยคำโดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (The Law Lords reached this view by analysing the meaning of the words without regard to their context or legislative intent) ซึ่งผลจากการตัดสินของศาลสูงก็ทำให้ต่อมารัฐบาลต้องแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้

คดีที่เจ็ดคือคดี Griffith v Secretary of State for the Environment เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) โดยโจทก์ในคดีนี้จะต้องอุทธรณ์กรณีที่ Secretary of State ปฏิเสธการอนุญาตที่ได้ขอไปภายในหกสัปดาห์หลังจากวันที่ Secretary of State ปฏิเสธ การอนุญาต ศาลสูงของอังกฤษตัดสินว่าการปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วเมื่อ เจ้าหน้าที่ได้ประทับตราวันที่บนจดหมายที่เป็นหนังสือปฏิเสธ แม้ว่าจดหมายนั้นจะไม่ได้มีการส่งออกไปและแน่นอนคือโจทก์ก็ไม่ได้รับจดหมายฉบับนั้นเลยก็ตาม

คดีที่แปดในคดี Lees v. Secretary of State for Social Services เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ซึ่งศาลสูงตัดสินว่าคนตาบอดซึ่งสามารถไปไหนต่อไหนได้ต่อเมื่อต้องมีคนพาไปนั้น ไม่ถือว่ามีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือทางการเงิน เพราะเหตุว่าความพิการในทางร่างกายดังกล่าวไม่ได้ตรงกับข้อความที่ใช้ในกฎหมายว่า "unable to walk or virtually unable to do so"

กรณีในคดีของ Shah Griffith และ Lees ทั้งหมดนั้นแสดงให้เห็นถึงวิธีการตีความกฎหมายโดยใช้หลัก Literal Rule ซึ่งยังคงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่แม้ในปัจจุบัน

หลักเกณฑ์ในการตีความถ้อยคำตามตัวอักษร (Literal Rule) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากนักกฎหมายอังกฤษทั้งที่เป็นผู้พิพากษาในระดับสูงและนักกฎหมายทั่วไปด้วยกันเอง โดยส่วนใหญ่จะเห็นว่าการที่ยึดมั่นในถ้อยคำนั้นน่าจะอยู่บนสมมติฐานที่ผิดโดยไปเข้าใจว่าถ้อยคำแต่ละคำจะมีความหมายเข้าใจได้โดยตัวของมันเอง โดยไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาจากเนื้อความทั้งหมดของกฎหมาย กับอีกประการหนึ่งการที่ผู้ที่มีหน้าที่ตีความกฎหมายส่วนใหญ่ใช้การตีความตามตัวอักษรโดยให้ยึดมั่นต่อการใช้ความหมายจากพจนานุกรมนั้นน่าจะไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะพจนานุกรมนั้นโดยปกติแล้วจะให้

ความหมายที่ไม่มีความหมายในทางกฎหมายและย่อมจะมีหลายความหมาย นอกจากนั้น ยังอาจจะเปลี่ยนความหมายไปโดยกาลเวลา โดยท้องถิ่นของการใช้ภาษาหรือแม้แต่เมื่อใช้คำนั้นประกอบกับบทบัญญัติอื่นๆ ในกฎหมายนั้นทั้งหมดแล้วด้วย โดยมีการยกตัวอย่างสำคัญ ที่ศาลใช้พจนานุกรมในการแปลบทบัญญัติในคดี Flack v Baldry ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ซึ่งในคดีนั้นเกี่ยวกับปัญหาว่าการมีไว้ในครอบครองปืนที่ใช้ยิงคนให้สลบ (Stun gun) ซึ่งมีกระแสไฟที่สามารถทำให้คนช้อคได้ถึง ๔๖,๐๐๐ โวลล์ จะถือว่าเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติ Firearms Act ปี ๑๙๖๘ ในฐานมีไว้ในครอบครองซึ่ง "weapon disigned for the discharge of any noxious liquid, gas or other thing" หรือไม่ ในคดีนี้ศาลเห็นว่าคำว่า "discharge" ในความหมายตามพจนานุกรมว่าเป็น "emit" (การปล่อยออกมา) มากกว่าที่จะหมายถึง "physical ejection" (คือ ยิงออกไปได้จริงๆ เช่น ปืนทั่วไป) ดังนั้นการมีอาวุธปืนดังกล่าวไว้ในครอบครองจึงอยู่ในความหมายของพระราชบัญญัติ Firearms Act ๑๙๖๘

จากข้อวิจารณ์หรือจากผลที่เกิดขึ้นจากการตีความในหลายๆ เรื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ Literal Rule นั้น จึงทำให้ศาลสูงของอังกฤษปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายในการออกไปจากหลักการตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดขึ้นบ้าง หลักการตีความประการที่สอง ที่เรียกว่าหลัก Golden Rule ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นการปรับปรุง (adaptation) หลัก Literal Rule เพื่อไม่ให้การใช้หลักการตีความถ้อยคำตามตัวอักษรก่อให้เกิดผลที่ประหลาด (absure) หรือไม่สอดคล้องสมเหตุสมผล (inconsistency or repungnance)

คดีตัวอย่างของหลัก Golden Rule ได้แก่

คดีแรก คือ กรณีตามกฎหมาย Statute of Frauds ปี ค.ศ. ๑๖๗๗ (พ.ศ. ๒๒๒๐) มีข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขว่าพินัยกรรมนั้น ผู้ทำพินัยกรรมจะต้องลงนามต่อหน้าพยาน (in the presence of withesses) แต่ในคดี Casson v Dade ในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ (พ.ศ. ๒๓๒๔) นางสาว Jenkins ได้ไปยังสำนักงานทนายความของเธอเพื่อที่จะทำพินัยกรรม เธอได้ลงนามในพินัยกรรมที่ทำขึ้นแต่ทันทีที่ลงนามเสร็จเธอก็เกิดเป็นผลไปและไม่รู้สึกตัว จึงได้มีการนำเธอออกไปนั่งอยู่ในรถม้าข้างนอกกับคนรับใช้ ส่วนพยานก็ต้องลงชื่อเป็นพยานในพินัยกรรมคงอยู่ในสำนักงานทนายความ และได้ลงนามในพินัยกรรมเป็นพยานจนเสร็จ คนรับใช้ซึ่งเป็นพยานในคดีนี้ได้ให้การเป็นพยานว่า ในขณะที่พยานในการทำพินัยกรรมกำลังลงนามอยู่นั้นม้าที่เทียมรถอยู่เกิดตกใจทำให้รถม้าขยับเคลื่อนตัวไปข้างหน้าและทำให้นางสาว Jenkins ซึ่งนั่งอยู่ได้เคลื่อนไปอยู่ในระดับเส้นทางที่สามารถมองเห็นผ่านหน้าต่างสำนักงานทนายความได้ คนรับใช้ให้การว่าถ้าแม้นางสาว Jenkins ได้มองไปที่หน้าต่างเธอก็เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นว่าพยานกำลังลงนามอยู่ มีปัญหาว่าการทำพินัยกรรมนั้นมีความสมบูรณ์หรือไม่ ศาลตัดสินว่าใน

กรณีนี้ถือว่าการทำพินัยกรรมดังกล่าวพยานได้มีการลงนามในพินัยกรรมต่อหน้าผู้ทำพินัยกรรม เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเธออยู่ในระดับสายตาที่อาจมองเห็นพยานที่กำลังลงนาม ทั้งนี้ แม้ว่าตัวผู้ทำพินัยกรรมจะไม่ได้อยู่ในห้องนั้นก็ตาม

คดีที่สองคือ คดี R v Allen ในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ (พ.ศ. ๒๔๑๕) ในคดีนี้ Allen ซึ่งแต่งงานแล้วได้มาแต่งงานอีกกับผู้หญิงอีกคนหนึ่งชื่อ Harriet Crouch ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ตัวบทกฎหมายในเรื่องนี้กำหนดไว้ว่า ใครก็ตามที่แต่งงานแล้วจะแต่งงานกับบุคคลอื่นในขณะที่ยังมีภรรยาอยู่หรือมีคู่สรสอยู่นั้น ถือว่ากระทำความผิดฐานสมรสซ้อน (Bigamy) Allen ต่อสู้ว่า เขาไม่ได้แต่งงานกับ Harriet เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ตามกฎหมายที่การแต่งงานครั้งที่สองของเขาจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เขาจึงไม่ได้กระทำความผิดฐานสมรสซ้อน ข้อต่อสู้ของ Allen เป็นข้อต่อสู้ในข้อกฎหมายในการแปลถ้อยคำกฎหมายที่ใช้หลัก Literal Rule นั่นเอง แต่กรณีนี้ศาลเห็นว่าถ้าหากว่าจะแปลความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดแล้วก็จะเกิดผลที่แปลกประหลาด เพราะโดยหลักตรรกจะมีการสมรสที่เรียกว่าเป็นการสมรสซ้อนโดยถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้เลย ดังนั้น ถ้าหากยอมรับข้อต่อสู้ของ Allen แล้ว ศาลก็จะต้องถูกบังคับให้แปลบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้นั้นในลักษณะที่จะไม่มีความผิดใด ๆ เกิดขึ้นได้เลย ดังนั้น ในเรื่องนี้ศาลจึงแแปลบทบัญญัติที่เขียนไว้ว่า "shall marry" เสมือนว่า "going through the ceremony" (เข้าสู่พิธีสมรส) แทน

คดีที่สามคือ Re Sigsworth ในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ (พ.ศ. ๒๔๗๘) มีผู้พบนาง Sigsworth เสียชีวิต และจากการสอบสวนชันสูตรพลิกศพปรากฏว่าเธอถูกบุตรชายของเธอฆ่าตาย และก็มีผู้พบว่าบุตรของเธอเสียชีวิตเช่นกัน ในพินัยกรรมของนาง Sigsworth นั้นได้ยกทรัพย์สินทุกอย่างให้กับบุตรชายของเธอ แต่อย่างไรก็ตามโดยหลักกฎหมายในเรื่อง Public Policy นั้น บุตรชายของนาง Sigsworth ไม่อาจที่จะรับมรดกในพฤติกรรมเช่นนี้ได้ ดังนั้น นาง Sigsworth จึงตายโดยไม่มีพินัยกรรม แต่ตามกฎหมาย Administration of Estates Acts ปี ค.ศ. ๑๙๒๕ (พ.ศ. ๒๔๖๘) ได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลซึ่งจะได้รับสิทธิในทรัพย์สินของผู้ตายที่ไม่มีพินัยกรรมจะได้แก่บุตรของผู้ตาย เพราะฉะนั้นกรณีก็จะเกิดเป็นปัญหาวนอยู่ไม่รู้จบ ตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงผู้ตายที่ไม่มีผู้รับพินัยกรรม ก็ไม่ได้ห้ามผู้ที่เป็นผู้ฆ่าเจ้ามรดกจากการเป็นผู้ได้รับทรัพย์มรดก ในคดีนี้ศาลตัดสินว่าบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้คงไม่ประสงค์ที่จะให้ผู้ที่ฆ่าเจ้ามรดกได้รับสิทธิในมรดกของผู้ตาย แม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ให้เห็นชัดเจนเช่นนั้นก็ตาม

คดีที่สี่คือคดี Re Rowland ในปี ๑๙๖๓ (พ.ศ. ๒๕๐๖) คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ก่อนเดินทางไปในตะวันออกไกลนั้น หมอและภรรยาต่างทำพินัยกรรมคนละฉบับที่มีข้อความเหมือนกันโดยใช้แบบพิมพ์ มีข้อกำหนดว่าแต่ละคนจะยกสมบัติทรัพย์สินของตนให้กับ

อีกคนหนึ่งเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งตายก่อนอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ถ้าหากในกรณีที่มีเหตุการณ์ทำให้ความตายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดขึ้น "preceding or coinciding" กับผู้ที่ทำพินัยกรรมแล้ว ก็ให้ทรัพย์สินของผู้นั้นตกได้แก่ญาติของผู้ทำพินัยกรรมที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งถ้าเป็นกรณีหมอซึ่งเป็นของสามีทรัพย์สินนั้นก็จะตกได้แก่น้องชายและหลานของหมอ หลังจากทำพินัยกรรมดังกล่าวปรากฏว่าในการไปท่องเที่ยวนั้น ทั้งสามีและภรรยาได้ลงเรือเล็กลำเดียวกันและเกิดหายไปในทะเลแปซิฟิกใต้ ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ไม่ปรากฏว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร หรือเกิดขึ้นโดยลักษณะใด จึงมีปัญหาว่าทรัพย์สินที่เป็นสมบัตินั้นควรตกแก่ภรรยาหรือตกแก่ฝ่ายสามี

ผู้พิพากษา Russell กับผู้พิพากษา Harman ซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คำว่า "Coinciding" (ตายพร้อมกัน) หมายความถึงการตายที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน (Simultaneous) และในคดีนี้ไม่มีหลักฐานว่าตายพร้อมกัน การที่จะตีความขยายคำว่า ตายพร้อมกัน (Coinciding) ให้รวมถึงการตายเนื่องจากเหตุการณ์หรือโอกาสเดียวกันด้วยนั้นจะเป็นการทำให้เกิดความไม่แน่นอนมากยิ่งขึ้นว่าอย่างไรถึงเป็นการตายพร้อมกัน ศาลตัดสินโดยใช้เสียงข้างมากว่าในกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการตายพร้อมกันและเมื่อไม่สามารถระบุได้ว่าใครตายก่อนกัน ภายใต้มาตรา ๑๘๔ ของ Law of Property Act, ๑๙๒๕ ซึ่งกำหนดว่า "ถ้าการตายมิใช่เป็นการตายพร้อมกัน" ภริยาซึ่งมิได้ตายพร้อมกับสามีและมีอายุน้อยกว่า กฎหมายให้ถือว่าตายทีหลัง ดังนั้น มรดกของสามีจึงตกแก่ภริยาเมื่อภริยาถึงแก่ความตาย มรดกของภริยาจึงตกทอดแก่หลานสาวของฝ่ายภริยา

จากหลัก Golden Rule ดังกล่าวนั้นจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นแนวทางการตีความเพื่อไม่ให้การใช้หลักการตีความตามตัวอักษรก่อให้เกิดผลที่ประหลาดหรือไม่สมเหตุสมผล ศาลจึงใช้วิธีตีความถ้อยคำที่เป็นปัญหาให้ต่างไปจากความหมายของถ้อยคำปกตินั้นได้ อาจมองได้ว่าหลัก Rolden Rule เป็นหลักการตีความเสริมประกอบหลัก Literal Rule ไม่ใช่เป็นหลักการตีความที่เกิดขึ้นเป็นอิสระแยกต่างหากหลักหนึ่งอย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะเห็นได้หากจะดูจากคดีที่ศาลสูงอังกฤษได้ตัดสินตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. ๑๘๐๐ จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ที่มีการตีความที่ใช้หลัก Literal Rule กับหลัก Golden Rule กลับไปกลับมาอยู่ตลอดเวลาแม้แต่ในปัจจุบันนี้

ความเห็นของผู้พิพากษาในศาลอังกฤษที่ยืนยันการใช้หลัก Golden Rule ดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นจากคำกล่าวของ Lord Blackburn ในคดี River Wear Commissioners v Adamson ที่กล่าวว่า

" I believe that it is not disputed that what Lord Wensleydale used to call the golden rule is right, viz., that we are to take the whole statute together, and construe it

all together, giving the words their ordinary signification, unless when so applied they produce an inconsistency, or an absurdity or inconvenience so great as to convince the Court that the intention could not have been to use them in their ordinary signification, and to justify the Court in putting on them some other signification which, though less proper, is noe which the Court thinks the words will bear."

กับอีกความเห็นหนึ่งที่ Parke B. ได้กล่าวไว้ในคดี Grey v Pearson ว่า

"I have been long and deeply impressed with the wisdom of the rule now, I believe, universally adopted, at least in the courts of law in Westminster Hall, that in construing wills and indeed, statutes, and all written instruments, the grammatical and ordinary sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some absurdity, or some repugnance or inconsistency with the rest of the instrument, in which case the grammatical and ordinary sense of the words may be modified, so as to avoid the absurdity and inconsistency, but no farther."

หลักการตีความประการที่สามซึ่งเป็นประการสุดท้ายคือหลัก Mischief Rule หลักการตีความข้อนี้แตกต่างจากหลัก Literal Rule และหลัก Golden Rule ซึ่งทั้งสองหลักที่กล่าวแล้วข้างต้นจะมุ่งไปที่การตีความถ้อยคำตามตัวอักษรเป็นสำคัญ แต่ยอมรับว่าถ้าตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดแล้ว ในกรณีใดจะทำให้เกิดผลประหลาดหรือไม่สมเหตุสมผลก็จะใช้หลัก Golden Rule เข้ามาเสริม โดยการยอมแปลถ้อยคำให้แตกต่างออกไปจากความหมายปกติธรรมดาได้ แต่ในกรณีของหลัก Mischief Rule ซึ่งความจริงแล้วเป็นหลักที่มีมาก่อนหลัก Golden Rule ด้วยซ้ำไป จะเป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ศาลได้พิจารณาบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้นโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะเป็นปัญหาต้องตีความ อันเป็นผลมาจากการที่หลักกฎหมาย Common Law ที่ศาลสูงได้วางไว้แล้วก่อนหน้านั้นไม่อาจใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้นนั้นได้ ทำให้ต้องมี Statutes ออกมาใช้บังคับ ซึ่งหมายความว่าโดยปกติแล้วจะใช้หลัก Mischief Rule เมื่อไม่อาจจะใช้หลักกฎหมายที่เกิดจาก Common Law บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายอังกฤษ เช่น Lord Diplock ก็ยังเห็นว่าในการใช้หลักดังกล่าวผู้พิพากษาก็ไม่สมควรที่จะแปลความให้ไกลไปกว่าสิ่งที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายที่เป็น Statute นั้น

ในกรณีที่ศาลจะใช้หลัก Mischief Rule ได้ ศาลสูงของอังกฤษได้วางหลักไว้ให้ศาลจำเป็นจะต้องพิจารณาจาก ๔ ประการดังต่อไปนี้ก่อน คือ หนึ่งก่อนที่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นนั้น หลักกฎหมาย Common Law ในเรื่องนี้มีไว้ว่าอย่างไร ประการที่สองข้อบกพร่อง (defect or mischief) ที่หลักกฎหมาย Common Law มิได้วางเอาไว้นั้น

เป็นอย่างไร ประการที่สาม วิธีการที่รัฐสภาออกกฎหมายดังกล่าวมานั้น มีวิธีการแก้ไขข้อบกพร่องในจุดนั้นไว้อย่างไร กับประการที่สี่ เหตุผลที่แท้จริงในการกำหนดวิธีการแก้ไข (remedy) จุดบกพร่องนั้นคืออะไร

ตัวอย่างของคดีที่ใช้หลัก Mischief Rule ได้แก่คดี Gorris v. Scott ในปี ค.ศ. ๑๘๗๔ (พ.ศ. ๒๔๑๗) ซึ่งในคดีนี้นาย Scott ได้เข้าทำสัญญารับขนส่งแกะโดยทางเรือ ในระหว่างเดินทางปรากฏว่าแกะถูกน้ำทะเลพัดตกทะเลหมด เนื่องจากไม่ได้มีการทำเครื่องกั้นป้องกันซึ่งตามระเบียบที่กฎหมาย Contagious Disease (Animal) Act ปี ๑๘๖๙ กำหนดไว้ว่า สัตว์ที่จะขนส่งนั้นจะต้องมีการจัดไว้ในที่ที่มีคอกล้อมไว้ ดังนั้น นาย Gorris จึงกล่าวหาว่านาย Scott กระทำผิดพระราชบัญญัติดังกล่าว ในคดีนี้ศาลอังกฤษตัดสินว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากคำปรารภ) คือ ต้องการที่จะป้องกันการแพร่ระบาดของโรคในแกะหรือปศุสัตว์ในระหว่างทางที่ขนส่งไปยังประเทศอังกฤษ เพราะฉะนั้น นาย Gorris จึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิตามที่อ้างได้

กรณีที่สองคือคดี Smith v Hughe ซึ่งเป็นเรื่องของการตีความพระราชบัญญัติ Street Offences Act ปี ค.ศ. ๑๙๕๙ (พ.ศ. ๒๕๐๒) ซึ่งบัญญัติว่า การกระทำดังต่อไปนี้จะเป็นความผิดเมื่อโสเภณีเดินเตร็ดเตร่หรือเชื้อเชิญตามข้างถนนหรือสถานที่สาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในการขาย (It shall be an offence for a common prostitute to loiter or solicit in a street or public place for the purposes of prostitution) ในขณะนั้นโสเภณีทั้งหลายจะเริ่มใช้วิธีเรียกร้องความสนใจจากลูกค้าโดยการให้สัญญาณกับชายลูกค้าจากระเบียงหรือหน้าต่าง และมีการต่อรองราคาโดยใช้นิ้วมือเป็นสัญญาณ ศาลอังกฤษตัดสินว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนาของพระราชบัญญัติที่ทำให้มีการตรากฎหมายนี้ขึ้นมา (ที่เรียกว่า Michief) ก็คือ "clean up the streets" ดังนั้น เมื่อตัวบทบัญญัติไม่ได้ระบุว่าต้องมีผู้กระทำผิดอยู่ในถนน กรณีนี้จึงถือว่ามีการทำผิดตามพระราชบัญญัติ Street Offence Act ได้

มีข้อที่ควรทราบเกี่ยวกับการตีความกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายอาญาของอังกฤษเกี่ยวกับปัญหาว่าจะตีความให้ครอบคลุมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ที่มิได้มีอยู่ในขณะที่ตรากฎหมายได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้เดิมการตีความให้ครอบคลุมถึงสิ่งที่ไม่มีอยู่ในขณะที่ออกกฎหมายนั้นจะใช้ในกฎหมายที่มุ่งเยียวยาความเสียหาย (ทางแพ่ง) เท่านั้น ตัวอย่างเช่น มาตรา ๙ (k) แห่ง Larceny Act ค.ศ. ๑๘๖๑ บัญญัติให้การรับสิ่งของ (chattel) ที่ตนรู้ว่าถูกลักมาเป็นความผิด หากการลักสิ่งนั้นเป็นความผิดตาม Common Law หรือตามพระราช-บัญญัตินี้ ศาลตัดสินว่าการที่หุ้นส่วนรับทรัพย์ที่ลักมาจากหุ้นส่วนคนอื่น อันเป็นทรัพย์ที่ใช้สำหรับหุ้นส่วน ไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้การลักทรัพย์ที่เป็นของหุ้นส่วนเป็นความผิด แต่ต่อมานักกฎหมายอังกฤษได้

คลายความเคร่งครัดลงโดยมีความเห็นว่า คงจะกล่าวได้ยากว่าการพิมพ์แผ่นปลิวเพื่อการกบฏไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการกบฏ ค.ศ. ๑๓๕๑ (Treason Act ๑๓๕๑) ด้วยเหตุผลว่า ในสมัยที่มีการตราพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีการพิมพ์ (ซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นหนึ่งศตวรรษ หลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัตินี้แล้ว) เป็นต้น ดังนั้น การตีความให้ครอบคลุมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังที่ตรากฎหมายนั้นย่อมมีขึ้นได้ ได้มีการตีความเช่นนี้เกิดขึ้นในคดี A-G v. Lockwood ๙ M.&W.๓๗๘ ที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ปรุงหรือจำหน่ายเบียร์ผสมเหล้าใดๆ ลงไปในเบียร์เพื่อทำให้สีเบียร์เข้มขึ้น หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษปรับ ๒๐๐ ปอนด์ ซึ่งเป็นโทษหนักมากในขณะนั้น (ค.ศ. ๑๘๘๕) ศาลตัดสินว่า คำว่า ผู้จำหน่าย (Dealer) นั้น รวมถึงผู้จำหน่ายปลีกซึ่งเบียร์ที่ได้รับอนุญาตจากสรรพสามิตด้วย (Excise Licence) แม้ว่าในขณะที่ตราพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีใบอนุญาตที่ออกโดยสรรพสามิตเลย ในขณะนั้นมีเพียงใบอนุญาต ที่ออกโดย Magistrate เท่านั้น และในคดี Gambart v. Ball, ๑๔ C.B.N.S. ๓๐๖ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์สิ่งแกะสลัก ค.ศ. ๑๗๓๔ ที่บัญญัติให้การแกะการสลัก หรือการ "คัดลอกโดยประการอื่นใด" ซึ่งสิ่งพิมพ์หรือสิ่งแกะสลักเป็นความผิด ศาลตัดสินให้คำว่า "คัดลอกโดยประการอื่นใด" มีความหมายรวมถึงการคัดลอกโดยการถ่ายภาพด้วย แม้ว่าการถ่ายภาพพึ่งจะเกิดขึ้นกว่าหนึ่งศตวรรษหลังจากการตรากฎหมายดังกล่าว

หรือในกรณีของคำว่า Barker v. Wilson เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ที่ศาลตัดสินว่า ในคดีเกี่ยวกับ Bankers Books Evidence Act ปี ค.ศ. ๑๘๗๙ ว่า ศาลไม่มีข้อสงสัยแต่ประการใดที่นิยามศัพท์คำว่า "banks book" ซึ่งหมายถึง "ledgers, day bookds, cash books, account books and all other books used in the ordinary business of the bank" จะไม่มีความหมายรวมถึงสิ่งที่อยู่ใน "microfile" ด้วย

กับในอีกกรณีหนึ่งคือคดี Dyson Holdings Ltd v. Fox ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งมีประเด็นว่านางสาว Fox ซึ่งได้อยู่อาศัยในบ้านที่นาย Wright เช่าอยู่ด้วยกันเป็นเวลา ๒๑ ปี จะอยู่ในความหมายของถ้อยคำที่ใช้ว่า "เป็นสมาชิกในครอบครัว" (a member of his family) อันจะพึงได้รับสิทธิเช่าบ้านหลังนั้นอยู่ต่อหลังจากที่นาย Wright เสียชีวิตไปแล้วหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ก่อนหน้านี้ในปี ๑๙๕๐ คดีทำนองเดียวกันนี้ศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินว่าชายที่อยู่กินกับหญิงที่ไม่ใช่ภริยาแม้ว่าจะใช้ชื่อสกุลของชาย ไม่ถือว่าเป็นบุคคลในครอบครัว แต่ในคดีของนางสาว Fox ศาลอุทธรณ์ตัดสินกลับความเห็นของศาลยุติธรรมเมื่อปี ๑๙๕๐ เป็นต้น

มีกรณีที่น่าสนใจโดยเฉพาะ (สำหรับผู้ที่ยึดมั่นอยู่ตามหลักการตีความตามตัวอักษรดั้งเดิมของอังกฤษ โดยมิได้ติดตามความเปลี่ยนแปลงในประเทศอังกฤษ) ซึ่งได้แก่สิ่งที่ปรากฏใน Attorney Generalls Reference (No.๑ ของปี ค.ศ. ๑๙๘๘) เกี่ยวกับการค้าหลักทรัพย์

โดยการล่วงรู้ข้อมูลภายใน (insider trading) เมื่อมีปัญหาว่าจำเลยได้รับ (obtained) ข้อมูลที่ได้รู้มาโดยมิใช่การใช้ตำแหน่งหน้าที่ (unsolicited) เป็นการฝ่าฝืนระเบียบในเรื่อง insider trading หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้จำเลยต่อสู้ว่าการตีความในกฎหมายจะต้องกระทำในทางที่แคบและยกประโยชน์ความสงสัยให้แก่จำเลย Lord Lowry ได้เขียนคำพิพากษาโดยกล่าวว่า หน้าที่ประการแรกก็คือจะต้องค้นหาให้ทราบว่ารัฐสภาต้องการจะให้คำว่า "obtained" นั้นมีความหมายอย่างไร เอกสารในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา (The White Paper) แสดงให้เห็นว่าข้อบกพร่อง (mischief) ที่ทำให้ต้องออกกฎหมายในเรื่องนี้ก็เพื่อต้องการจะจัดการกับปัญหาเรื่อง insider trading ของหลักทรัพย์ Lord Lowry ได้กล่าวต่อไปว่า เมื่อชั่งน้ำหนักข้อโต้แย้งจากทุกฝ่ายแล้ว เห็นว่าการให้ความหมายอย่างกว้างแทนที่จะเป็นการให้ความหมายอย่างแคบน่าจะเป็นสิ่งที่เป็นความหมายที่รัฐสภาประสงค์จากการตรากฎหมายนั้น ศาลจึงไม่มีข้อสงสัยที่จะต้องยกประโยชน์ให้แก่จำเลยดังกล่าวแต่อย่างใด

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับหลักการตีความกฎหมายอังกฤษในระบบ Common Law ที่มีหลักอยู่ ๓ หลัก คือ Literal Rule, Golden Rule และ Mischief Rule ซึ่งยังคงเป็นหลักการตีความกฎหมายอังกฤษและประเทศต่างๆ ที่อยู่ในระบบ Common Law ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ รวมทั้งได้แสดงให้เห็นถึงแนวการตีความที่มีการยอมรับในสิ่งที่เป็นหลักการตีความของระบบ Civil Law ที่เรียกว่า Logical Interpretational หรือ purposive approach ซึ่งเป็นแนวการตีความที่ดูเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่ไปกับการตีความตามลายลักษณ์อักษร แต่ก็ยังมีข้อเท็จจริงอยู่ประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการที่จะเข้าใจความเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการที่นักกฎหมายอังกฤษจำเป็นต้องประสบหลังจากที่อังกฤษได้เข้าร่วมอยู่ในองค์กรยุโรปตาม EEC Treaty ได้มีข้อเขียนของ Lord Denning ผู้พิพากษาศาลสูงของอังกฤษที่มีชื่อเสียง และเพื่อให้ได้อรรถรสอย่างสมบูรณ์ จึงขอยกข้อเขียนทั้งหมดที่เป็นภาษาอังกฤษมาให้ได้อ่านโดยตรงดังนี้ กรณีเกิดขึ้นในคดี H.P. Bulmer Ltd v. J.Bollinger S.A. ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำว่า "Champagne" ใน Champagne cider และ Champagne perry มีการขอให้ส่งคดีนี้ไปยัง European Court เพื่อชี้ขาด ศาลอังกฤษปฏิเสธที่จะพิจารณาในประเด็นนี้ จึงได้มีการอุทะรณ์และต่อไปนี้คือความเห็นของ Lord Denning

"LORD DENNING M.R.:

10. The principles of interpretation

It is apparent that in very many cases the English courts will interpret the Treaty themselves. They will not refer the question to the European Court at Luxembourg. What then are the principles of interpretation to be applied? Beyond doubt the English courts must follow the same principles as the European Court. Otherwise there would

be differences between the countries of the nine. That would never do. All the courts of all nine countries should interpret the Treaty in the same way. They should all apply the same principles. It is enjoined on the English courts by section 3 of the European communities Act 1972, which I have read.

What a task is thus set before us! The Treaty is quite unlike any of the enactments to which we have become accustomed. The draftsmen of our statutes have striven to express themselves with the utmost exactness. They have tried to foresee all possible circumstances that may arise and to provide for them. They have sacrificed style and simplicity. They have forgone brevity. They have become long and involved. In consequence, the judges have followed suit. They interpret a statute as applying only to the circumstances covered by the very words. They give them a literal interpretation. If the words of the statute do not cover a new situation which was not foreseen - the judges hold that they have no power to fill the gap. To do so would be a naked usurpation of the legislative funciton': see Magor and St Mellons Rural District Council v. Newport Corporation [1952] A.C. 189, 191. The gap must remain open until Parliament finds time to fill it.

How different is this Treaty! It lays down general principles. It expresses its aims and purposes. All in sentences of moderate length and commendable style. But it lacks precision. It uses words and phrases without defining what they mean. An English lawyer would look for an interpretation clause, but he would look in vain. There is none. All the way through the Treaty there are gaps and lacunae. These have to be filled in by the judges, or by Regulations or Directives. It is the European way. That appears from the decision of the Hamburg court in In re Tax on Imported Lemons [1968] C.M.L.R. 1. .....Seeing these differences, what are the English courts to do when they are faced with a problem of interpretation? They must follow the European pattern. No longer must they examine the words in meticulous detail. No logner must they argue about the precise grammatical sense. They must look to the purpose or intent. To quote the words of the European court in the Da Costa case [1963] C.M.L.R. 224, 237, they must deduce 'from the wording and the spirit of the Treaty the meaning of the community rules.' They must not confine themselves to the English text. They must consider, if need be,

all the authentic texts, of which there are now six: see Sociale Verzekeringsbank v. Van der Vecht [2968] C.M.L.R. 151. They must diving the spirit of the Treaty and gain inspiration from it. If they find a gap, they must fill it as best they can. They must do what the framers of the instrument would have done if they had thought about it. So we must do the same. Those are the principles, as I understand it, on which the European Court acts.[2]

และในคดีที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ Buchanan & Co Ltd v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd. ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ที่ Lord Denning ได้มีส่วนในการออกความเห็นในคำพิพากษานั้น ซึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงว่าจำเลยตกลงที่จะขนส่งวิสกี้ ๑๐๐๐ หีบ ให้โจทก์ไปยังประเทศอิหร่าน สัญญาขนส่งนั้นอยู่ภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขของ Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road ปรากฏว่าสุราที่ส่งไปนั้นถูกขโมยโจทก์ซึ่งต้องเสียภาษีสรรพสามิตได้เรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวจากจำเลย ศาลชั้นต้นตัดสินตามที่โจทก์ฟ้อง เมื่อจำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ก็ยกอุทธรณ์ ข้อความต่อไปนี้คือความเห็นของ Lord Denning

"LORD DENNING: This article 23, paragraph 4, is an agreed clause in an international convention. As such it should be given the same interpretation in all the countries who were parties to the convention. It would be absurd that the courts of England should interpret it differently from the courts of France, or Holland, or Germany. Compensation for loss should be assessed on the same basis, no matter in which country the claim is brought. We must, therefore, put on one side our traditional rules of interpretation. We have for years tended to stick too closely to the letter - to the literal interpretation of the words. We ought, in interpreting this convention, to adopt the European method. I tried to describe it in H.P. Bulmer Ltd v. J. Bollinger S.A. [1974] Ch. 401, 425-6. Some of us recently spent a couple of days in Luxembourg discussing it with the members of the European court, and our colleagues in the other countries of the nine.

We had a valuable paper on it by the President of the Court (Judge H. Kutscher) which is well worth study: 'Methods of interpretation as seen by a judge

---

[2] Michael Zander, The Law-Making Process, (4th Edition 1994 p.183-184)

at the Court of Justice, Luxembourg 1976." They adopt a method which they call in English by strange words - at any rate they were strange to me - the "schematic and teleological" method of interpretation. It is not really so alarming as it sounds. All it means is that the judges do not go by the literal meaning of the words or by the grammatical structure of the sentence. They go by the design or purpose which lies behind it. When they come upon a situation which is to their minds within the spirit - but not the letter - of the legislation, they solve the problem by looking at the design and purpose of the legislature at the effect which it was sought to achieve. They then interpret the legislation so as to produce the desired effect. This means that they fill in gaps, quite unashamedly, without hesitation. They ask simply: what is the sensible way of dealing with this situation so as to give effect to the presumed purpose of the legislation? They lay down the law accordingly. If you study the decisions of the European Court, you will see that they do it every day. To our eyes - shortsighted by tradition - it is legislation, pure and simple. But, to their eyes, it is fulfilling the true role of the courts. They are giving effect to what the legislature intended, or may be presumed to have intended. I see nothing wrong in this. Quite the contrary. It is a method of interpretation which I advocated long ago in Seaford Court Estates Ltd v. Asher [1949] 2 K.B. 481, 498-9. I did not gain acceptance at that time. It was condemned by Lord Simonds in the House of Lords in Magor and St. Mellons Rural District Council v. Newport Corporation [1952] A.C. 189, 191, as a 'naked usurpation of the legislative power.' But the time has now come when we should think again. In interpreting the Treaty of Rome (which is part of our law) we must certainly adopt the new approach. Just as in Rome you should do as Rome does, so in the European Community, you should do as the European Court does.[3]

หลักการตีความกฎหมายในระบบ Civil Law

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการนำแนวทาง (approach) การตีความกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือในระบบ Civil Law ซึ่งเป็นข้อมูลที่เขียนขึ้นจากนักกฎหมายหรือ

[3] ดู Michael Zander, The Law-Making Process, p.185

ผู้พิพากษาของอังกฤษ แม้ว่าโดยทั่วไปประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบ Civil Law จะมีมากมายและแตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านภาษาที่แต่ละประเทศจะมีภาษาที่ใช้ของตนแตกต่างกันไป แต่ประเทศต่างๆ เหล่านั้น ก็มีนิติวิธีในการใช้และการตีความกฎหมายที่สอดคล้องกัน ทั้งสิ้น แม้ว่าในบางประเทศอาจใช้ชื่อเรียกหรือเน้นใช้ถ้อยคำต่างกัน หรืออาจมีการแยกแยะรายละเอียดมากน้อยแตกต่างกัน แต่โดยหลักทั่วไปจะตรงกัน

การตีความหลักกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่อยู่ในระบบ Civil Law อาจสรุปเพื่อให้เข้าใจได้ง่ายๆ ว่า มีหลักสำคัญอยู่สองประการ คือ หลักการตีความตามตัวอักษรที่เรียกว่า Grammatical (Literal) Interpretation หรือ Textual Approach อันหนึ่งกับหลักการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เรียกว่า Logical Interpretation หรือ Purpose approach

การตีความตามตัวอักษร (Grammatical Interpretation) คือ การตีความที่ยึดถือถ้อยคำตามตัวอักษรเช่นเดียวกับหลักการตีความ Literal Rule ในระบบ Common Law เป็นแต่เพียงว่าการใช้หลักการตีความตามตัวอักษรในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบ Civil Law จะไม่ใช้วิธีพิจารณาเฉพาะแต่ถ้อยคำประการเดียวหรือจะไม่ใช้วิธีหาความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษรก่อนจนเมื่อไม่สามารถที่จะค้นหาความหมายที่แท้จริงได้ จึงจะไปใช้หลักการตีความที่เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเหมือนอย่างในระบบอังกฤษ ในระบบ Civil Law การใช้และตีความกฎหมายจะกระทำโดยการพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรควบคู่กับการค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลที่สืบเนื่องจากประวัติความเป็นมาและนิติวิธีของระบบกฎหมายนี้ที่ถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้นยอมเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเพียงประการเดียว มิได้มีหลักกฎหมายอื่นทำนองเดียวกับในประเทศอังกฤษ ที่มีทั้งหลักกฎหมาย Common Law ดั้งเดิม และกฎหมายเฉพาะเรื่อง (Statute) ซึ่งนักกฎหมายอังกฤษถือว่ากฎหมายเฉพาะเรื่องเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมาย Common Law เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ นักกฎหมายในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law มีทัศนะต่อการใช้หลักการตีความกฎหมายว่า ถ้อยคำที่คนทั่วไปเข้าใจว่าสามารถแปลได้ตามความหมายธรรมดานั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่เสมอไป เพราะถ้อยคำที่เข้าใจได้ตามความหมายธรรมดานั้นความจริงแล้วอาจมีความหมายอย่างอื่นได้อีกด้วย และแม้ถ้อยคำที่คนๆ หนึ่งอาจจะเห็นว่าถ้าแปลเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลประหลาด (absurd) แต่สำหรับอีกคนหนึ่งอาจเห็นว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้นก็ได้ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดดั้งเดิมที่เป็นคำกล่าวในภาษาลาตินว่า "เมื่อถ้อยคำมีความชัดเจนแล้วก็ไม่จำเป็นต้องตีความ" (in claris non fit interpretario) นั้น ในปัจจุบันนักกฎหมายของระบบCivil Law เห็นว่ามิได้เป็นเช่นนั้น ตัวอย่างในตำราต่างประเทศที่จะชี้ให้

เห็นแนวความคิดของระบบกฎหมาย Civil Law ที่กล่าวข้างต้นคือกรณีของข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่กำหนดห้ามมิให้นำยานพาหนะ (vehicle) เข้าไปในสวนสาธารณะ ปัญหาก็คือในกรณีนี้จะแปลคำว่า vehicleอย่างไร มีความหมายเพียงใด จะใช้กับรถจักรยานธรรมดา รถจักรยานยนต์ หรือกับรถตัดหญ้าที่ใช้เครื่องยนต์ จะรวมไปถึงรถเข็นเด็กเล็กด้วยหรือไม่ หรือในกรณีของคำว่า "กลางวัน" และ "กลางคืน" นั้น ดูว่าเป็นถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนในตัว แต่ความจริงแล้วเมื่อเป็นคดีความเกิดขึ้นอาจมีปัญหาว่า กลางวันนั้นเริ่มเมื่อใด และกลางคืนสิ้นสุดลงเมื่อใด พระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตกนั้นตอนไหน ไม่มีใครที่จะบอกได้อย่างชัดเจน หรือว่าถ้อยคำบางคำอาจจะมีความหมายอย่างหนึ่งสำหรับคนหนึ่ง แต่อาจจะมีความหมายอีกอย่างหนึ่งสำหรับอีกคนหนึ่ง เช่น การตกลงกันว่าจะต้องชำระหนี้โดยใช้ถ้อยคำว่า punctual payment หรือ prompt payment สำหรับบางคนอาจจะมีความหมายว่าต้องจ่ายโดยทันที (immediate payment) แต่สำหรับบางคนอาจจะมีความหมายที่ในวงการธุรกิจอาจยอมรับว่าในกรณีเช่นนี้อาจให้เวลาลูกหนี้ได้ภายในวันหรือสองวัน เป็นต้น นอกจากนั้นคำๆ เดียวกันอาจจะมีความหมายอย่างหนึ่งเมื่อเอามาไปใช้ในเนื้อหาสาระในบทบัญญัติอย่างหนึ่ง แต่อาจจะมีความหมายอีกอย่างหนึ่งเมื่อใช้ในบทบัญญัติของกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง เช่น คำว่า "money" อาจจะหมายความถึงเงินสดที่อยู่ในตัวหรือที่อยู่ในธนาคาร หรืออาจจะรวมถึงเงินที่จะได้รับเป็นเงินปันผลหรือค่าเช่าด้วยก็ได้ ซึ่งจะมีลักษณะต่างๆ กันอีกมากมาย

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ตัวอย่างในกฎหมายอังกฤษที่มีกฎหมายกำหนดว่า เจ้าพนักงานตำรวจอาจจะสั่งให้บุคคลซึ่งขับรถอยู่นั้นหยุดเพื่อตรวจพิสูจน์แอลกอฮอล์ในเลือด ซึ่งถ้าหากผลการตรวจเลือดนั้นแสดงให้เห็นว่ามีจำนวนแอลกอฮอล์มากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็จะมีความผิดฐาน dringking and driving ในกรณีนี้ก็มีปัญหาเพราะคำว่า driving ความหมายปกติทุกคนต้องเข้าใจว่าหมายถึง คนที่อยู่ในขณะบังคับเครื่องยนต์ และรถยนต์นั้นกำลังเคลื่อนที่อยู่ด้วย แต่ถ้าหากเข้าใจความหมายของคำว่า driving เช่นนั้น ก็จะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายนี้กลายเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดหรือเป็นหมัน (absurd) ทันที ดังนั้น การใช้ถ้อยคำดังกล่าวก็จะต้องมีความหมายกว้างกว่าความหมายโดยถ้อยคำตามปกติ ยังมีปัญหาต่อไปอีกว่า ถ้าหากว่าในขณะที่คนขับรถหยุดรถและลงไปซื้อหนังสือพิมพ์ในขณะรถติดไฟสัญญาณจราจรก็ดี หรือแวะหยุดรับประทานอาหารในระหว่างทางที่กลับบ้านต่างจังหวัดไกลๆ ก็ดี กับในกรณีที่คนขับรถนั้นหยุดรับประทานอาหารเป็นเวลาอันนาน เช่น พักผ่อนจนกว่าจะหมดอาการมึนเมาจากอาการดื่มสุราอย่างนี้จะใช้หรือแปลบทบัญญัติของกฎหมายเอาความผิดกับบุคคลนั้นได้แค่ไหน เพียงใด แต่แน่นอนคงจะไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาไกลไปถึงขนาดที่เจ้าของรถที่มียานพาหนะของตนจอดอยู่ในโรงเก็บรถและยังไม่ได้ออกเดินทาง แม้ว่าเขาจะมีความตั้งใจที่จะออกจากบ้านไป

ธุระในเวลาอันใกล้นั้น และปรากฏว่าในขณะก่อนที่จะออกเดินทางมีการดื่มสุราด้วย อีกตัวอย่างหนึ่งคือการใช้คำว่า "หรือ" กับคำว่า "และ" ซึ่งเกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศและแม้ในการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็เคยเกิดมีปัญหาขึ้นแล้ว ซึ่งคำว่า "หรือ" แม้ว่าโดยทั่วไปจะมีความหมายต่างกับคำว่า "และ" แต่ในบางกรณี เช่นกรณีที่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดล่าช้างและกวางโดยไม่ได้รับใบอนุญาต" ในกรณีนี้ต้องเข้าใจว่า ผู้ร่างหมายถึงการห้ามล่าสัตว์อย่างหนึ่งอย่างใดก็เป็นความผิดแล้ว คงจะไม่หมายความจะต้องล่าสัตว์ทั้งสองอย่างจึงจะมีความผิด ซึ่งถ้าตีความตามถ้อยคำโดยเคร่งครัดแล้วจะทำให้ตัวบทกฎหมายนั้นเกือบจะไม่มีประโยชน์ตามความมุ่งหมายของกฎหมายแต่อย่างใด

หลักการตีความกฎหมายของประเทศในระบบ Civil Law ที่กล่าวข้างต้นนั้นส่วนใหญ่เป็นผลที่ได้มาจากงานค้นคว้าในทางวิชาการ การวิวัฒนาการแนวความคิดหลักการตีความกฎหมายในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้นได้เริ่มในศตวรรษที่ ๑๙ (คือตั้งแต่ต้น ค.ศ. ๑๘๐๐ หรือราวๆ พ.ศ. ๒๓๔๓ เป็นต้นมา) ความคิดที่มีอิทธิพลในขณะนั้นเป็นแนวความคิดของ School of Exegesis แนวความคิดของนักกฎหมายกลุ่มนี้เห็นว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาโดยทั่วไปของคนในสังคมหนึ่งที่ผ่านการตราขึ้นจากรัฐสภา ถือว่าเป็นที่มาของหลักเกณฑ์กฎหมายอย่างแท้จริงในเรื่องนั้นๆ เพราะฉะนั้นบทบาทของผู้พิพากษาจึงเป็นผู้มีหน้าที่แปลความหมายบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาในแต่ละกรณีที่เกิดขึ้น และนั่นคือที่มาดั้งเดิมของหลักการตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดจนกระทั่งในปลายศตวรรษ ที่ ๑๙ (ก่อน ค.ศ. ๑๙๐๐ หรือราวๆ พ.ศ. ๒๔๔๓) ก็มีแนวความคิดของนักวิชาการทางกฎหมายอีกสถาบันหนึ่งคือ School of free scientific research ที่เห็นว่าการตีความโดยยึดมั่นอย่างเคร่งครัดในตัวบทของประมวลกฎหมายซึ่งสนับสนุนโดย School of exegesis นั้น ไม่น่าจะมีเหตุผลเพียงพอที่จะยึดเป็นหลักในการตีความกฎหมายได้อย่างแท้จริง เพราะเมื่อพิเคราะห์ดูว่าหลังจากที่ได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ยิ่งเวลาผ่านไปนานเท่าใด ก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ายิ่งจะเป็นการยากที่จะทราบได้ถึงเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องใช้บทบัญญัตินั้นต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ในภายหลังที่ผู้ตรากฎหมายในขณะนั้นไม่อาจคาดเห็นได้ เพราะฉะนั้นการยึดมั่นอยู่ในการตีความถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างที่ยึดถืออยู่ดั้งเดิม จึงไม่ทำให้การใช้กฎหมายถูกต้องและเป็นธรรมแก่สังคมได้ François Gény ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของ School of free scientific research ได้กล่าวแสดงให้เห็นแนวคิดของ School นี้ว่า ผู้ร่างประมวลกฎหมาย (ในประเทศระบบ Civil Law ประมวลกฎหมายเป็นหลักทั่วไปที่สำคัญของกฎหมายของประเทศ) ทั้งหลายย่อมไม่สามารถที่จะมองเห็นหรือคาดการณ์ในเหตุต่างๆ ได้ทุกกรณีที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อต้องพบกับสถานการณ์ที่บทบัญญัติในประมวล

กฎหมายไม่อาจให้คำตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ผู้มีหน้าที่ตัดสินชี้ขาดก็จะต้องใช้บทบัญญัติในทางสร้างสรรค์ (creative role) มากขึ้น โดยเริ่มจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย เพราะฉะนั้นก็ต้องแปลบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมในสังคมและเป็นไปตามเจตจำนงของสังคมส่วนใหญ่ หรือธรรมเนียมประเพณีของบ้านเมือง ซึ่งโดยวิธีการเช่นนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติเหล่านั้นสามารถที่จะใช้ได้กับทุกเวลาและในทุกสถานการณ์อย่างทันสมัยอยู่เสมอ School of free scientific reseach จึงเป็นที่มาทำให้แนวทางการตีความกฎหมายที่ยึดมั่นอย่างเคร่งครัดกับถ้อยคำตามตัวอักษรนั้นได้เปลี่ยนไป และทำให้มีการใช้หลักการตีความตามตัวอักษรหรือ Grammatical Interpretation ควบคู่ไปกับการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Logical Interpretation หรือ Purpose approach) ในที่สุด

หากจะสรุปแนวทางหรือหลักการตีความกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ซึ่งใช้หลักการตีความตามตัวอักษร (Grammatical Interpretation) กับการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Logical Interpretation) ควบคู่กันแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในประการแรก ศาลหรือผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายจะพิเคราะห์ถ้อยคำตามตัวอักษรเป็นหลัก ถ้าปรากฏว่าจากความหมายของถ้อยคำดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ประหลาด (absurd)[๔] หรือความหมายของถ้อยคำนั้นๆ มีความหมายกำกวมอาจแปลได้หลายความหมาย หรือบทบัญญัติในกฎหมายนั้นบกพร่องจำเป็นต้องมีการอุดช่องว่างของกฎหมาย ศาลหรือผู้มีหน้าที่ในการตีความย่อมสามารถที่จะค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการที่ประเทศต่างๆ ในระบบ Civil Law ใช้เป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายและเป็นที่ยอมรับเหมือนกันในทุกประเทศก็จะเริ่มจากการพิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายนั้นทั้งหมดที่มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสิ่งที่เกิดปัญหา หรือด้วยการพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมายนั้น ซึ่งอาจทำให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ชัดเจนขึ้น ในประการต่อมาอาจพิเคราะห์จากประวัติความเป็นมาของการจัดทำกฎหมายนั้นๆ (Historical Interpretation) ซึ่งสามารถค้นหาได้จากตัวร่างกฎหมายเดิมที่เสนอต่อสภา บันทึกหลักการและเหตุผลบันทึกชี้แจงในการเสนอร่างกฎหมาย (Exposé) ตลอดจนจากรายงานของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาหรือแม้กระทั่งรายงานการประชุมของสภา

---

[๔] ในกรณีที่ความหมายของถ้อยคำก่อให้เกิดผลประหลาด ผู้ตีความย่อมสามารถใช้ความหมายที่น่าจะถูกต้อง (corrected) ได้ เช่น ในกรณีที่กล่าวไว้ในตำราฝรั่งเศสที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเป็นความผิดในกรณีที่ผู้โดยสารรถไฟขึ้นบนหรือลงจากรถไฟเมื่อรถไฟหยุดจอด เช่นนี้ถ้าแปลถ้อยคำตามตัวอักษรแล้วย่อมเกิดผลประหลาด จึงย่อมต้องแปลข้อความที่ปรากฏนั้นว่า "เมื่อรถไฟเคลื่อนที่หรือวิ่ง" เป็นต้น

นอกจากการใช้วิธี Historical Interpretation ข้างต้นแล้ว ในกรณีที่ปรากฏว่าภายหลังจากที่ได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับแล้ว เมื่อมีปัญหาตีความกฎหมายเกิดขึ้นอันสืบเนื่องจากมีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นที่ไม่คาดเห็นล่วงหน้าเกิดขึ้น ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายเรื่องนั้นมิได้กล่าวถึงอย่างแจ้งชัด จะตีความกฎหมายอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ ในระบบกฎหมาย Civil Law เป็นที่ยอมรับว่าอาจใช้บทบัญญัตินั้นแก่กรณีที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ โดยมีแนวทางการตีความที่เรียกว่า Teleological Interpretation ซึ่งนักกฎหมายไทยบางท่านอาจเข้าใจว่าเป็นคำเดียวกับคำในภาษาอังกฤษที่ว่า Theological แต่ความจริงถ้อยคำนี้มีที่มาจากภาษากรีกว่า Telos ซึ่งแปลว่าความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ (end or purpose) ของกฎหมายนั่นเอง วิธีการตีความในหลักการตีความข้อนี้คือการขยายความ (extensive interpretation) บทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ตราไว้ในขณะหนึ่ง แต่ต่อมามีเหตุการณ์ที่อาจไม่ได้คาดเห็นในขณะที่มีการตรากฎหมายนั้นเกิดขึ้น และนำบทบัญญัติที่มีอยู่แล้วนั้นมาใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดเห็นนั้นได้ (ซึ่งอาจจะตรงกันข้ามกับหลักการตีความที่เรียกว่า Historical Interpretation) ซึ่งการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยวิธีดังกล่าวย่อมเป็นการค้นหาวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายดั้งเดิมของกฎหมายนั้น ตัวอย่างที่กล่าวถึงกันอยู่เสมอก็คือกรณีของประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส มาตรา ๑๓๘๔(๑) ที่กล่าวว่าบุคคลย่อมต้องรับผิดไม่เฉพาะแต่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้นั้นเท่านั้น แต่ต้องรับผิดต่อสิ่งที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของผู้อื่นที่ตนต้องรับผิดชอบ หรือต่อสิ่งที่อยู่ในความดูแล (or of things in his care) ศาลสูงสุด (ในศาลยุติธรรม) ของฝรั่งเศสตัดสินว่าบุคคลที่ใช้รถยนต์ของตนย่อมต้องรับผิดต่อผู้ที่ได้รับอันตรายจากอุบัติเหตุที่เกิดจากรถยนต์นั้น ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการใช้หลักการตีความแบบขยายความคลุมไปถึงเหตุการณ์หรือสิ่งที่ผู้ร่างไม่ได้คาดไว้ก่อน

ในประเทศเยอรมันซึ่งมีหลักการตีความหรือแนวทางในการตีความอย่างเดียวกัน คือ จะพิจารณาจากถ้อยคำตามตัวอักษรควบคู่กันไปกับการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก็มีการกำหนดทฤษฎีที่ใช้เป็นแนวในการตีความนี้ที่มีชื่อเรียกอาจไม่ตรงกับในประเทศอื่นในกลุ่ม Civil Law ด้วยกัน แต่มีเนื้อหาสาระเป็นอย่างเดียวกัน (ซึ่งสมควรจะต้องได้ทราบเพื่อจะได้ไม่เข้าใจผิดว่าแตกต่างกัน) หลักการตีความของเยอรมันคือหลัก Subjective และ Objective Interpretation หลัก Subjective Interpretation นั้น มุ่งค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นเจตนาของผู้ร่างกฎหมายโดยที่อาจทราบได้หรือค้นได้จากกระบวนการจัดทำกฎหมายซึ่งจะตรงกับวิธีการของ Historical Interpretation นั่นเอง ส่วนหลัก Objective Interpretation นั้น เป็นหลักที่ใช้ในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในด้านภาวะวิสัย (Objectively) ในลักษณะเป็นส่วนที่แยกต่างหากจากเจตนาของผู้ร่างกฎหมาย เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมไม่ใช่เจตนาของผู้ร่างกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่อาจจะตัดสินได้ว่าเจตนาของผู้ร่างกฎหมายนั้นจะถือ ณ จุดใด เพราะกว่ากฎหมายแต่ละฉบับออก

มาใช้บังคับต้องผ่านขั้นตอนและวิธีการที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการคิดและแสดงเจตนามากมาย และเปลี่ยนแปลงไปตลอด จนอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นไม่น้อยเป็นผลจากการประนีประนอมของผู้มีส่วนในการร่าง จนไม่อาจทราบได้ว่าเป็นเจตนาของผู้ใด

มีตัวอย่างคดีสำคัญที่น่าสนใจอย่างยิ่งในประเทศเยอรมันที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางหรือหลักการตีความในลักษณะที่ศาลหรือผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายมีอิสระอย่างกว้างขวาง (Liberal Interpretation) คือ คดีที่รู้จักกันชื่อว่าคดี Princess Soraya ก่อนอื่นขอให้ข้อมูลเป็นเบื้องต้นก่อนว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน (Basic Law) มาตรา ๒๐(๓) มีบัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า "The judiciary shall be bound by law and justice" ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยตัดสินว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่แปลในทางที่จำกัดหน้าที่ของผู้พิพากษาในการใช้และการตีความกฎหมาย แต่จะต้องเข้าใจว่าเป็นการที่จะให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่ในการใช้และตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเหตุผลและวัตถุประสงค์ของกฎหมายในลักษณะอย่างกว้าง ดังนั้น ผู้พิพากษาจึงสามารถที่จะอาศัยการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายได้ สำหรับในคดี Princess Soraya มีประเด็นไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลจะมีอำนาจขยายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกว่าที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายได้เพียงใด ข้อเท็จจริงในเรื่องเกี่ยวกับการที่เจ้าหญิง Soraya อดีตมเหสีของชาห์แห่งอิหร่านฟ้องหนังสือพิมพ์ Die Welt เรียกค่าเสียหายจากการที่ลงข่าวที่เป็นการหมิ่นประมาท แม้ว่ามูลเหตุแห่งคดีจะเป็นเรื่องทางอาญา ซึ่งตามกฎหมายเยอรมันที่ใช้อยู่นั้นไม่เป็นเหตุให้เรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้ แต่ศาลสูง (ในศาลยุติธรรม) ของเยอรมันยังพิพากษาให้ค่าเสียหายแก่เจ้าหญิง Soraya โดยให้เหตุผลว่า จากที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน ศาลจึงย่อมจะมีคำพิพากษาแสดงออกให้เห็นถึงการให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งต่อมาจำเลยได้ต่อสู้ประเด็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่าผู้พิพากษา (ในศาลยุติธรรม) ได้ตัดสินคดีโดยตีความกฎหมายไกลไปกว่าที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธินั้นไว้ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันพิพากษาโดยได้ให้เหตุผลในคำพิพากษาตอนหนึ่งว่า ความเห็นเดิมๆ ที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องกระทำแต่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้น บัดนี้ความเห็นดังกล่าวได้เปลี่ยนไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญ (Basic Law) นี้ ซึ่งได้ให้ถ้อยคำในมาตรา ๒๐(๓) ว่า "law and justice" ศาลยุติธรรมเห็นว่าในกรณีที่มีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้นซึ่งจะต้องอุดช่องว่างนั้น ผู้พิพากษาอาจใช้สิ่งต่างๆ ไม่แต่เฉพาะตัวบทกฎหมาย (Statute) เท่านั้น ผู้พิพากษาต้องสามารถที่จะใช้เหตุผลในด้านความยุติธรรม (sense of justice) หรือหลักทั่วไปของความยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับในสังคมนั้นๆ ได้ด้วย

ย้อนกลับมาพิจารณาดูตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เช่นเดียวกันอีกประเทศหนึ่ง ดังได้กล่าวแล้วว่าประเทศเหล่านี้มีหลักในการ

ตีความกฎหมาย โดยใช้หลักการตีความตามตัวอักษรและการดูเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่กันไป ในกรณีของประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี มาตรา ๓๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ประชาชนผู้ใดทราบข่าวว่าจะมีการกระทำความผิดประทุษร้ายต่อรัฐที่มีโทษกำหนดไว้จำคุกตลอดชีวิตแล้ว ไม่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบจะต้องถูกลงโทษ ..." บทบัญญัติดังกล่าวถ้าหากต้องตีความตามตัวอักษรก็จะหมายความว่าประชาชนทุกคนที่ได้ทราบข่าวการกระทำผิดที่เป็นการประทุษร้ายต่อรัฐ รวมทั้งบุคคลที่ทราบจากข่าวหนังสือพิมพ์ด้วยก็จะต้องแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การค้นพบการกระทำผิดดังกล่าวง่ายขึ้น ดังนั้น ในการตีความในลักษณะเช่นนี้ประเทศในระบบ Civil Law จะใช้หลักการตีความที่เรียกว่า Restrictive Interpretation (การตีความอย่างแคบหรือจำกัด) ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องแปลว่ามีความหมายในนัยว่าประชาชนซึ่งทราบข่าวดังกล่าวที่จะมีหน้าที่ต้องแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม กรณีการตีความที่เรียกว่า Extensive Interpretation (การตีความแบบขยายความ) ซึ่งเป็นหลักการตีความที่ใช้ในประเทศอยู่ในระบบ Civil Law อีกเช่นกัน ก็จะมีตัวอย่างในประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลี มาตรา ๕๕๑ ที่กำหนดเป็นความผิดในกรณีที่มีการทำแท้ง ซึ่งตามกฎหมายหญิงที่ทำแท้งจะได้รับโทษน้อยลงกึ่งหนึ่งหรือสองในสามหากหญิงนั้นต้องกระทำไปเพื่อรักษาชื่อเสียงเกียรติยศวงศ์ตระกูล แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกรณีการทำแท้งหรือทำให้เด็กในครรภ์มารดานั้นตาย เกิดขึ้นโดยเจตนาเพื่อการรับมรดกหรือเพราะไม่ต้องการมีบุตร ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ย่อมมีลักษณะที่รุนแรงกว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น ในกรณีนี้เป็นที่ยอมรับว่าสามารถที่จะใช้หลัก Extensive Interpretation และลงโทษหญิงที่ทำแท้งโดยมีเจตนาเพื่อรับมรดก หรือเพื่อไม่ให้มีบุตรนั้นในความผิดฐานฆ่าคนตายตามมาตรา ๕๗๕ ได้ เพราะคำว่า "คน" หรือ "มนุษย์" นั้น ในกรณีนี้ย่อมจะต้องเข้าใจว่าไม่หมายความแต่เพียงผู้ที่รอดคลอดออกมาจากครรภ์มารดาและเป็นบุคคลเท่านั้น แต่ย่อมจะรวมถึงทารกที่มีชีวิตอยู่ในครรภ์มารดาด้วย ทั้งนี้ โดยอาศัยการตีความที่เรียกว่า Teleological Interpretation โดยการขยายความได้ ซึ่งแน่นอนสำหรับหลักการตีความโดยขยายความโดยเฉพาะในทางกฎหมายอาญานี้คงเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดสำหรับศาลสูงของอังกฤษ รวมทั้งนักกฎหมายไทยที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษอย่างแน่นอน มีกรณีเรื่องหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๐๐ เมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายอาญาในปีแรก คือ มีปัญหาว่าการลักกระแสไฟฟ้าเป็นความผิดฐานลักทรัพย์หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๗๗/๒๕๐๑ ตัดสินโดยที่ประชุมใหญ่ว่า การลักกระแสไฟฟ้าเป็นลักทรัพย์ แต่ในคำพิพากษานั้นเองมิได้ให้เหตุผลไว้ ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการในบ้านเราอย่างมาก บทบรรณาธิการของหนังสือรวมคำพิพากษาฎีกาที่เขียนไว้ท้ายคำพิพากษาฉบับนี้ ได้พยายามจะอธิบายว่า

ประมวลกฎหมายอาญาได้ตั้งใจใช้คำว่า ทรัพย์ กับคำว่าทรัพย์สิน โดยความหมายต่างกัน และคงจะใช้ตามความหมายต่างกันดังปรากฏในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ยังมีข้อพิจารณาว่าทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา คำว่าทรัพย์หรือทรัพย์สินยังใช้ปะปนกันอยู่ไม่เด็ดขาด เมื่อพิจารณาโดยจริงจังเข้าก็เห็นอยู่ว่าคำว่าทรัพย์หรือทรัพย์สินนั้นหาได้แยกใช้จากกันโดยเคร่งครัดเสมอไปไม่ นอกจากนี้การลักทรัพย์หมายถึงการลักทรัพย์เคลื่อนที่ได้ ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งคำว่า สังหาริมทรัพย์หมายรวมถึงกำลังแรงแห่งธรรมชาติ เช่น แรงไฟฟ้าด้วย ดังนั้น แม้จะถือว่าแรงไฟฟ้าเป็นวัตถุไม่มีรูปร่างแต่ก็มีราคาถือเอาได้ และนำพาไปเสียจากเจ้าของได้ ดังนั้น ก็ไม่มีเหตุอะไรที่จะเอาแรงไฟฟ้าของเขาไปโดยเจตนาทุจริตและไม่ผิดฐานลักทรัพย์ และสรุปว่าการที่ศาลฎีกาตัดสินว่าการลักกระแสไฟฟ้าเป็นการลักทรัพย์ จึงไม่น่าประหลาดแต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกันในประเทศอิตาลี และโดยบทบัญญัติที่อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งในเรื่องของทรัพย์และทรัพย์สินก็ดี หรือแม้ถ้อยคำที่ใช้คำว่าลักทรัพย์ในประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลีก็ดี มีลักษณะที่ตรงกันทุกประการกับบทบัญญัติในทางกฎหมายแพ่งในทางกฎหมายอาญาของบ้านเรา แต่ในกรณีเรื่องการลักกระแสไฟฟ้านั้น ในประเทศอิตาลีนั้นไม่มีปัญหาในการให้ความเห็นว่าการลักกระแสไฟฟ้าไม่เป็นลักทรัพย์หรือเป็นลักทรัพย์ เพราะในกรณีนี้นักกฎหมายอิตาลีซึ่งเป็นนักกฎหมายในกลุ่มประเทศระบบ Civil Law ได้ใช้หลักการตีความขยายความ (Extensive Interpretation) ที่ทำให้สามารถแปลได้ว่าการลักกระแสไฟฟ้านั้นเป็นการลักทรัพย์อย่างที่ไม่ต้องพยายามหรืออธิบายโดยอาศัยเหตุผลอื่นแต่อย่างใด

มีกรณีซึ่งอาจจะดูว่าใกล้เคียงกับหลักการตีความโดยการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยวิธีขยายความที่เรียกว่าการเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) หลักการเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งนี้ ต้องถือว่าเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดสำหรับนักกฎหมายในระบบกฎหมาย Common Law เสียยิ่งกว่าหลักการตีความแบบขยายความ เพราะในกรณีของการตีความแบบขยายความนั้น หมายความว่าในกรณีนั้นมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องที่ต้องพิจารณาอยู่แล้ว เป็นแต่เพียงว่าบทบัญญัติที่ว่ามีอยู่นั้นจะมีความหมายรวมถึงกรณีที่เป็นปัญหาหรือไม่ ซึ่งจะต้องกระทำโดยใช้การตีความด้วยวิธีขยายความ ส่วนในกรณีของ Analogy นั้น เป็นเรื่องที่ในกรณีที่จะต้องพิจารณานั้นไม่มีบัญญัติของกฎหมายกล่าวไว้แต่อย่างใด แต่โดยที่ศาลไม่อาจจะปฏิเสธไม่พิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นธรรม เพราะฉะนั้นก็จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งมาบังคับ กับกรณีที่เกิดเป็นปัญหานั้น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม มีข้อจำกัดที่จะไม่ใช้วิธีดังกล่าวในทางกฎหมายที่มีโทษอาญา เพราะจะขัดกับหลักกฎหมายว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดการกระทำอันใดเป็นความผิดไว้ก็จะลงโทษมิได้ จากที่กล่าวมาแล้ว จะ

เห็นว่าในกรณีของการใช้และการตีความกฎหมายในประเทศที่อยู่ในระบบ Civil Law จะมีกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการตีความแสดงให้เห็นน้อยมาก ซึ่งต่างกับในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าหลักการตีความกฎหมายของระบบ Civil Law นั้น เป็นลักษณะที่ศาลหรือผู้มีหน้าที่ตีความ มีอิสระอย่างกว้างขวางในการใช้และการตีความกฎหมาย เนื่องจากมีแนวทางซึ่งเป็นเครื่องมือในการใช้หลักการตีความหลายวิธีอย่างมาก

โดยสรุปจะเห็นว่า แนวการตีความในการใช้และการตีความกฎหมายของประเทศในระบบ Civil Law นั้น มีอิสระและความกว้างขวางในการที่จะดูเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นนิติวิธี (juristic method) ที่แตกต่างกับระบบ Common Law และแตกต่างจากแนวความคิดของนักกฎหมายไทยทั่วไปที่ได้รับอิทธิพลตลอดมาจากระบบ Common Law ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law จากข้อเขียนเรื่องนี้จะเห็นว่าไม่ได้มีตัวอย่างที่เป็นคำพิพากษาของศาลสูงในกลุ่มประเทศระบบ Civil Law มาก เหมือนอย่างในกรณีของ Common Law ทั้งนี้ ก็เพราะเหตุสืบเนื่องมาจากหลักการตีความกฎหมายของระบบ Civil Law นั้น เป็นลักษณะที่มีอิสระกว้างขวางที่ศาลหรือผู้มีหน้าที่ตีความสามารถจะใช้วิธีการในการตีความได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น กรณีที่เกิดขึ้นในทางกฎหมายที่เป็นปัญหาการตีความจึงมีน้อยมาก เพราะศาลและผู้มีหน้าที่ตีความย่อมอิสระอย่างกว้างขวางในอันที่จะแปลตัวบทกฎหมายไม่ว่าจะโดยวิธี Historical หรือ Teleological Interpretation ไม่ว่าจะใช้แนวทางการ extensive หรือ restrictive interpretation ตลอดทั้งสามารถใช้หลักการเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) ด้วย เพราะในประเทศที่อยู่ในระบบ Civil Law ไม่มีสิ่งที่เรียกว่า Canons of Interpretation แบบกฎหมายอังกฤษ และมองว่าการใช้และการตีความกฎหมายนั้นเป็นศิลปไม่ใช่วิทยาศาสตร์ เพราะฉะนั้นจึงไม่มีปัญหาในการตีความมากเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในระบบ Common Law

ก่อนจบข้อเขียนนี้ ผู้เขียนอยากจะชี้ให้เห็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในบ้านเราที่เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่กลับมีความเข้าใจผิดมาช้านาน และแม้ปัจจุบันก็ยังมีผู้เข้าใจที่ยังไม่ถูกต้องอีกมากมาย คือ การใช้และการตีความบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๔ อันกฎหมายนั้น ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ

เมื่อใดไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ท่านให้วินิจฉัยคดีนั้นตามครรลองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

ถ้าและไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ท่านให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วยไซร้ ท่านให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมาย

ทั่วไป"

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ ดังกล่าว โดยเฉพาะวรรคหนึ่งนั้น เป็นบทที่นำมาจากมาตรา ๑ วรรคหนึ่งของประมวลกฎหมายแพ่งสวิสที่บัญญัติว่า "The Law must be applied in all cases which come within the letter or the spirit of any of its provisions" ซึ่งในตำรากฎหมายของสวิสนั้นได้อธิบายข้อความนี้ไว้ว่า "While an English judge looks to the spirit only when the letter fails. The Swiss Civil Code directs the judge to consider the letter and the spirit of the law together" หมายความว่า ในขณะที่ผู้พิพากษาอังกฤษจะมองถึงเจตนารมณ์ก็แต่เฉพาะเมื่อการแปลตัวอักษรล้มเหลวแล้วเท่านั้น แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งสวิส ผู้พิพากษานั้นจะพิจารณาถึงตัวอักษรและเจตนารมณ์ของกฎหมายไปพร้อมๆ กัน ท่านศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ได้เคยแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้และได้มีการพิมพ์ลงในวารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ ๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ท่านได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจในเรื่องนี้ว่า "ตั้งแต่ผมเข้าเรียนกฎหมาย ก็ถูกสอนมาเลยว่าการตีความตัวบทกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรก่อน มันเป็นปัญหาหรือยังไงค่อยไปดูความมุ่งหมายต่อไป ซึ่งผมก็เข้าใจตามหลักอันนี้ ความจริงก็อย่างที่อาจารย์ปรีดีพูด มันไม่ถูกหรอก แล้วก็ค่อยจะมาคิดได้ว่ามันไม่ถูกเมื่อเร็วๆ นี้เหมือนกันแหละ.... กว่าจะรู้ว่ามันไม่ใช่นี่นานมากพอดูทีเดียว ..."

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตีความกฎหมายอาญาท่านได้กล่าวไว้ในเรื่องเดียวกันในอีกตอนหนึ่งว่า "...ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายอาญานั้นจะต้องตีความโดยจำกัดหรือตีความแคบๆ แต่ความจริงที่บอกว่าตีความตามตัวอักษรนั้นนะ มันทำได้ทั้งแคบและกว้าง ทีนี้เมื่อไหร่จะตีอย่างแคบ เมื่อไหร่จะตีอย่างกว้างก็อาจจะไปดูความมุ่งหมายว่า ไอ้เรื่องนี้กฎหมาย ต้องการให้ใช้ตามความหมายตัวอักษรอย่างแคบหรือว่าใช้ตามความหมายของตัวอักษรอย่างกว้าง ไอ้ความมุ่งหมายมันจะบอกว่ากรณีเช่นนี้ต้องใช้อย่างแคบหรืออย่างกว้าง นี่ก็ไปตีความตามความมุ่งหมาย.... ไม่ได้หมายความว่าใช้ตามตัวอักษรกฎหมายอาญานั้นจะต้องตีความอย่างแคบเสมอไป ไม่ใช่อย่างนั้น ไอ้ข้อนี้แหละข้อสำคัญที่ต้องสนใจว่า อย่าไปเข้าใจว่ากฎหมายอาญานั้นต้องตีความให้แคบๆ บางทีอาจไม่ใช่ ..."

ข้อเขียนทั้งหมดข้างต้น มิใช่ตำราการตีความกฎหมาย หากแต่เป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นของหลักการตีความกฎหมายที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า เพราะเหตุใดประเทศไทยซึ่งอยู่ในประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีนิติวิธี (juristic method) ในการใช้และการตีความกฎหมายที่แตกต่างไปจากชาวสังคมกฎหมาย Civil Law ทั้งหลาย และนั่นคือสิ่งที่จะช่วยอธิบายให้เห็นว่าทำไมการใช้และการตีความกฎหมายบ้านเราจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบ้านเมืองมาโดยตลอดเวลา และหวังว่าผู้อ่านควรจะมองเห็นแล้วว่าการที่จะไม่ให้เกิด

ปัญหาเช่นว่านั้น ก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ลำบากยากเย็นอะไรเลย เพียงแต่จะเข้าใจว่าระบบกฎหมาย Civil Law กับ Common Law นั่นมีความแตกต่างกันอย่างไร และที่สำคัญคือมีนิติวิธี ในด้านการใช้และการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างไร และเข้าใจสิ่งเหล่านั้นให้ถูกต้อง เพียงเท่านั้นปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ก็คงจะลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ จะปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์

บทความนี้ มีหัวข้อดังต่อไปนี้

(๑) ความเบื้องต้น

(๒) ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้หรือไม่

(๓) "ความคิด" ของสมาชิกรัฐสภา ในการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปฏิรูปการเมือง

(๔) "ลักษณะเฉพาะ (characteristics)" บางประการ ของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙

- บทสุดท้าย

(๑) ความเบื้องต้น

การเขียนวิจารณ์โครงสร้างร่างกฎหมาย (bill) หรือการวิจารณ์กฎหมาย (พระราชบัญญัติ ฯลฯ) ที่รัฐตราขึ้น เป็นสิ่งที่เป็นปกติของนักกฎหมายมหาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยจะเขียนวิจารณ์ทั้งในวารสารทั่วไปและในวารสารวิชาการ และนอกจากนั้น ในกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็จะมีเอกสารที่เป็นคำชี้แจงประกอบร่างกฎหมาย (exposé) ที่เขียนโดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมายแนบควบคู่ไว้ด้วยเสมอ

เอกสารหรือคำวิจารณ์เหล่านี้ เป็นเครื่องช่วยให้บุคคลภายนอกและผู้ที่สนใจปัญหาบ้านเมืองสามารถตรวจสอบโครงสร้างและกลไกของกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ได้ว่าเมื่อตรากฎหมายขึ้นแล้ว กลไกการปฏิบัติตามกฎหมายจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ของการตรากฎหมาย ได้หรือไม่เพียงใด

ความเห็นของนักกฎหมายมหาชนที่มีความเชี่ยวชาญ ที่ให้ความเห็นอย่างเป็นกลางและเปิดเผยเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเครื่องป้องกันมิให้นักการเมืองหรือหน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย (ข้าราชการประจำ) เขียนกฎหมายเพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมาย (ที่จะ

ตราขึ้น) ตกแก่ตนเองโดยปราศจากกลไกตรวจสอบหรือการถ่วงดุลตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นเหตุให้การบิดเบือนการใช้อำนาจ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (นักการเมืองและข้าราชการประจำ) ไม่ปรากฏใบเสร็จและไม่ถูกติดตามให้ต้องรับผิด (ชอบ)

"กลไกการบริหารของรัฐ" ที่พิการของเรา ณ จุดต่างๆ ในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการและหลักเกณฑ์การประมูล การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ตำรวจ-อัยการ-ตุลาการ) ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการปราบปรามเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรมตามปกติ หรือเกี่ยวกับการสั่งฟ้องสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ทุกๆ วันนี้ เป็นผลมาจากระดับวิชาการทางกฎหมายมหาชนของประเทศไทยทั้งสิ้น

กฎหมายที่ดี มิได้มาจากการอภิปรายของนักการเมืองและนักวิชาการในการจัดสัมมนาทางวิชาการ หรือมาจากการออกรายการทีวีหรือรายการวิทยุ หรือการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน หรือแม้แต่จากการอภิปรายด้วยสำนวนต่างๆ และนับคะแนนเสียงด้วยการยกมือของสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมรัฐสภา แต่กฎหมายที่ดีจะมาจากกระบวนการร่างกฎหมาย (process) ที่ดี กระบวนการร่างกฎหมายที่ดีจะมีการกลั่นกรองและตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ ที่ทำเป็นบันทึกเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะมาสู่การตัดสินใจขององค์กรการเมือง

กระบวนการร่างกฎหมายที่ดี เป็นเครื่องยับยั้งการบิดเบือนการแก้ไขกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) โดยนักการเมืองหรือผู้มีส่วนได้เสีย ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากข้อบกพร่องของกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) เพราะการแก้ไขสาระหรือมาตรการที่กำหนดไว้ในบทมาตราต่างๆ ให้ผิดไปจากคำอธิบายของผู้เชี่ยวชาญโดยปราศจากเหตุผล (logic) นั้น จะทำให้ผู้สนใจและประชาชน (ของประเทศที่พัฒนาแล้ว) ที่เฝ้าดูอยู่ มองเห็น "ความในใจ" และเจตนาของนักการเมืองหรือผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างเป็นรูปธรรม

ผู้เขียนขออนุญาตเริ่มยุคใหม่ของกฎหมายมหาชน ด้วยการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นลายลักษณ์อักษร และความเห็นในบทความนี้จะเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งท่านผู้อ่านมีความเป็นอิสระที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หรือจะโต้แย้งโดยประการใดๆ ก็ได้

ผู้เขียนขอเริ่มต้นด้วยปัญหาตามชื่อบทความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ จะปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่ [หมายเหตุ:- *ในบทความนี้บางครั้งผู้เขียนจะขอเรียก "รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖)" นี้ว่า "ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา" ควบคู่กันไป เพราะสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้พิจารณาและเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) นี้*]

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)นี้ มาจากร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภาที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๖๕๑ ท่าน(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๙๑ ท่าน และสมาชิกวุฒิสภา ๒๖๐ ท่าน)เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๖๐๔ เสียง งดออกเสียง ๒ ท่าน และเสียงไม่เห็นด้วย ไม่มี [หมายเหตุ:- *คะแนนเสียงเหล่านี้ มิได้มีคะแนนเสียงของผู้เขียนในฐานะสมาชิกวุฒิสภารวมอยู่ด้วย เพราะผู้เขียนมิได้ออกเสียง*]

ในการวิเคราะห์ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายจะตรวจสอบใน ๓ ประการ คือ ประการแรก ตรวจสอบว่า ตามโครงสร้างของร่างมาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙) การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด ประการที่สอง ตรวจสอบ "ความคิด"ของสมาชิกรัฐสภา ในการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปฏิรูปการเมือง และประการที่สาม เป็นการตรวจสอบดู"ลักษณะเฉพาะ (characteristics)"บางประการ ของรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) ที่ผู้เขียนคิดว่าน่าจะนำมาพิจารณา

(๒) ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา) การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด

เมื่อพิจารณาในหลักทั่วไป ผู้เขียนใคร่ขอเรียนตั้งแต่ในชั้นนี้ว่า ตามความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนไม่คิดว่า การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้ตามโครงสร้างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙(ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา) ด้วยเหตุผลง่ายๆ ตามที่ผู้เขียนได้เคยอภิปรายมาแล้วในที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙(วันที่คณะรัฐมนตรีชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐบาล ต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภา)

ผู้เขียนเห็นว่า สมาชิกของรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมือง ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิรูปการเมือง(ตนเอง) ได้ เพราะในการปฏิรูปการเมืองนั้น อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งอันจะกระทบต่อประโยชน์(ส่วนตัว)ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาตามระบบเดิมและวิธีการเลือกตั้งเดิม หรือจะพูดง่ายๆ ก็คือ เพราะระบบและวิธีการอย่างนี้จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งเข้ามา(เป็นส่วนใหญ่)นั้นเอง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ย่อมทำให้ฐานเสียงของผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป และอาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่ได้รับ

เลือกตั้ง และนอกจากนั้น การปฏิรูปการเมืองก็จะกระทบถึงประโยชน์(ส่วนตัว)ของสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย เนื่องจากการปฏิรูปการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลง"ที่มา"ของสมาชิกวุฒิสภา โดยอาจไม่ใช้วิธีการแต่งตั้งอันเป็น"ที่มา"ของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันก็ได้ หรือแม้แต่จะยกเลิกวุฒิสภาไปเลยก็ได้ ดังนั้นในทางสังคมวิทยา(พฤติกรรม) แล้ว คนเรา(ส่วนใหญ่)ย่อมมีความโน้มเอียงที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองและเห็นแก่ตัว ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าสมาชิกสภาแต่ละท่านจะกล่าวถึงตนเองว่ามีความเป็นอิสระหรือมีเกียรติมากน้อยเพียงใด เพราะแม้จะเป็นความจริง(ที่พิสูจน์ไม่ได้เพราะเป็นความรู้สึกที่อยู่ในใจ)แต่บุคคลเช่นนี้ก็จะมีเป็นส่วนน้อย

การมีส่วน(ได้)เสียในเรื่องที่ต้องพิจารณา ย่อมจะทำให้สมาชิกสภา(ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภา)ไม่อาจใช้ดุลพินิจด้วยความเป็นกลางเนื่องจากมีความกังวลในประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง หลักข้อนี้ เป็นกฎเบื้องต้นของกฎหมายมหาชน นักกฎหมายมหาชน(ของต่างประเทศ)ทุกคนจะต้องเก็บหลักเกณฑ์ข้อนี้ไว้ในใจตลอดเวลาที่ยกร่างกฎหมาย หรือเขียนกฎและข้อบังคับ

ลองคิดอย่างง่าย ๆ ว่า ความเสื่อมขององค์กรการเมือง(ที่เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ)ในปัจจุบันนี้ เกิดขึ้นเพราะกลุ่มบุคคลใด และเข้าสู่"อำนาจรัฐ"ได้อย่างไร และเราจะแก้ความเสื่อมขององค์กรการเมือง ด้วยกลุ่มบุคคลเดียวกัน ที่เข้าสู่อำนาจรัฐด้วยวิธีอย่างเดียวกันจะได้หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙(ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา) ปรากฏว่า สมาชิกรัฐสภาของเราได้ลงมติโดยยึดหลักการให้(สมาชิก)รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้อย่างสมบูรณ์ คือ ให้รัฐสภามีอำนาจกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่)ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น และให้รัฐสภานี้เองเป็นผู้ริเริ่มและเขียนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law ฉะนั้น (สมาชิก)รัฐสภาจึงไม่สามารถปฏิรูปตัวเองได้

เมื่อได้พิจารณาในหลักทั่วไปแล้ว ต่อไปผู้เขียนจะขอพิจารณาในบทมาตราต่าง ๆ ที่เป็นกลไก(mechanism)ในร่างรัฐธรรมนูญฯแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) โดยผู้เขียนจะขอตั้งเป็นประเด็นไว้ ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ได้หรือไม่ และจะได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาในลักษณะใด

ประเด็นที่ ๒ องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้มีบุคคลบางกลุ่มครอบงำ"ผลงาน"ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ และ

ประเด็นที่ ๓ ในการลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) จะใช้อำนาจ (โดยพฤติกรรม) อย่างไร

ประเด็นที่ (๑) วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ได้หรือไม่ [หมายเหตุ:- *คำว่า"ไม่สุจริต"ตามหลักกฎหมายมหาชน (กฎหมายปกครอง)นั้น มิได้หมายความว่า การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญา การกระทำใดๆ ที่เป็นการบิดเบือนการใช้สิทธิหรือบิดเบือนการใช้อำนาจ เพื่อให้ตนเองหรือพรรคพวกได้รับประโยชน์ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ก็เป็นการไม่สุจริตตามกฎหมายมหาชนแล้ว และเป็นการละเมิดต่อความเชื่อถือของสาธารณะ(breach of public trust)*]

เพื่อทบทวนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านคงจำได้ว่า "องค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ"ตามรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) ได้แก่ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยสมาชิก ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกมาจาก"สมัชชาจังหวัด" ซึ่งได้แก่ผู้สมัครแต่ละจังหวัดที่เสนอตนเองเข้าสมัครและเลือกกันเองแบบสมัชชา(ด้วยการลงคะแนนลับ) ให้เหลือเพียงจังหวัดละ ๑๐ คน จาก ๗๖ จังหวัด [หมายเหตุ:- *คำว่า "สมัชชา" นี้ ไม่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙)แต่อย่างใด แต่เพื่อความเข้าใจง่ายๆ และเพื่อความรวบรัด ผู้เขียนขอเรียก"วิธีการ"ที่กำหนดให้มีการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิ ว่า เป็นวิธีแบบ "สมัชชา"*] และกลุ่มที่สองมาจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งแยกเป็น ๓ ประเภท(กฎหมายมหาชน-รัฐศาสตร์-ผู้มีประสบการณ์)ที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนจัดทำขึ้น โดยให้สถาบันฯ แต่ละแห่งเสนอชื่อผู้เชี่ยวชาญได้ประเภทละไม่เกิน ๕ คน คือ ถ้ามีสถาบันอุดมศึกษา ๒๐ แห่ง ก็จะมีรายชื่อประมาณ ๑๐๐ คนต่อหนึ่งประเภท

สมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) จะประชุมร่วมกันและทำการเลือก"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"จากบุคคลในบัญชีรายชื่อทั้ง ๒ กลุ่ม โดยกลุ่มแรก สมาชิกรัฐสภาจะเลือกจาก"สมัชชาจังหวัด(จำนวน ๑๐ คน)" ให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน(๑ ต่อ ๑๐) และกลุ่มที่สอง จะเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ ๓ ประเภท(กฎหมายมหาชน-รัฐศาสตร์-ผู้มีประสบการณ์) มีรายชื่อประเภทละประมาณ ๑๐๐ คน(ถ้าสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนประมาณ ๒๐ สถาบัน) ให้เหลือเพียงประเภทละ ๘-๘-๗ คนตามลำดับ (ประมาณ ๑ ต่อ ๑๒) ดังนั้น เมื่อรวมกันแล้ว ก็จะได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากกลุ่มแรก(สมัชชาจังหวัด) ๗๖ คน(จาก ๗๖ จังหวัด) และจากกลุ่มที่สอง(ผู้เชี่ยวชาญ ๓ ประเภท) ๒๓ คน รวมกันเป็น"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" มีสมาชิกจำนวน ๙๙ คน

ปัญหาที่ต้องตอบในประเด็นนี้ ก็คือ ตามวิธีการเลือก"สมาชิกสภาร่างรัฐ-

ธรรมนูญ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ กฎหมายมหาชนมีวิธีคิดอย่างไร ในการคาดหมายว่า จะได้บุคคลอย่างไรเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนขอแยกการวิเคราะห์ออกเป็น ๒ ขั้นดังนี้ คือ ขั้นแรก เป็นระยะที่จัดทำ "บัญชีรายชื่อ"เพื่อให้ได้ตัวบุคคลมาให้สมาชิกรัฐสภาเลือก และขั้นที่สอง เป็นระยะที่สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจเลือกตัวบุคคลจาก"บัญชีรายชื่อ"

(๑.๑) ขั้นแรก การจัดทำ"บัญชีรายชื่อของสมาชิกสภาร่างฯ" ซึ่งก็จะต้องพิจารณาแยกออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ บัญชีรายชื่อกลุ่มสมัชชาจังหวัด กลุ่มหนึ่ง และบัญชีรายชื่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ อีกกลุ่มหนึ่ง

(๑.๑ ก)การจัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกกลุ่มสมัชชาจังหวัด ในการจัดทำบัญชีรายชื่อนี้ จะเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภามิได้กำหนดจำกัดจำนวนผู้สมัครไว้แต่อย่างใด และได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสมัชชาจังหวัดไว้อย่างกว้างๆ คือ สำเร็จปริญญาตรีและอายุไม่เกิน ๓๕ ปี ฯลฯ(มาตรา ๒๑๑ ตรี) ดังนั้น จึงคาดหมายได้ว่าในแต่ละจังหวัด จะมีผู้สมัครเป็นจำนวนมากพอควร เช่น ผู้ที่ประกอบอาชีพทนายความหรือผู้ที่เป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้น่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีพรรคพวกเพื่อนฝูง(ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด)ในกลุ่มของตนเองมากพอสมควร [หมายเหตุ:- ส่วนข้าราชการประจำและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ไม่มีสิทธิสมัครฯ(มาตรา ๒๑๑ จัตวา)] ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติกรรม(ส่วนบุคคล)ของผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาเป็น "สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ" เพราะการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ผู้สมัครได้ชื่อเสียงและเป็นเกียรติว่าได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ

อาจกล่าวได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่สมาชิกรัฐสภากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)นี้ ทำให้สมาชิกรัฐสภาได้รับเสียงสนับสนุนและเห็นด้วยจากบุคคลจำนวนมาก ที่ประสงค์จะเข้ามาเป็น"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ" ทั้งนี้โดยยังไม่พิจารณาว่า วิธีการเช่นนี้จะทำให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ดีหรือไม่

โดยที่วิธีการเลือกแบบสมัชชา เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครด้วยกัน ดังนั้น จึงคาดหมายได้(โดยพฤติกรรม)ว่า ในบรรดาผู้สมัคร จะมีผู้สมัครจำนวนหนึ่งที่รวมกลุ่มกันขึ้น เพื่อจัดตั้งเป็น bloc vote เพื่อสร้างคะแนนเสียงให้แก่กลุ่มของตนเองหรือเพื่อลงคะแนนให้แก่คนใดคนหนึ่งที่เป็นผู้จัดตั้ง bloc vote สิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นมากที่สุด ก็คือ การนำพรรคพวกของตนเองจำนวนมากเข้ามาสมัครเพื่อให้ลงคะแนนให้แก่"หัวหน้ากลุ่ม"

เพียงคนเดียว ทั้งนี้ โดยไม่อาจทราบได้ว่า ในการจัดตั้ง bloc vote ของแต่ละกลุ่มนั้น จะมีสิ่งตอบแทนโดยตรง(เช่น เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น) หรือโดยอ้อม(ความเป็นพรรคพวกหรือเพื่อนฝูงที่มีความสัมพันธ์กัน) หรือไม่เพียงใด เพราะวิธีการเช่นนี้ย่อมไม่ปรากฏ "ใบเสร็จ" เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ จึงหาหลักฐานไม่ได้ แม้ว่านักการเมืองหรือทางราชการจะประกาศบอกว่า ถ้ามีหลักฐาน ก็ขอให้บอกหรือแจ้งกับทางราชการ [หมายเหตุ:- *การทำ bloc vote นี้เคยเกิดขึ้นแล้ว แต่ผู้เขียนจะขอไม่ระบุว่าเกิดขึ้น ณ ที่ใด เพราะไม่สามารถหาใบเสร็จมาแสดงได้*]

การรวบรวมกลุ่มเพื่อทำ bloc vote จะกระทำได้ง่ายมาก เพราะในการสมัครนั้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย(ในการสมัคร)แต่อย่างใด และคุณสมบัติก็เปิดกว้าง ดังนั้น ด้วยวิธีการตามที่สมาชิกรัฐสภากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา ผลที่ได้รับก็คือ ผู้ใดที่จบปริญญาตรีที่มีสมัครพรรคพวกมากที่สุด ก็คงจะมีชื่อของตนติดอยู่ในบัญชีรายชื่อ ๑๐ คนแรกของกลุ่มสมัชชาจังหวัด ทั้งนี้ โดยจะยังไม่พิจารณาว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดซึ่งมีเครือข่ายของตนเองอยู่แล้ว จะเข้ามามีส่วนในการจัดตั้ง bloc vote ด้วยหรือไม่ แต่ก็คงคาดหมายได้ว่า(โดยพฤติกรรม) พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคงมีส่วนร่วมในการสร้าง bloc vote ในระดับสมัชชาเพื่อให้"คนของตน"เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อสมัชชาด้วย

วิธีการสมัชชาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเปิดโอกาสให้มีการเบี่ยงเบนไปจากจุดมุ่งหมายของกฎหมาย คือ การได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมและมีคุณสมบัติที่ดีที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(๑.๑ ข)การจัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ในการทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญซึ่งจัดทำโดยสถาบันอุดมศึกษา(ทั้งของรัฐและของเอกชน) น่าจะมีปัญหาน้อยกว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกกลุ่มสมัชชาจังหวัด เพราะแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชนจะมีจำนวนมากพอสมควร(ประมาณ ๒๐ แห่ง) แต่ก็เป็นการคัดเลือกหรือหาเสียงสนับสนุนในระหว่างตัวบุคคลที่จำกัดอยู่ภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้นเอง (เว้นไว้แต่ว่า จะเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคคลภายนอกได้) และโดยที่บุคคลที่เกี่ยวข้องในสถาบันฯ แต่ละแห่งมีจำนวนน้อยและต่างรู้จักซึ่งกันและกันดี ดังนั้น การใช้วิธีการเพื่อเบี่ยงเบนจุดมุ่งหมายของกฎหมาย ก็จะอยู่ในวงจำกัด

อย่างไรก็ตาม โดยที่สมาชิกรัฐสภา(ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑)ได้เปิดโอกาสให้"สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน"ให้มีสิทธิเช่นเดียวกับ"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ดังนั้น บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็จะถูกปะปนกลืนไปกับบัญชี

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ [หมายเหตุ:- *ความแตกต่างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนอยู่ที่การรับบุคลากร วิธีการรับอาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ(specific law) คือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะเข้มงวดมากกว่าวิธีการรับอาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน*] และนอกจากนั้น คำว่า "ผู้เชี่ยวชาญ"สำหรับประเทศไทย น่าจะได้แก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ คือเป็นอาจารย์มากกว่าที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญตามความหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มี"ผลงาน"อันเป็นที่ยอมรับกันในวงการวิชาการ

แต่ไม่ว่าจะเป็นประการใดก็ตาม สมาชิกรัฐสภาได้กำหนดให้"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"ประเภทกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนี้ เป็นเพียงเสียงข้างน้อยของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด คือ มีจำนวนเพียง ๒๓ คน เมื่อเทียบกับจำนวน ๗๖ คนของสมาชิกกลุ่มสมัชชาจังหวัด

(๑.๒) ขั้นที่สอง การคัดเลือกตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ(จากบัญชีรายชื่อ ๒ บัญชี)ที่จะกระทำโดยสมาชิกรัฐสภาเอง โดยรัฐสภาจะเลือก "สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"จากกลุ่มสมัชชาจังหวัด จังหวัดละ ๑ คนจากจำนวน ๑๐ คนในบัญชีรายชื่อของแต่ละจังหวัด และเลือกผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ(๓ ประเภท) รวม ๒๓ คน จากบัญชีรายชื่อในแต่ละประเภท รวม ๓ ประเภทประมาณ ๓๐๐ คน (๑ ต่อ ๑๒ ถ้ามีสถาบันอุดมศึกษา ๒๐ แห่ง)

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในระยะที่สองนี้ จะเป็นขั้นตอนที่แท้จริงในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น"สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ" และอำนาจนี้สมาชิกรัฐสภาได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภาเอง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) จะบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำ(มาตรา ๒๑๑ อัฏฐ)ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็ตาม แต่ตามความเป็นจริง(reality)ที่อยู่เบื้องหลังถ้อยคำ ก็คือเบื้องหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือพรรคการเมือง และในบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ก็มีเพียง ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มรัฐบาลและกลุ่มฝ่ายค้าน และเบื้องหลังสมาชิกวุฒิสภา ก็จะมีการรวมกลุ่มของสมาชิกวุฒิสภาอยู่จำนวนหนึ่ง ภายใต้การนำของบุคคลบางคนที่มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสภาพตามปกติที่จะต้องเกิดขึ้นภายใต้สภาพสังคมวิทยา(พฤติกรรม)

ดังนั้น ในการลงมติเพื่อกำหนดตัว"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"ที่จะคัดเลือกมาจากบัญชีรายชื่อ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการจัดตั้ง bloc vote ของสมาชิกรัฐสภาได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง bloc vote ของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นกลุ่มที่กุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นกลุ่มที่มี"อำนาจหน้าที่"และอยู่ในฐานะที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะต่างๆ ได้มากกว่ากลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงน่าจะคาดหมายได้ว่า การทำ bloc vote ของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา(จำนวนหนึ่ง) จะประสบความสำเร็จและสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้(เกือบ)ทั้งหมด ส่วนบุคคลที่รายชื่อของตนไม่อยู่ใน bloc vote ของฝ่ายใด คะแนนเสียงที่ได้รับก็จะกระจัดกระจายและไม่ได้รับเลือก

แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า บุคคลบางคนที่มีชื่อเสียงและอยู่ในสายตาของประชาชน(ซึ่งอาจมีจำนวน ๔-๕ คน)จะไม่ได้รับเลือกให้เป็น"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ" บุคคลเหล่านี้คงจะได้รับเลือกเข้ามาด้วย แต่การที่บุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกเข้ามา มิได้หมายความว่าการทำ bloc vote ไม่ได้ผล และก็มิได้หมายความว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปตามความคิดเห็นโดยอิสระของสมาชิกสภาแต่ละคน(ตามที่อาจจะมีผู้กล่าวอ้างขึ้น) แต่น่าจะเชื่อได้ว่า ชื่อของบุคคลเหล่านี้จะถูกกำหนดให้อยู่ในรายชื่อของ bloc vote ด้วย ทั้งนี้เพียงเพื่อแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่า การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม และถึงอย่างไรก็ตาม บุคคลเหล่านี้ก็ไม่สามารถเป็นอุปสรรคในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามแนวทางของกลุ่มนักการเมืองได้ เพราะบุคคลเหล่านี้จะเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยในสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ถ้าพิจารณาย้อนกลับโดยทางพฤติกรรม โดยพิจารณาไปถึงในขณะก่อนที่สมาชิกรัฐสภาจะลงคะแนนเลือกตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะพบข้อเท็จจริงว่าทุกคนในบรรดาผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ ต่างก็ทราบดีอยู่แล้วว่า พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแยกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มฝ่ายค้าน และภายในวุฒิสภาก็มีการรวมกลุ่ม ดังนั้น ข้อเท็จจริงนี้ก็จะเป็นเครื่องดึงให้บุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ(ไม่ว่าจะเป็นบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นบัญชีรายชื่อสมัชชาจังหวัด) ให้เข้าหากลุ่มนักการเมืองเพื่อขอความช่วยเหลือในการเลือกตนเองให้เข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าหากลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี bloc vote ที่ใหญ่กว่ากลุ่มนักการเมืองฝ่ายค้าน ทั้งนี้ แล้วแต่ความใกล้ชิดและความสามารถเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล การเข้าหาเหล่านี้ ก็จะเป็นการเอื้ออำนวยให้พรรคการเมืองมีการรวมกลุ่มเพื่อการควบคุมเสียงในการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้

สำหรับบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อแต่ไม่สามารถจัดการให้"ชื่อของตนเอง"เข้าอยู่ใน bloc vote ของกลุ่มนักการเมืองได้ การลงคะแนนก็จะกระจัดกระจาย และ

คาดหมายได้ว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับเลือกเลย

ดังนั้น คำตอบในประเด็นแรก ที่ว่า วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ จะได้ตัวบุคคลมาในลักษณะใด ผู้เขียนเชื่อว่าท่านผู้อ่านก็คงให้คำตอบแก่ตนเองได้ สำหรับผู้เขียนเห็นว่า บุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมาจากบุคคลที่กลุ่ม"นักการเมือง"กำหนด(เกือบ)ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะมาจากการกำหนดโดย bloc vote ของกลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลร่วมกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา(จำนวนหนึ่ง)

ผู้เขียนไม่อาจทราบได้ว่า ความในใจของสมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา)ที่กำหนดวิธีการนี้ขึ้นมา มีอย่างไร แต่สำหรับผู้เขียนแล้ว วิธีการเช่นนี้เปรียบเสมือนการเอา"สิทธิของการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"มากำหนดวางไว้ข้างหน้าเพื่อให้ผู้ที่มีสิทธิ ต่างคนต่างพยายามไขว่คว้า แต่แล้วสมาชิกรัฐสภาก็ดึงกลับไปเป็นอำนาจของตนเอง ภายใต้คำพูดที่ว่า วิธีการอย่างนี้ คือการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความเป็นประชาธิปไตย

ประเด็นที่ (๒)องค์ประกอบของ"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เปิดโอกาสให้มีบุคคลบางกลุ่มครอบงำ"ผลงาน"ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่

ประเด็นนี้ จะเป็นประเด็นที่บอกให้เราทราบล่วงหน้าว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจะเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ดี คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีระบบและกลไกการจัดตั้งองค์กรการเมืองและองค์กรบริหาร infra-structure ที่ดี มีระบบถ่วงดุล ป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมือง ตลอดจนสามารถสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ อันเป็น "วัตถุประสงค์" ของการปฏิรูปการเมือง ได้หรือไม่

หรือว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะเป็นเพียงร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นภายใต้พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เท่านั้น

โดยไม่ต้องกล่าวถึงหลักวิชาการและไม่ต้องกล่าวซ้ำถึงปัญหาการเลือก"ตัวบุคคล" ตามที่กล่าวมาแล้วในประเด็นก่อน ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านคงตอบแก่ตัวเองได้ว่า การเขียนรัฐธรรมนูญหรือการเขียนร่างกฎหมายใดๆ ก็ตาม ที่กระทำโดยบุคคลที่มีจำนวนถึง ๙๙ คน แต่ละคนต่างมีพื้นฐานความรู้และความคิดต่างกัน ต่างมาประชุมถกเถียงกัน และลงมติออกเสียงกันโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นรายประเด็น ประเทศไทยจะได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไร

จริงอยู่ แม้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภาร่างรัฐธรรมนูญอาจมอบหมายให้คณะกรรมการ(ผู้เชี่ยวชาญ)ไปยกร่างมาก่อนได้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็จะต้องผ่านการ

ลงมติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายประเด็น(หรือรายมาตรา)ไป สมาชิกที่มีผลประโยชน์ก็จะรวมกลุ่มกัน(เพื่อผลประโยชน์) สมาชิกที่มีความคิดเห็นโดยอิสระ ก็จะอิสระและยึดถือเหตุผลตามความคิดของตนเอง ต่างคนต่างคิด ซึ่งทั้งนี้เป็นสภาพปกติของมนุษย์ตามหลักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ฉะนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นผลของการลงมติจะเป็นอย่างไร คงเหลือที่จะคาดคะเนได้

ดังนั้น การที่มีบุคคลหลายฝ่ายพยายามคาดคั้นพรรคการเมืองให้บอก"นโยบาย"มาว่า ในการปฏิรูปการเมืองจะแก้ไขอะไร อย่างไร จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะแม้แต่ตัวบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง ก็ไม่อาจบอกล่วงหน้าได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นอย่างไร สิ่งที่บอกได้แน่นอนก็คือ โดยพฤติกรรมนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ย่อมจะรักษาผลประโยชน์ของตน

การเขียนรัฐธรรมนูญหรือการร่างกฎหมายของรัฐสมัยใหม่(modern state)ในยุคสมัยปัจจุบันนี้ มิใช่เป็นการเขียนกฎหมายเมื่อ ๒๐๐-๓๐๐ ปีก่อน ที่เป็นการขัดแย้งระหว่างชนชั้นขุนนาง พระ ชนสามัญ(commoners) หรือชนชั้นกลาง(bourgeoisie) แต่การเขียนกฎหมายปัจจุบันเป็นเทคโนโลยีของการจัดองค์กรของรัฐ การจัดองค์การที่มีโครงสร้างและมีกลไกและมาตรการที่สัมพันธ์กัน ทั้งในกฎหมายฉบับเดียวกันและในกฎหมายอื่นๆ เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมิใช่เป็นเรื่องของการยกมือ(ของผู้ที่จะเสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์)เพื่อให้ความเห็นชอบเป็นรายประเด็นหรือเป็นรายมาตรา เพื่อให้ได้กฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมาโดยอ้างความเป็นประชาธิปไตย ผู้เขียนเห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญต้องการทั้ง vision ของผู้นำทางการเมืองและต้องการทั้งความเชี่ยวชาญของนักกฎหมายมหาชน

นอกจากนั้น การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยในขณะนี้ มิใช่เป็นเพียงการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามปกติ ปัจจุบันนี้ระบบการเมือง(ที่พิการ)และระบบการบริหาร(ที่พิการ)ของประเทศไทย เปรียบเสมือนเรือที่เต็มไปด้วยรูรั่วของการคอรัปชั่น การบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ การเล่นถ้อยคำสำนวนในกฎหมายโดยไม่คำนึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้กลไกประจำของรัฐเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ที่กุมอำนาจรัฐ เหตุการณ์เหล่านี้ปรากฏให้เห็นอยู่ทุกวันในสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายตำแหน่งข้าราชการประจำ การเปลี่ยนตัวบุคคลในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยไม่โปร่งใส การใช้กระบวนการยุติธรรม (การแจ้งความ - การสอบสวน - การสั่งฟ้องคดี - การรับฟ้อง หรือแม้แต่ผลของคำพิพากษา) เพื่อประโยชน์ทางการเมือง และการใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบส่วนตัวในการอนุมัติโครงการต่างๆ ฯลฯ [หมายเหตุ:- *อันที่จริง*

ระบบการบริหารที่พิการเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ทั้งสิ้น โดยการปฏิรูประบบราชการด้วยระบบวิเคราะห์และเทคโนโลยีของกฎหมายมหาชน แต่การปฏิรูประบบราชการ(ที่แท้จริง)จะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องการ"องค์กรการเมือง"ที่ดี ซึ่งมิใช่องค์กรการเมืองในปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙(ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา)โดยตัวของมันเอง ก็เป็นการจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ (organizational design) ตามระบบกฎหมายมหาชนอยู่แล้ว ถ้าหากนักวิชาการของเรา(ไม่ว่าจะเป็นนักรัฐศาสตร์หรือนักกฎหมาย และไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมายมหาชนหรือไม่มหาชน)ไม่สามารถเขียนวิเคราะห์ "องค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง" ตามรัฐธรรมนูญฯแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ"ตามที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะทำหน้าที่(function) ได้สำเร็จตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง หรือไม่ นักวิชาการของเราก็คงจะไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น จะแก้ไขปัญหาการบริหารประเทศได้หรือไม่ เพราะกลไกการบริหารตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะวิเคราะห์ได้ยากกว่า รัฐ-ธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) ซึ่งมีบทบัญญัติเพียง ๑๘ มาตรา หลายเท่านัก

การเขียนรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ"ประกอบด้วยสมาชิก ๒-๓ ประเภท(สมัชชาจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์) ให้รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน และร่วมลงมติด้วยกันโดยอาศัยเสียงข้างมาก การกำหนดเช่นนี้ ก็เปรียบเสมือนกับการเอาวัตถุหรือสีหลายๆ อย่างไปปะปนกันไว้ จนในที่สุดไม่ทราบว่าสิ่งที่ผสมกันไว้นั้น คือ วัตถุอะไรหรือสีอะไร

มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิก ๒ - ๓ กลุ่มปะปนกัน จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า กลุ่มใดมีความคิดอย่างไร ด้วยเหตุผลอย่างไร เพราะทุกประเด็นจะถูกตัดสินกันด้วยเสียงข้างมาก จากบุคคลที่มีพื้นฐานต่างกัน ความคิดต่างกัน ความรู้ต่างกัน และผลประโยชน์ต่างกัน

การที่สมาชิกรัฐสภา(ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑) นำเอาผู้เชี่ยวชาญ(ของไทย) ๒ สาขา จำนวน ๑๖ คน กับผู้มีประสบการณ์อีก ๗ คน รวมจำนวน ๒๓ คน ไปรวมกันกับสมาชิกสมัชชาจังหวัดจำนวน ๗๖ คน และสมาชิกรัฐสภาบอกให้คนไทยมีความหวังว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นการปฏิรูปการเมือง เป็นกฎหมายที่ดี มีเหตุผล (logic) ตามหลักวิชาการ สามารถแก้ปัญหาการบริหารประเทศได้ ความหวังนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ เพราะความเชี่ยวชาญ(หากมี) นั้นได้ถูกละลายไปด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งนี้ โดยผู้เขียนยังมิได้พูดถึงความขัดแย้งทางวิชาการที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างผู้เชี่ยวชาญ(ไทย)ด้วยกันเอง หรือความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับผู้มีประสบการณ์ โดยขาดผู้นำซึ่งมี vision ที่จะเป็นผู้ชี้ขาด นอกเสียจากการตัดสินด้วยการ

ลงมติด้วยเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะโดยยกมือหรือไม่ยกมือ

สมมติว่า ถ้าเราได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งออกมา แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายได้ เราก็คงไม่สามารถติดตามได้ว่าผู้ใดหรือกลุ่มใดเป็นผู้รับผิดชอบ นอกเสียจากจะพูดเลียนตามถ้อยคำที่ชนชั้นนำ(นักการเมืองและนักวิชาการ)ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ นี้ บอกให้เรา(คนไทย)ท่องจำอยู่ทุกๆ วันว่า "เพื่อความเป็นประชาธิปไตย" "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ประชาชนมีส่วนร่วม" "ทุกคนทำเพื่อชาติและประชาชน"แล้ว

ในเทคนิคการจัดองค์กรในระบบกฎหมายมหาชนนั้น จะต้องจัดระบบองค์กรที่สามารถแยกความคิดและแยกความรับผิดชอบได้ชัดเจน ถ้าหากร่างกฎหมายมีข้อบกพร่องก็สามารถติดตามได้ว่า ร่างกฎหมายที่บกพร่องนั้นผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบ และผู้นั้นได้รับประโยชน์จากข้อบกพร่องของกฎหมายนั้นหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดตั้ง"สภาร่างรัฐธรรมนูญ"ในรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) มิได้เป็นการจัดองค์กรตามหลักวิชาการของกฎหมายมหาชน ตัวอย่างแปลกๆ ในความคิดของนักวิชาการ (ไทย)ที่ผู้เขียนได้พบเห็นอยู่เสมอๆ ในการร่างกฎหมายของเรา ก็คือ ผู้ร่างกฎหมายต้องการตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยเอาผู้เชี่ยวชาญหลายๆ ด้านไปประกอบกันเข้าเป็นกรรมการ โดยมีจุดมุ่งหมายว่าคณะกรรมการนั้นจะได้มีความเชี่ยวชาญหลายๆ ด้าน แต่ตามความเป็นจริง ผลที่ได้จากคณะกรรมการชุดนั้นก็คือ คณะกรรมการนั้นไม่มีความเชี่ยวชาญในทางใดเลย เพราะความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการมิได้เกิดจากการมีผู้เชี่ยวชาญเพียงคนเดียว(เสียงเดียว)ที่มีอยู่ในคณะกรรมการนั้น

ตามหลักกฎหมายมหาชน รัฐหรือผู้ตรากฎหมายจะต้องกำหนดแนวทางให้แน่ชัดว่าคณะกรรมการหรือสภาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นจะให้มีภาระหน้าที่(function)อย่างไร จะให้เป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญหรือจะให้เป็นคณะกรรมการทางบริหาร ฯลฯ ถ้าในกลไกของกฎหมายต้องการทั้งความเชี่ยวชาญและต้องการทั้งการตัดสินใจในการบริหาร ผู้ร่างกฎหมายก็จะต้องวางรูปแบบที่มีการแบ่งขั้นตอนของกลไก และแยกภาระหน้าที่(และความรับผิดชอบ)ให้ชัดเจนว่า ส่วนใดจะเป็นองค์กรบริหาร ส่วนใดจะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญ และเมื่อกำหนดแนวทางแล้ว จึงจะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการหรือสภา(และคณะอนุกรรมการ)ให้มีคุณสมบัติและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยต้องให้สอดคล้องกับขั้นตอนของกลไกต่างๆ ตามกระบวนการ(process)ที่กำหนดไว้ (หมายเหตุ:- *ถ้าท่านผู้อ่านมีโอกาส ขอให้ท่านผู้อ่านโปรดตรวจสอบเปรียบเทียบดูกับร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ของ คพป. ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่า ในร่างมาตรา ๒๑๑ ของ คพป. บทบาทของผู้เชี่ยวชาญ บทบาทของผู้มีประสบการณ์ บทบาทของผู้นำทางการเมือง*

บทบาทของสมาชิกรัฐสภา ที่ถูกกำหนดไว้ในกระบวนการ(process)ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมีการแบ่งขั้นตอนและแยกภาระหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและโปร่งใส ซึ่งบุคคลภายนอกสามารถติดตามความคิดและความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้]

ดังนั้น คำตอบของผู้เขียนในประเด็นที่(๒) ก็คือ เมื่อผู้เขียนได้อ่านดูองค์ประกอบของ"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายประเภท ต่างความคิด ต่างพื้นฐานความรู้ ต่างอาชีพ ต่างผลประโยชน์ ปะปนกันอยู่ในองค์กรเดียวกัน ประกอบกับวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้มี bloc vote ตามประเด็นข้อที่ ๑ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบมานี้ เปิดโอกาสให้มีบุคคลบางกลุ่มครอบงำผลงาน(ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ และบุคคลบางกลุ่มนี้ก็จะสามารถอ้างได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นผลงานที่มาจากมติเสียงข้างมากของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทุกๆ คนมีส่วนร่วมพิจารณาแล้ว และทุกคนก็ทำเพื่อชาติและประชาชนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อความเป็นประชาธิปไตย

ประเด็นที่(๓) สมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา)จะใช้อำนาจ (โดยพฤติกรรม) ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไร

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา)นั้น รัฐสภาจะต้องลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอขึ้นมา) โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ และในการลงมติเห็นชอบนั้น สมาชิกรัฐสภาจะต้องเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก ที่มากกว่า ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด(มาตรา ๒๑๑ บัณรส) และในกรณีที่สมาชิกให้ความเห็นชอบไม่ถึง ๑ ใน ๒(คือไม่ให้ความเห็นชอบ) รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ว่า ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปออกเสียงประชามติ(มาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคห้า)

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอให้ความเห็นเป็น ๒ ประการ คือ (๑)รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่ และ (๒)ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบผลจะเป็นประการใด [หมายเหตุ:- *รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) ใช้ถ้อยคำว่า เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง ๑ ใน ๒*]

(ก) ปัญหาว่า รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐสภาคงจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาจากการเลือกตัวบุคคลโดยสมาชิกรัฐสภาเอง(ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง) และองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีพื้นฐานและความคิดแตกต่างกัน จะเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มครอบงำผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้(ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่สอง) ดังนั้น "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" จึงเปรียบเสมือนตัวแทน(ช่วง)หรือภาพจำลองของสมาชิกรัฐสภานั้นเอง และผู้เขียนก็คาดหมายว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คงจะสมประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา คือ ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญ(ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)ให้ปรากฏดูเสมือนว่าเป็นการปฏิรูปการเมือง แต่อันที่จริงเป็นเพียงภาพลวงตา ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงคาดหมายว่า สมาชิกรัฐสภาทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง คงจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่า ๑ ใน ๒ ของสมาชิกทั้งหมด และประเทศไทยก็จะได้เอกสารชิ้นหนึ่งที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่" กับ "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ" ซึ่งนักการเมืองบอกให้เราเรียกว่า การปฏิรูปการเมือง

ถามว่า ร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่)ที่สมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบนี้จะมีสภาพหรือลักษณะอย่างไร ผู้เขียนคิดว่า ในปัญหานี้คงไม่ยากเกินไปที่จะคาดคะเน เพราะเมื่อพิจารณาดูเงื่อนไขต่างๆ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ (๑)องค์ประกอบ(composition)ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๒)วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ (๓)ระดับวิชาการของกฎหมายมหาชนของไทย ดังนั้น ผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะมีรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญและตัวร่างรัฐธรรมนูญ ออกมาในลักษณะเดียวกับ"ผลงาน" ของคณะกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาที่รัฐสภาเคยตั้งมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ (คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ) และ พ.ศ. ๒๕๓๗ (คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ) และเรา(คนไทย)ก็คงจะได้ยินข่าวทางสื่อมวลชนตลอดระยะเวลาในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็น ๘ ประเด็น หรือ ๒๕ ประเด็น หรือ ๔๕ ประเด็น ทั้งนี้ตามแต่นักการเมืองและนักวิชาการจะรวบรวมประเด็นให้ได้มากที่สุด และหลังจากที่มีการอภิปรายถกเถียงกันในประเด็นต่างๆ มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง เปิดโอกาสให้องค์กรมวลชนเข้าชี้แจง มีการรับฟังข้อคิดเห็นทางไปรษณีย์ มีการให้สัมภาษณ์ มีการจัดสัมมนาทางวิชาการฯลฯ ทั้งนี้ ตามงบประมาณที่จัดไว้ให้เพื่อการปฏิรูปการเมืองจนจบกระบวนการต่างๆ ของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน แล้ว

ในที่สุด "สภาร่างรัฐธรรมนูญ"ก็จะออกเสียงลงมติกันในประเด็นต่างๆด้วยเสียงข้างมาก แล้วเอาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มารวมพิมพ์เล่ม

เป็นเอกสารเล่มใหญ่ และทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

สมาชิกสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็จะมาประชุมกันเป็นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกแต่ละท่านก็จะอภิปรายด้วยสำนวนต่างๆ และเหตุผลหลากหลาย โดยมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์และวิทยุ จนกระทั่งมีการลงมติด้วยเสียงข้างมาก และประเทศไทยก็ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาแล้ว ต่างคนต่างก็ยังคงถกเถียงกันต่อไปว่าทำไมประเด็นนั้นจึงเป็นอย่างนี้ ทำไมประเด็นนี้จึงเป็นอย่างนั้น เขียนอย่างนี้จะเป็นการปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่ ฯลฯ แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะแก้ไขปัญหาการบริหารประเทศได้หรือไม่ คำตอบของชนชั้นนำ ซึ่งได้แก่ นักการเมืองที่กุมอำนาจรัฐและนักวิชาการ(ไทย)ที่ช่วยกันร่าง ก็คงจะพูดว่า นี่คือ รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมตามวิถีทางของประชาธิปไตย

ผู้เขียนเห็นว่า ตราบใดที่วงการวิชาการของไทยมิได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการเขียนกฎหมาย ซึ่งเป็นการเขียนกฎหมายโดยมีการวิเคราะห์ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีการกำหนดความคิดพื้นฐาน(concept)และเขียนกฎหมายด้วยการสร้างกลไกและองค์กรโดยมีความมุ่งหมาย เพื่อทำให้วัตถุประสงค์ที่เป็นสาเหตุของการตรากฎหมายบรรลุผลสำเร็จ ตราบนั้น ประเทศไทยก็คงจะวนเวียนอยู่ในวงจร (vicious circle)เช่นนี้ และเหตุการณ์ที่พบเห็นกันในขณะนี้ ก็คงจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก

ผู้เขียนเห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดองค์กรทางการเมืองและก่อตั้งองค์กรพื้นฐานที่เป็น infra-structure ในการบริหารประเทศนั้น จำเป็นต้องมี"ผู้นำ"ที่มี vision และต้องเป็นผู้นำที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนส่วนใหญ่ เพราะสภาพการเมืองของประเทศไทยในขณะนี้ นักการเมืองได้กุมอำนาจรัฐและเป็นเผด็จการทางรัฐสภาอย่างสมบูรณ์แบบ และการปฏิรูปการเมืองจะกระทบต่อผลประโยชน์ของนักการเมือง (ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง) ซึ่งทำให้นักการเมืองเหล่านี้ต้องสูญเสียประโยชน์ เพราะวิธีการเข้าสู่อำนาจรัฐของนักการเมืองและการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองจะถูกจัดระบบใหม่

นักการเมืองเหล่านี้เกาะกุมอำนาจรัฐโดยอาศัยการอ้างอิงความเชื่อในทางทฤษฎีการเมืองเมื่อ ๒๐๐ - ๓๐๐ ปีก่อน (คือ ก่อนทฤษฎี logical positivism และ rationalism) แต่บังเอิญทฤษฎีเหล่านี้เป็นทฤษฎีที่นักวิชาการ(ไทย)ของเรานำมาสอนกันอย่างกว้างขวางในทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอนในระดับอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัย) ซึ่งเป็นการสอนแบบท่องจำโดยไม่มีพื้นฐานทางตรรก(logic)และทางประวัติศาสตร์สากล ทำให้ขาด

พื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์สภาพความจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น สิ่งที่จะแก้จุดอ่อนของสังคมไทยในสภาพปัจจุบัน จึงต้องอาศัยความเชื่อถือศรัทธาในตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้นำของประเทศตามความเป็นจริง(reality)มาทำการปฏิรูปการเมือง

อย่างไรก็ตาม ในปัญหานี้ก็จะสรุปได้ดังนี้เรา(คนไทย) คงจะได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกหนึ่งฉบับจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในอีกปีหนึ่งหรือสองปีข้างหน้า และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงจะสมประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว และสมาชิกรัฐสภา(ที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง)ก็จะออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบด้วยตนเองในเอกสารรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจรัฐแก่ตนเอง ไม่ว่าสาระของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจะเป็นการปฏิรูปการเมืองหรือไม่

(ข)ปัญหาว่า ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผลเป็นอย่างไร [หมายเหตุ:- *รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) ใช้ถ้อยคำว่า ให้ความเห็นชอบไม่ถึง ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด*]

ปัญหานี้ ท่านผู้อ่านคงคิดว่า เป็นการตั้งคำถามที่ไม่มีประโยชน์ เพราะในเมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่า กรณีที่สมาชิกรัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงจะไม่เกิดขึ้นเนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เขียนขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่สมาชิกรัฐสภาคัดเลือกมาเอง คงจะสมประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา และดังนั้นสมาชิกรัฐสภาคงให้ความเห็นชอบเกินกว่า ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านเข้าใจผิด เพราะในทางตรงกันข้าม คำถามนี้เป็นคำถามที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการวิเคราะห์"ความคิด"และ"พฤติกรรม"ของชนชั้นนำ (นักการเมืองและนักวิชาการ)ที่เขียนรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖)นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการบังคับให้ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สมาชิกรัฐสภาไม่เห็นชอบ ไปออกเสียงเป็นประชามติ [หมายเหตุ:- *รัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖)ใช้ถ้อยคำว่า"ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่ง" ซึ่งหมายความว่า คะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบนั้น จะน้อยเพียงใดก็ได้*] ซึ่งบทบัญญัติเช่นนี้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ผู้เขียนเคยพบ เพราะผู้เขียนเคยพบแต่รัฐธรรมนูญต่างประเทศที่บัญญัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วไปให้ออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนยืนยันอีกครั้งหนึ่ง แต่ผู้เขียนไม่เคยพบรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่บัญญัติให้นำการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สภาไม่ให้ความเห็นชอบ ไปออกเสียงเป็นประชามติ

เพราะเหตุใด ตรรก(logic)ของชนชั้นนำของไทยจึงสวนกลับทางกับตรรกทางวิชาการของต่างประเทศ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น และเมื่อตรวจดูข้อเท็จจริงก็จะปรากฏว่าหลักการในเรื่องนี้ สมาชิกรัฐสภาของเราได้มีมติยืนยันเป็นเอกฉันท์ถึง ๒ ครั้งด้วยกัน คือ

ครั้งแรกด้วยคะแนนเสียงกว่า ๔๐๐ เสียงในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙ (วันที่คณะกรรมาธิการวิสามัญเสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ครั้งแรก) และครั้งที่สอง สมาชิกรัฐสภาได้ลงมติยืนยันในร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙ ด้วยคะแนน ๖๐๔ เสียง [หมายเหตุ:- *คะแนนเสียงเหล่านี้ ไม่มีคะแนนเสียงของผู้เขียนในฐานะสมาชิกรัฐสภา(วุฒิสมาชิก) เพราะผู้เขียนไม่ได้ลงคะแนน*] และผู้เขียนก็ไม่อาจทราบได้ว่า สมาชิกรัฐสภากว่า ๖๕๐ คนที่ได้ออกเสียงลงมติไปเช่นนั้น จะมีเหตุผลอย่างใด เพราะมิได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้โดยชัดแจ้ง

มติของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นนี้ มีผลในประการสำคัญถึง ๒ ประการ คือ

ประการแรก มติของสมาชิกรัฐสภาได้ตัดและไม่ยอมรับพระราชอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพระมหากษัตริย์(ในการกลั่นกรอง)ว่า จะสมควรนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ หรือไม่ ซึ่งพระราชอำนาจเกี่ยวกับดุลพินิจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของไทย ได้เคยบัญญัติไว้ถึง ๓ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๖๕) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑(มาตรา ๑๗๐) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗(มาตรา ๒๒๙) [หมายเหตุ:- *ประเด็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อ(๓) ต่อไป*]

ประการที่สอง ผู้เขียนไม่เคยพบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่บัญญัติว่า ให้นำรัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ และตามที่ได้ศึกษามา ปรากฏว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศมีเหตุผลทั้งในทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญและทั้งในทางสภาพความเป็นจริง กล่าวคือ

ในทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็น"องค์กรตัวแทนประชาชน"เพราะเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งมาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายสำคัญๆ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว แต่ยังไม่แน่ใจว่า สิ่งที่ตัวแทนได้กระทำไปนั้นจะตรงกับเจตนาของประชาชนซึ่งเป็นตัวการและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือไม่ ดังนั้น เพื่อความแน่ใจ จึงสมควรให้ตัวการคือประชาชน เป็นผู้รับรู้และให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงเป็นประชามติ อีกครั้งหนึ่ง

ในทางสภาพความเป็นจริง(reality) การที่รูปแบบการปกครองประเทศจำเป็นต้องมี"รัฐสภา"ให้เป็นองค์กรตัวแทนประชาชน ก็สืบเนื่องมาจากความเป็นจริงของสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองในยุคปัจจุบัน ที่แตกต่างไปจากสมัยที่พลเมืองโลกยังมีจำนวนน้อย และปัญหาสังคมและระบบเศรษฐกิจไม่ยุ่งยาก การปกครองและการบริหารของรัฐใน

สมัยก่อนนั้นไม่ซับซ้อน ในสมัยกรีกและโรมัน รัฐมีสภาพเป็นเพียงนครรัฐ(city state)ที่ไม่มีเขตแดน และสามารถใช้ระบอบการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง(direct democracy หรือ pure democracy) [หมายเหตุ:- *คำว่า"ประชาชน"ในที่นี้ หมายถึงเฉพาะผู้ที่มีสิทธิเป็นพลเมืองเท่านั้น ไม่รวมถึงทาส และผู้ที่ถูกกวาดต้อนมาในการแพ้สงคราม ฯลฯ*] แต่สภาพการบริหารของรัฐสมัยใหม่(modern state) ในยุคปัจจุบันมีความยุ่งยากและซับซ้อน เพราะรัฐมีพลเมือง(ประชาชน) เป็นจำนวนมาก การบริหารประเทศมีทั้งปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ การขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ การกระจายรายได้ สวัสดิการสังคม การบริการสาธารณะ ฯลฯ ดังนั้น การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง จึงเป็นไปไม่ได้อีกต่อไปตามสภาพความเป็นจริง และด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนขึ้น(indirect democracy หรือ representative democracy)

ในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน มีองค์กรรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือกันว่า องค์กรรัฐสภาเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และวิจารณญาณ ดีกว่าประชาชนทั่วไป เพราะเป็นบุคคลที่ประชาชนได้คัดเลือกขึ้นมาเพื่อให้มาทำหน้าที่แทนตน รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบและมีสถานภาพที่จะวินิจฉัยปัญหาการบริหารประเทศได้ดีกว่าประชาชนทั่วไป ซึ่งมีความรู้น้อย มีประสบการณ์จำกัด ไม่มีเวลาพอที่จะติดตามปัญหาการบริหารบ้านเมือง และนอกจากนั้น ยังแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มผลประโยชน์มากมายและขัดแย้งกันเอง และเพราะลักษณะและสภาพความเป็นจริงของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน(representative theory)นี้เอง ที่ทำให้นักทฤษฎีการเมืองบางคน มีความเห็นว่า ในสภาพการบริหารประเทศและสภาพชุมชนของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันนี้ ไม่ควรจะให้มีวิธีการออกเสียงประชามติ หรือถ้าจะมี ก็ควรจำกัดให้มีกรณีที่จะออกเสียงประชามติ ให้น้อยที่สุด เพราะประชาชน(ตามสภาพ)ไม่สามารถวินิจฉัยและตัดสินใจ(ด้วยเหตุและผล) ได้ดีกว่ารัฐสภา(องค์กรตัวแทนประชาชน)และถ้าจะยอมรับวิธีการในการออกเสียงประชามติในบางกรณี ก็จะต้องมีเงื่อนไขและวิธีการที่แน่ชัด เช่น ต้องผ่านการกลั่นกรองโดยประมุขของรัฐเสียก่อน เป็นต้น

จริงอยู่ สมาชิกรัฐสภาของเราขณะนี้เป็นผู้ที่มี"อำนาจรัฐ"และมีอำนาจสูงสุดในการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเขียนตัวบทรัฐธรรมนูญขึ้นมาอย่างไรก็ได้ แต่การเขียนรัฐธรรมนูญนั้นเองจะเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งพฤติกรรมและความคิดของชนชั้นนำ(นักการเมืองและนักวิชาการ)ที่ยกร่างกฎหมายเหล่านี้ สำหรับผู้เขียนเอง ผู้เขียนยังไม่อาจหาหลัก logic มาอธิบายการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาไม่เห็นชอบมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ และผู้เขียนก็ไม่อาจหาตัวอย่างของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่เขียนเช่นนี้มาอ้างอิงได้ ฉะนั้น หากนักวิชาการท่านใดทราบ ก็ขอได้โปรดบอก

ให้ผู้เขียนได้ทราบบ้าง ก็จะเป็นบุญคุณอย่างยิ่ง

นอกจากรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) จะไม่ยอมรับการกลั่นกรองโดยประมุขของรัฐในการนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติแล้ว ถ้าพิจารณาดูความเป็นจริงก็จะพบว่า การเขียนรัฐธรรมนูญกำหนดให้การออกเสียงประชามติขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาว่าจะได้มากหรือได้น้อย ย่อมทำให้อำนาจที่จะเลือกว่าจะให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่มาอยู่ในอำนาจของนักการเมือง (ที่รวมกันเป็นกลุ่มการเมืองเพียง ๒-๓ กลุ่ม)ไม่มากก็น้อย บทบัญญัติเช่นนี้ ดูประหนึ่งว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ(นักการเมืองและนักวิชาการ)ที่รับผิดชอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) กำลังนำเอาสภาพสังคมวิทยาการเมืองของสังคมไทยมาเล่นการเมือง โดยอ้าง“ความเป็นประชาธิปไตย” “การมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของชุมชน

ท่านผู้อ่านอาจลองช่วยนึกดูว่า ในสภาพสังคมวิทยาการเมืองของสังคมเกษตรและยากจนส่วนใหญ่ในชนบทของไทยในปัจจุบัน ประกอบกับกลไกของรัฐ(ที่พิการ)ที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป เช่นที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดแจ้งในขณะนี้ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้(๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ถ้าหากจัดให้มี referendum ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นักการเมืองของไทยเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทและช่วยกันกระทำการอย่างไรเพื่อความเป็นประชาธิปไตยในการออกเสียงประชามติ(referendum)

สำหรับคำตอบในประเด็นที่(๓)(สมาชิกรัฐสภาของเราจะใช้อำนาจ(โดยพฤติกรรม)ในการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไร) ผู้เขียนคาดว่า ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องมีข้อสรุป เพราะสมาชิกรัฐสภาคงจะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และดังนั้น การใช้วิธีการประชามติตามข้อ(ข) คงไม่เกิดขึ้น ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การที่นักการเมืองและนักวิชาการที่เขียนรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖)ไว้เช่นนี้ อาจต้องการเพียงให้คนไทยได้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ ก็มีคำว่า “ประชามติ”อยู่ในบทมาตราของรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) นี้ด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ผลของการมีบทบัญญัติเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย ทำให้มีปัญหาที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องอธิบายทางวิชาการ(!)

(๓) “ความคิด” ของสมาชิกรัฐสภา ในการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปฏิรูปการเมือง*

ในการตรวจสอบบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) ผู้เขียนขอแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ข้อ คือ (๑)พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติและสิทธิยับยั้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ประการหนึ่ง และ (๒)ความหมายของบทบัญญัติที่จำกัดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข(มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่) อีกประการหนึ่ง

ข้อ ๑ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติและสิทธิยับยั้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะให้ความเห็นในข้อนี้ ผู้เขียนขอทบทวนข้อเท็จจริง(facts) ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องนี้ ใน ๒ ประเด็น คือ กรณีที่รัฐสภาเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเด็นหนึ่ง กับกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกประเด็นหนึ่ง

ประเด็นแรก สมาชิกรัฐสภา (ที่ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑) กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐสภาเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่า ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิก ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และถ้าพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป(มาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสี่) ซึ่งหมายความว่า สมาชิกรัฐสภาได้กำหนดให้พระองค์ท่านมีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด โดยรัฐสภาจะไม่สามารถลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ หรือมากกว่านั้น เพื่อให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับได้

ในประเด็นข้อนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกรัฐสภา(ที่ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑)ได้เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์(จากพระราชอำนาจยับยั้งไม่เด็ดขาดในกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๙๔) ให้ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด แต่สมาชิกรัฐสภามิได้กำหนดให้พระองค์ท่านมีพระราชอำนาจนำ“ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” มาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ๓ ฉบับ(พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๗)เคยบัญญัติมาแล้ว ฉะนั้นในกรณีนี้ พระองค์ท่านจึงมีพระราชอำนาจเพียงว่าจะทรงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมาแล้วเท่านั้น และไม่มีพระราชอำนาจในการสอบถามความเห็นชอบของประชาชน

ประเด็นที่สอง สมาชิกรัฐสภา(ที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑) กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐสภาเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ถึง ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือถ้าจะพูดให้เข้าใจง่ายๆ ก็คือ รัฐสภาไม่เห็นด้วยโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด(absolute majority)

---

* โดยที่บทความนี้ มีข้อความบางตอนที่ผู้เขียนให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ ผู้เขียนจึงใคร่ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้ ณ ที่นี้อีกครั้งหนึ่ง

นั่นเอง ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ และหลังจากที่ประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว สมาชิกรัฐสภาได้กำหนดให้นำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดเช่นเดียวกับกรณีแรก [หมายเหตุ:- *ร่างของรัฐสภา มีความผิดพลาดในถ้อยคำ คือ ในกรณีที่รัฐสภาลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งพอดีนั้น ไม่มีบทบัญญัติว่าจะให้ดำเนินการประการใด*]

ในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่า นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะมิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชดำริในการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาเห็นชอบ ไปให้ออกเสียงประชามติดังกล่าวมาแล้ว สมาชิกรัฐสภายังได้นำเอาพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์มากำหนดไว้หลังจากการออกเสียงของประชาชนที่ได้เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบ)อีกด้วย

ผู้เขียนไม่อาจทราบได้ว่า สมาชิกรัฐสภา(ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง)มีเหตุผลอย่างไร จึงกำหนดขั้นตอนการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับไว้เช่นนี้ เพราะขั้นตอนเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการเอา"ความไม่แน่นอน"ตามสภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนมากำหนดเป็นวิธีการบังคับให้ต้องมีการออกเสียงเป็นประชามติ (โดยปราศจากการกลั่นกรองโดยประมุขของรัฐ) เพื่อให้ชุมชนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นการนำบทบาทของพระมหากษัตริย์มากำหนดเป็นขั้นตอนสุดท้ายอีกด้วย ซึ่งการกำหนดขั้นตอนเช่นนี้อาจทำให้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ขัดแย้งกับประชามติได้

ลองสมมติว่า ตามขั้นตอนเช่นนี้ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เหมาะสม(เพราะแม้แต่รัฐสภาเองก็ยังไม่ให้ความเห็นชอบ)และพระองค์ท่านทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด ก็เป็นการใช้พระราชอำนาจที่ขัดแย้งกับผลของประชามติ หรือมิฉะนั้น พระองค์ท่านก็อาจไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดเลยแม้ว่าจะได้ทรงรับทราบความไม่เหมาะสมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การเขียนบทบัญญัติตามร่างของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้ นอกจากจะเป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้ได้มาซึ่ง"รัฐธรรมนูญที่ดี"ได้แล้ว ยังเป็นการนำเอาสถานภาพของสถาบันกษัตริย์มาอยู่ในฐานะที่ไม่สมควร

ถ้าหากจะพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ ที่ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา..." ซึ่งมีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสถาบันที่คั่นกลางที่เชื่อมโยงระหว่าง"ประชาชน"กับ"รัฐสภา"เพราะอำนาจอธิปไตยจะมาจากปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้

โดยจะทรงใช้ผ่านทางรัฐสภา ดังนั้น แนวบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของไทย ๓ ฉบับ(พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๑๗)ที่บัญญัติ *ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม)ที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และหากพระองค์ท่านมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาเห็นชอบ)นั้น อาจไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงกับความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชน(เจ้าของอำนาจอธิปไตย)พระองค์ท่านก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ และถ้าประชาชนได้ออกเสียงเป็นประชามติแล้ว พระองค์ท่านก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย ฯลฯ* จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรา ๓

การที่สมาชิกรัฐสภาเขียนกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ)มาให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติเสียก่อน เมื่อประชามติเห็นชอบแล้วจึงถวายให้พระองค์ท่านทรงมีพระราชอำนาจยับยั้ง จึงเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญที่เป็นการยกเว้นจากแนวทางของการใช้อำนาจอธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

ถ้าจะเปรียบเทียบ"ความคิด"ในการเขียนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ของสมาชิกรัฐสภา กับความคิดขององค์กรอื่นอีก ๓ องค์กร คือ คปก. (คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง) คณะรัฐบาล และคณะกรรมาธิการวิสามัญ ก็จะพบข้อเท็จจริงเรียงตามลำดับดังนี้

(๑) ร่างของ คปก.(กรรมการ ๓๕ คน) [หมายเหตุ:- *ร่างของ คปก. เป็นร่างแรกที่มีการเสนอ หลังจากที่ คพป.(คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย)ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ โดยมีหลักการสำคัญ เป็นการถวายพระราชอำนาจขอพระราชทาน"ผู้นำในการปฏิรูปการเมือง" โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯลฯ*] คปก. ได้กำหนดแยกพระราชอำนาจไว้ ๒ กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่รัฐสภาลงมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่"คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ(คณะกรรมการนานาอาชีพ)"ยกร่างขึ้น ในกรณีนี้ คปก.กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งไม่เด็ดขาด (เช่นเดียวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรขัดแย้งกับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาคือ คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนมีคะแนนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เกินกว่า ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(แต่คะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนมากกว่า) ในกรณีนี้ คปก.ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจ ๒ ประการ คือ

จะทรงใช้อำนาจยับยั้งเด็ดขาด(คือ ถ้าพระองค์ท่านไม่พระราชทานคืนมาภายในกำหนด ๙๐ วัน ก็จะมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตกไป)ก็ได้ หรือพระองค์ท่านจะทรงมีพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติก็ได้ และหากประชามติเห็นชอบก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

สรุปว่า ร่างของ คปก. เป็นร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ฉบับแรก(หลังร่าง คพป.) ที่นำเอาพระราชอำนาจในการมีพระราชดำริวินิจฉัยให้มีการออกเสียงประชามติ จากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมฯ ของไทยกลับมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม คปก.ก็ยังคงจำกัดพระราชอำนาจในเรื่องนี้ไว้ โดยกำหนดให้ทรงใช้พระราชอำนาจได้เฉพาะในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น(โดยกำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจควบคู่กับพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด) แต่ร่างของ คปก.ยังมิได้ไปไกลถึงกับกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งหลังการมีประชามติเห็นชอบฯ

(๒) ร่างของคณะรัฐบาล(๗ พรรคการเมือง ส.ส. ๒๓๒ คน) อาจกล่าวได้ว่าคณะรัฐบาลได้นำแนวคิด(concept)ใหม่เข้ามาในการเขียนรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)พ.ศ. ๒๕๓๙ (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา) เพราะร่างของรัฐบาลกำหนดให้ประชามติเป็นวิธีการบังคับตามกฎหมาย คือกำหนดให้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญ(ในประเด็นต่าง ๆ)ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่"คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ(คณะกรรมการนานาอาชีพ)" ยกร่างขึ้น มาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ โดยไม่ผ่านการกลั่นกรองโดยพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ และกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้ง(ไม่เด็ดขาด)ไว้หลังการออกเสียงประชามติ(มาตรา ๒๑๑ จตุทศ) [หมายเหตุ:- *มาตรา ๒๑๑จตุทศ ได้ใช้ถ้อยคำว่า "และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" ซึ่งมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจยับยั้ง(ไม่เด็ดขาด) ดังนั้น บทมาตรานี้ของรัฐบาล นอกจากจะมีปัญหาเรื่องการนำพระราชอำนาจยับยั้งมากำหนดไว้หลังการออกเสียงประชามติแล้ว ก็ยังมีปัญหาด้วยว่าตามถ้อยคำในมาตรา ๒๑๑ จตุทศนี้ จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องกลับมาสู่รัฐสภาเพื่อยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ หลังจากการมีประชามติและหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิยับยั้งแล้ว อีกหรือไม่ เพราะถ้อยคำไม่แน่ชัด(?)*]

(๓) ร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญ(กรรมาธิการ ๔๕ คน) ดูเหมือนว่า ในร่างฉบับแรกของคณะกรรมาธิการ(ร่างที่นำเสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙) คณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีแนวคิด(concept)ในทางตรงข้ามกับร่างของรัฐบาล คือ เน้นที่

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยบัญญัติว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรกจะทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด(คือ ไม่พระราชทานคืนมาภายในเวลาที่กำหนดไว้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะตกไป)ก็ได้ หรือประการที่สอง จะทรงมีพระราชดำริให้มีการออกเสียงเป็นประชามติก็ได้ และถ้าประชามติเห็นชอบแล้ว ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๒๑๑ โสฬส และมาตรา ๒๑๑ สัตตรส)

แต่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เปลี่ยน"ความคิด"ในร่างที่สองและร่างที่สาม คือ

ในร่างที่สอง(ร่างที่คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขและพิมพ์เผยแพร่ต่อสมาชิกรัฐสภาแล้ว แต่ยังมิได้นำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แยกพระราช-อำนาจออกเป็น ๒ กรณีเช่นเดียวกับร่างของคณะรัฐบาล โดยในกรณีแรก รัฐสภามีมติอนุมัติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่า ๑ ใน ๒) คณะกรรมาธิการวิสามัญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และเมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๒๑๑ โสฬส และมาตรา ๒๑๑ อัฏฐารส) [หมายเหตุ:- *เป็นที่น่าสังเกตว่า ร่างที่สองของคณะกรรมาธิการวิสามัญ(มาตรา ๒๑๑ ปัณรส) มิได้มีบทบัญญัติกล่าวถึง พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในกรณีที่รัฐสภาเห็นชอบฯ ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น พระองค์ท่านจึงทรงมีพระราชอำนาจในเรื่องประชามติแต่ไม่ทรงมีสิทธิยับยั้ง(?)*] และในกรณีที่สอง รัฐสภาลงมติไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คือ ไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่า ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิก) คณะกรรมาธิการวิสามัญได้กำหนดบังคับให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปออกเสียงเป็นประชามติ(มาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคสี่) และเมื่อประชามติเห็นชอบแล้ว ก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย(มาตรา ๒๑๑ อัฏฐารส)

สรุปได้ว่า ตามร่างที่สอง คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำแนวความคิดในร่างของคณะรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดบังคับ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต้องนำมาออกเสียงเป็นประชามติ มาบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญมิได้ไปไกลตามร่างของคณะรัฐบาล คือ มิได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งหลังการลงประชามติเห็นชอบ(มาตรา ๒๑๑ อัฏฐารส) เพราะคณะกรรมาธิการวิสามัญใช้ถ้อยคำว่า เมื่อประชามติเห็นชอบแล้วก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

ในร่างที่สาม(ร่างที่คณะกรรมาธิการวิสามัญนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาเป็นครั้งที่สอง ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙) คณะกรรมาธิการวิสามัญอาจจะสังเกตเห็นข้อบกพร่อง

ในร่างที่สองเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องพระราชอำนาจยับยั้ง ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญมิได้บัญญัติไว้(?) ดังนั้น ในร่างที่สามของคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งยังคงแยกกรณีที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจออกไว้เป็น ๒ กรณีเช่นเดิม แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เปลี่ยนความคิดใหม่อีกครั้งหนึ่ง คือ ในกรณีแรกที่รัฐสภามีมติเห็นชอบฯ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาด(ร่างที่ ๒ ไม่ได้กำหนดไว้) แต่ได้ยกเลิกพระราชอำนาจในเรื่องประชามติ(ในร่างที่ ๒) คือ มิได้กำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจในการมีพระราชดำริให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ(ซึ่งความข้อนี้ตรงตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสี่และวรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ) และในกรณีที่สองที่รัฐสภาไม่เห็นชอบ(คือได้คะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึง ๑ ใน ๒) คณะกรรมาธิการวิสามัญยังคงถือตามแนวของร่างคณะรัฐบาล กล่าวคือ กำหนดให้ประชามติเป็น"วิธีการบังคับ"ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดหลังการออกเสียงประชามติเห็นชอบ [หมายเหตุ:- *มาตรา ๒๑๑ สัตตรส วรรคหนึ่งในร่างที่สามของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ใช้ถ้อยคำว่า"เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้ และให้นำมาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา๒๑๑ปัณรส วรรคสี่ก็คือ พระราช-อำนาจยับยั้งเด็ดขาดนั้นเอง และโปรดเปรียบเทียบถ้อยคำนี้ กับถ้อยคำในมาตรา ๒๑๑ สัตตรส ตามรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้แก้ถ้อยคำจากร่างที่ ๓ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้ชัดเจนยิ่งขึ้น*]

สรุปรวมความจากการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ขององค์กรทั้ง ๓ แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า "ความคิด"ของสมาชิกรัฐสภาในการเขียนรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของรัฐสภา) ที่กำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็น"วิธีการบังคับ"โดยไม่ผ่านพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ และพร้อมกันนั้น กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งหลังการมีประชามติเห็นชอบคงจะมาจากความคิดในร่างของคณะรัฐบาล ประกอบกับความคิดของคณะกรรมาธิการวิสามัญในร่างที่สาม นั่นเอง

ข้อ ๒ ความหมายของบทบัญญัติที่จำกัดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้า)

เป็นที่แน่ชัดว่า บทบัญญัติที่จำกัด มิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยน-แปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เป็นบท

บัญญัติที่มาจากมาตรา ๒๑๑ อัฏฐ และมาตรา ๒๑๑ บัณรส(๔)ตามร่างของคณะรัฐบาล โดยมาตรา ๒๑๑ อัฏฐ(ร่างของรัฐบาล) มีข้อความว่า *"ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาจะรับไว้พิจารณาไม่ได้"* และ มาตรา ๒๑๑ บัณรส(๔) (ร่างของคณะรัฐบาล) มีข้อความว่า "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้...(๔)เมื่อรัฐสภาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๑๑ อัฏฐ" ซึ่งมีความหมายว่า รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตีความตามมาตรา ๒๑๑ อัฏฐ

ต่อมา ร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญทั้ง ๓ ร่าง ได้ถือตามร่างของคณะรัฐบาลมาโดยตลอด(ร่างที่ ๑ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสาม; ร่างที่ ๒ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่; ร่างที่ ๓ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้า และมาตรา ๒๑๑ อัฏฐรส (๔))

ความข้อนี้ สมาชิกรัฐสภาได้นำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้า โดยในวรรคสี่บัญญัติว่า *"ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะกระทำมิได้"* และวรรคห้าบัญญัติว่า *"ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคสี่ ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป"* ซึ่งมีความหมายว่าอำนาจวินิจฉัยในเรื่องนี้ เป็นของรัฐสภาเท่านั้น โดยสมาชิกรัฐสภาได้ใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนมากกว่าร่างของคณะรัฐบาล และยังได้เขียนซ้ำไว้ในมาตรา ๒๑๑ อัฏฐารส (๔) อีกว่า *"สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้ ... (๔)เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคห้า ..."*

ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของมาตราดังกล่าว ผู้เขียน(ในฐานะสมาชิกรัฐสภา - วุฒิสมาชิก) ได้ยกขึ้นกล่าวในที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม เพื่อขอคำชี้แจงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ปรากฏว่ามีท่านผู้ใดชี้แจง ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือแม้แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญ

การที่จะอ่านความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ก็ดูจะไม่ยากนัก ผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ(สมาชิกรัฐสภา)มีความประสงค์จะให้มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่ มีความหมายทั้งในเชิงยืนยัน (positive) และทั้งในเชิงปฏิเสธ(negative) กล่าวคือ ความหมายในทาง positive นั้น สมาชิกรัฐสภาประสงค์จะยกย่ององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข แต่ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ คือ ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย ทางรัฐสภา(คณะรัฐมนตรี และศาลฯ)เท่านั้น เพราะมาตรา ๓ บัญญัติว่า *"อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทางใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา..."* ส่วนความหมายในทาง negative คือ ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เพื่อกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโดยทางอื่นนอกจากรัฐสภา จะกระทำมิได้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า เป็นการปฏิเสธหลักการที่ประชาชนจะถวายพระราชอำนาจโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขอพระราชทานผู้นำทางการเมือง(โดยมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ) เพื่อมาปฏิรูปการเมืองตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของ คพป.

นอกจากนั้น เพื่อตัดอำนาจการตีความถ้อยคำในมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่ มิให้ผิดไปจากความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา(ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ) สมาชิกรัฐสภาจึงได้เขียนย้ำกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคห้า ด้วยว่า ปัญหาข้อนี้รัฐสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยตีความเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นำปัญหานี้ไปให้องค์กรอื่น เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตีความ [หมายเหตุ:- *การเขียนบทบัญญัติเหล่านี้ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ใดเป็นผู้ริเริ่มขึ้น*]

สำหรับผู้เขียนแล้ว เจตนาของสมาชิกรัฐสภา(ที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง) และของคณะรัฐบาลนั้น ปรากฏชัดแจ้งแม้จะไม่มีผู้ใดชี้แจงก็ตาม เพราะเป็นวิธีการเขียนในลักษณะเดียวกันกับการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับ"อำนาจในการออกพระราชกำหนด" ของรัฐธรรมนูญในสมัย รสช.

ถ้าท่านผู้อ่านเป็นนักกฎหมายที่ติดตามปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติ"รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๓๔"ฉบับปัจจุบัน ที่ยกร่างขึ้นสมัย รสช. ท่านผู้อ่านคงจำได้ถึงกรณีที่มีปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจในการตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมภายหลังพฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะมีอำนาจตราพระราชกำหนดเพียงใด ท่านก็จะเห็นว่าการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) ในมาตรา ๒๑๑ เตรสนี้ ได้ใช้วิธีการเขียนในแนวทางเดียวกันกับการเขียนบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓[หมายเหตุ:- *ปัจจุบันนี้ ได้แก่มาตรา ๑๗๕และมาตรา ๑๗๖ เพราะเลขมาตราได้เคลื่อนไปหลังจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๕)*] กล่าวคือ ผู้เขียนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ สมัย รสช. ได้แยกสาระเกี่ยวกับการออกพระราชกำหนด โดยเขียนแยกไว้เป็น ๒ วรรค(ซึ่งผิดกับการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของไทย) และในมาตรา ๑๗๓ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สมัย รสช. ได้เขียนให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความเกี่ยวกับการออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๗๒ แต่ได้เติมข้อจำกัดลงไว้ว่า ให้ขอตีความได้เฉพาะวรรคหนึ่งเท่านั้น และไม่ให้ตีความมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ซึ่งถ้าจะตรวจดูถ้อยคำในวรรคสองของ มาตรา ๑๗๒ ก็จะพบว่ามีข้อความดังนี้ "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน..." ถ้อยคำที่ว่า "เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า" เป็นคำที่นำมาอ้างในการตีความว่า วรรคสองนี้ มีความหมายว่าการใดจะเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเอง องค์กรอื่นไม่มีอำนาจตีความ

การเขียนกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ)ในลักษณะนี้ทั้งสองกรณี เป็นการเขียนกฎหมายที่ดึงอำนาจการตีความให้ตกแก่ผู้กระทำการ(คณะรัฐมนตรี)หรือผู้มีส่วน(ได้)เสีย คือรัฐสภาเสียเอง แทนที่จะให้การตีความเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เป็นกลาง เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญ(ศาลรัฐธรรมนูญ) โปรดดูบทความของผู้เขียน เรื่อง "พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ กับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" เขียนเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๕

(๔) "ลักษณะเฉพาะ(characteristics)"บางประการ ของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อได้ตรวจสอบสาระของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)ในหัวข้อ ๒ และ ๓ มาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะมาพิจารณาบทบัญญัติบางบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจและน่าศึกษาทางวิชาการ

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)นี้ มีบทบัญญัติที่(ผู้เขียน)ไม่สามารถอธิบายได้ถึง ๒ เรื่อง คือ ประการแรก เพราะเหตุใด สมาชิกรัฐสภาจึงได้บัญญัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย ต้องมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และประการที่สอง เพราะเหตุใด สมาชิกรัฐสภาจึงบัญญัติให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจยับยั้ง(veto)หลังจากการมีประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว

อะไร คือเหตุผล(logic)ของบทบัญญัติเหล่านี้ ผู้เขียนไม่อาจกล่าวได้ว่า ความเห็นของผู้เขียนจะต้องถูกต้องหรือไม่มีข้อบกพร่อง แต่ผู้เขียนเขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อขอให้ท่านผู้ที่มีความรอบรู้กว่าผู้เขียน ได้ช่วยอธิบายให้ความรู้แก่ผู้เขียนและแก่สังคมไทย นักวิชาการเป็นความหวังของสังคมไทย สังคมไทยต้องการความเห็นของนักวิชาการที่จะชี้และอธิบายแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารประเทศที่เสื่อมโทรมอย่างมากอยู่ในขณะนี้ ให้แก่สังคม

รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมือง อันเป็นความหวังที่ทุกคนรอคอย และเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่มีชนชั้นนำสูงสุดของเราจำนวนถึง ๖๕๑ คนมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่มีคุณค่าทางวิชาการอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การวิจัยทางวิชาการก็จะไม่มีข้อเท็จจริง(facts)ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ "ความคิด"และ"พฤติกรรม"ของชนชั้นนำของเราได้

สำหรับผู้เขียน ถ้าจะทำความเข้าใจในปัญหาของบทบัญญัติที่(ผู้เขียน)ไม่สามารถอธิบายได้เหล่านี้ ผู้เขียนคงจะย้อนกลับไปดูร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ของคณะกรรมการ

พัฒนาประชาธิปไตย(คพป.) ที่ผู้เขียนเขียนไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๗ คือ เมื่อ ๒ ปีมาแล้ว (โปรดอ่านบทความเรื่อง Constitutionalism II)

ตามโครงสร้างตามร่าง มาตรา ๒๑๑ ของ คพป. ผู้เขียนได้นำปัจจัย(elements) ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหม่เข้ามาในการเขียนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑(ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายจะจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง) ๓ ประการ คือ (๑)ประการแรก ต้องมี "ผู้นำในการปฏิรูปการเมือง" ที่มี vision และต้องเป็นผู้นำที่ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธา (ด้วยการขอพระราชทานจากองค์พระมหากษัตริย์ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ) (๒)ประการที่สอง ต้องยกร่างโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ(ที่คัดเลือกโดย"ผู้นำการปฏิรูปการเมือง") ที่มีจำนวนพอสมควรแต่ไม่มากนัก(๑๕ คน) เข้ามาเป็น"องค์กรยกร่าง" เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญและการเขียนกฎหมายในปัจจุบันนี้ ได้กลายเป็น technology ของวิชาการการจัดองค์กรของรัฐตามกฎหมายมหาชนไปแล้ว และไม่อาจใช้สามัญสำนึก (common sense) ของบุคคลทั่วๆ ไป มาเขียนกฎหมายสำหรับการบริหารประเทศที่มีกลไกและองค์กรอันสลับซับซ้อนได้ และพร้อมกันนั้น ผู้เขียนได้นำผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง (ผู้รอบรู้กิจการบ้านเมืองและอดีตนายกรัฐมนตรี)เข้ามาให้ข้อคิดเห็นในฐานะเป็น"องค์กรที่ปรึกษา"ของ"ผู้นำในการปฏิรูปการเมือง" (โดยมิได้รวมอยู่ในคณะผู้เชี่ยวชาญ ที่ทำหน้าที่ยกร่าง) และ (๓)ประการที่สาม การนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ(ภายใต้สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนไทยที่มีความเชื่อถือศรัทธาในตัวบุคคลซึ่งเป็น"ผู้นำการปฏิรูปการเมือง"ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทาน)

โครงสร้าง(structure)และวิธีการ(procedure)ตามร่างของ คพป. เป็นการจัดตั้ง "องค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง"ขึ้นหลังจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพสังคมวิทยาการเมืองของสังคมไทยและสภาพกลไกการบริหาร(ที่พิการ) ตลอดจนระบบกฎหมายของไทยและความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดองค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังนั้น ตัวร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของ คพป.เอง จึงเป็นการออกแบบ(design)รูปแบบการจัดองค์กรของ"องค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง"พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(process)ขึ้นตามหลักวิชาการของกฎหมายมหาชน โดยกำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการเมืองทุกฝ่าย ให้มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างโปร่งใส(transparency)และเป็นวิถีทางที่สามารถทำการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จได้ในคราวเดียวกัน ทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อันที่จริง ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของ คพป. สร้างขึ้นด้วยแนวความคิด (concept)อย่างง่ายๆ คือ การชักชวนให้สมาชิกรัฐสภา(ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง)มาทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เพื่อถวายพระราชอำนาจให้ทรงพระ-

ราชทานแต่งตั้ง"ผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมือง"(โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ) มาช่วยกันยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ(organic law)ให้สำเร็จลุล่วงไป ชนชั้นนำ-elite ต่างๆ ของสังคมไทยจะมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองภายใต้การนำของ"ผู้นำ"ที่พระองค์ท่านพระราชทานลงมา ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตหัวหน้าฝ่ายบริหาร(อดีตนายกรัฐมนตรี)ที่เคยมีประสบการณ์ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด ฯลฯ ทั้งนี้ ตามบทบาทที่กำหนดขึ้นตามหลักการการจัดองค์กรของกฎหมายมหาชน และตามสภาพความเป็นจริง(reality)ของสังคมไทย (ทฤษฎี realism)

ผู้เขียนมีความเชื่อว่า"ผู้แทนปวงชนชาวไทย"ตามความเป็นจริง(reality)ในปัจจุบันได้แก่ พระมหากษัตริย์(องค์ปัจจุบัน) เพราะความเป็นจริงในทางสังคมวิทยา(sociology) มิได้เกิดจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ ที่ว่า "สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย" แต่ความเป็นจริงจะเกิดจากความรู้สึกที่อยู่ในใจของคนไทย ดังนั้นสิ่งที่เหลืออยู่ที่จะต้องกระทำในการกำหนดรูปแบบ"องค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง"ของเราก็คือ technology ของกฎหมายมหาชนนั่นเอง

นอกเหนือจากการพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง(reality)แล้ว ถ้าจะพิจารณาทางทฤษฎีการเมืองว่าด้วยตัวแทนของประชาชน(representative theory)โครงสร้างตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของ คพป.ก็สามารถอธิบายได้ว่า รัฐสภา(องค์กรตัวแทนของประชาชน)ที่ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งฯ ถวายพระราชอำนาจในนามของประชาชนชาวไทย ต่อพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ที่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน และทรงเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามความเป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน ด้วยการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ (ของ คพป.) เพื่อขอพระราชทาน"ผู้นำ" มาดำเนินการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ โดยเมื่อได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำเร็จลุล่วงไปแล้ว ก็จะได้นำมาให้ประชาชน(เจ้าของอำนาจอธิปไตย)ออกเสียงเป็นประชามติรับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ถ้าพระองค์ท่าน(ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ) ทรงรับการถวายพระราชอำนาจจากรัฐสภา(องค์กรตัวแทนประชาชน) ด้วยการทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ (ของ คพป.)แล้ว กระบวนการปฏิรูปการเมืองก็จะเกิดขึ้นภายใต้การนำของ"ผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมือง"ที่ทรงพระราชทาน(โดยมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ) โดยพระองค์ท่านจะทรงมีสิทธิ(prerogatives)ตามพระราชประเพณีอยู่ ๓ ประการ คือ สิทธิในการได้รับการปรึกษาหารือ(the Right to be consulted) สิทธิในการสนับสนุน(the Right to

encourage) และสิทธิในการตักเตือน(the Right to warn)

แต่จะเป็นอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ ดูเหมือนว่า การชักชวนดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เพราะนอกจากร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของ คพป. จะไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา)แล้ว รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภายังได้กำหนดมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้าเพิ่มเติมจำกัดรูปแบบของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.)ได้วางรูปแบบและหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ไว้ก่อนแล้ว ผู้เขียนก็คิดว่า องค์กรต่าง ๆ(คือ คปก. คณะรัฐบาล คณะกรรมาธิการวิสามัญ และสมาชิกรัฐสภา)ที่ถูกกดดัน(pressure)จากสังคมให้มีการปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ คงจะประสบความลำบากใจอยู่ไม่มากก็น้อย กับเงื่อนไข(elements) ๓ ประการ ที่ปรากฏอยู่ในร่างมาตรา ๒๑๑ ของ คพป.(คือ การถวายพระราชอำนาจ - กรรมการผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์(อดีตนายกรัฐมนตรี) - ประชามติ) เพราะเป็นการยากที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ(นักการเมืองและนักวิชาการ)จะหาเหตุผลมาปฏิเสธได้ว่า ปัจจัยทั้ง ๓ นี้ไม่ใช่ปัจจัยอันจำเป็นในการปฏิรูปการเมือง และด้วยเหตุนี้เอง ผู้เขียนจึงคิดว่า องค์กรที่รับผิดชอบยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ฉบับต่าง ๆ จึงได้นำเอาปัจจัยทั้ง ๓ นี้มาแปรรูปแบบเสียใหม่เพื่อให้สังคมไทยเห็นว่า ปัจจัยทั้ง ๓ นี้ยังคงมีอยู่โดยครบถ้วนในโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ฉบับที่ตนเองยกร่างขึ้น เป็นต้นว่าการเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์(ให้ทรงมีสิทธิยับยั้งเด็ดขาด) การนำเอากลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้มีประสบการณ์เข้าไปรวมกันไว้ใน"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" และการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ

ถ้าจะตรวจดูตัวบทรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วก็จะพบว่า"ถ้อยคำ"ที่มีอยู่ในร่างของ คพป. จะปรากฏอยู่โดยครบถ้วนในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า"การออกเสียงประชามติ" เพราะถ้าไม่มีคำนี้รวมอยู่ด้วยแล้วก็ดูจะผิดไปจาก"ความเป็นประชาธิปไตย"ที่นักการเมืองและนักวิชาการพูดให้ได้ยินกันอยู่ทุก ๆ วัน แต่ถ้าจะหยุดคิดสักนิด และตรวจดูโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๖) อย่างรอบคอบแล้ว ท่านผู้อ่านก็จะพบว่า ภายใต้กลไกที่บัญญัติไว้อย่างซับซ้อนนั้น โครงสร้างในร่างของ คพป.จะแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖)อย่างสิ้นเชิง เพราะตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ ๖) อำนาจที่แท้จริงในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่รวมทั้งเงื่อนไขที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติจะตกอยู่กับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ที่เขียนร่างรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) นี้ขึ้นมา และเป็นผู้ที่จะต้อง

เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมือง นั่นเอง

แต่มีสิ่งหนึ่งที่ชัดเจน ที่สมาชิกรัฐสภายอมรับไม่ได้ สิ่งนั้นก็คือ บทบาทของผู้นำตามความเป็นจริง(reality) ในการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงได้เขียนมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้า และมาตรา ๒๑๑ อัฏฐารส(๔) ขึ้น ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ ของหัวข้อที่ ๓ ว่าด้วย"ความคิดของสมาชิกรัฐสภาในการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ฯ" แต่บังเอิญว่า บทบาทของผู้นำตามความเป็นจริง(reality)ที่เป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียนี้ เป็นหลักการสำคัญและเป็นพื้นฐานของความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.) นั่นเอง

ผู้เขียนไม่อาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นนำของเรา(นักการเมืองและนักวิชาการ)ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) จะมีความคิดอย่างไร และจะมีความจริงใจในการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ และคงเป็นเรื่องที่คนไทยและสังคมไทยจะต้องพิจารณาและคิดด้วยตัวเอง

ในการอภิปรายในที่ประชุมร่วมรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙ (วันที่คณะกรรมาธิการวิสามัญเสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ร่างแรก) ผู้เขียนได้อภิปรายไว้มีความว่า ขณะนี้หลักการในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ มีอยู่หลายร่าง คือ มี "คณะกรรมการนานาอาชีพ" มี "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" รวมทั้งมีร่างของนายแพทย์ ประเวศฯ คือการถวายพระราชอำนาจขอพระราชทานผู้นำในการปฏิรูปการเมือง(โดยมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ) ดังนั้น จึงน่าจะนำเอาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ สองสามร่างนี้ไปถามประชาชนด้วยการออกเสียงประชามติว่า จะเอาหลักการใด

ผู้เขียนคิดว่า ถ้าทำได้ ก็จะมีความเป็นประชาธิปไตยตามที่ชนชั้นนำของเราชอบพูดถึง และถ้าทำได้ สังคมไทยก็จะทราบว่า"ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของคนไทยทั้งประเทศ" ตามความเป็นจริง(reality)นั้น อยู่ ณ ที่ใด

ก่อนที่จะจบหัวข้อนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเรียนว่า อันที่จริง บทมาตราต่างๆ ของร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะนำมาวิเคราะห์ได้นั้น มิได้มีเพียงประเด็นเท่าที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่ผู้เขียนขออนุญาตไม่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้ และผู้เขียนก็จะไม่ขอเรียกว่าบทมาตราเหล่านั้นเป็นเรื่องปลีกย่อยหรือเป็นเรื่องรายละเอียด แต่ผู้เขียนขอเรียกเพียงว่าบทบัญญัติอื่นๆ เหล่านี้มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองขึ้นได้ นอกจากจะใช้เป็นหัวข้อสำหรับถกเถียงแลกเปลี่ยนสำนวนโต้ตอบกันในการอภิปรายในสภาหรือในการอภิปรายในการสัมมนาทางวิชาการ หรือในการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน ฯลฯ

ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิริเริ่มตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ภายหลังจากการล้มเหลวของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกแล้ว(มาตรา ๒๑๑ เอกุนวีสติ)ว่า จะสมควรให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้ริเริ่มเสนอได้บ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติเช่นนี้ย่อมไม่มีประโยชน์อย่างใดที่จะนำมาวิเคราะห์ เพราะถ้าโครงสร้างและวิธีการของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ใช่และไม่เป็นวิถีทางที่จะสามารถทำให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุผลได้แล้ว ไม่ว่าจะริเริ่มอีกกี่ครั้ง ก็ไม่สามารถบรรลุผลได้อยู่นั่นเอง

การปฏิรูปการเมืองนั้น ถ้าทำครั้งเดียวสำเร็จ ก็สามารถแก้ปัญหาการบริหารประเทศได้เป็นระยะเวลายาว และ"องค์กรการเมืองที่ดี"ที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูปการเมือง ก็จะสามารถพัฒนาและปรับตัวเองได้โดยลักษณะพลวัตร(dynamic) แต่ถ้าการปฏิรูปการเมืองตามโครงสร้างและวิธีการของรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ครั้งนี้ไม่สำเร็จ คนไทยก็ควรจะต้องวิเคราะห์ทบทวนและเปลี่ยนโครงสร้างและวิธีการใหม่ มิใช่ติดอยู่กับมาตรา ๒๑๑ เอกุนวีสติ ด้วยการริเริ่มตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญสภาใหม่ด้วยโครงสร้างเดิม ๆ และวิธีการเดิม ๆ ตามที่ชนชั้นนำ(นักการเมืองและนักวิชาการ)ของเราได้เขียนเอาไว้ให้

บทสุดท้าย

ผู้เขียนคงต้องขอเรียนเป็นข้อสรุปว่า ตามความเห็นของผู้เขียน โครงสร้างและกลไกในรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ ไม่สามารถทำการปฏิรูปการเมืองได้ ทั้งนี้ด้วย"เหตุผลหลัก"อย่างง่าย ๆ ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ได้เรียนให้ทราบมาตั้งแต่ต้นว่า ตราบใดที่การปฏิรูปการเมืองยังอยู่ในอำนาจของผู้ที่จะต้องเสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองแล้ว การปฏิรูปการเมืองย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้เอง เป็นการยืนยันในเหตุผลดังกล่าวข้างต้นได้

ลองพิจารณาดูว่า สมาชิกรัฐสภาของเรานี้เอง ที่เป็นผู้เขียนรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) จัดตั้งองค์กรและวิธีการเพื่อการปฏิรูปการเมือง และผลที่ปรากฏออกมา ก็คือ อำนาจทั้งหมดที่เกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงอยู่ที่สมาชิกรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา)ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นสมาชิก "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" อำนาจให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ - organic law หรือแม้แต่อำนาจในการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้ออกเสียงประชามติ ก็ยังขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนเสียงของกลุ่มนักการเมืองเอง(แทนที่จะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์) และในประการสุดท้ายของการเขียน

บทบัญญัติสงวนอำนาจไว้กับตนเอง ก็คือ การเขียนบทบัญญัติจำกัดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขอพระราชทาน"ผู้นำในการปฏิรูปการเมือง"จากพระมหากษัตริย์(โดยมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ) พร้อมทั้งดึงอำนาจการตีความเรื่องนี้ไว้ที่ตนเอง แทนที่จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เป็นกลาง เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญ(ศาลรัฐธรรมนูญ) เป็นผู้ตีความ

(หมายเหตุ:- *ทั้งนี้ โดยยังไม่คำนึงถึงการที่สมาชิกรัฐสภาของเรากำหนดให้ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ"มีจำนวนสมาชิกถึง ๙๙ คน ประกอบด้วยบุคคลหลายประเภทรวมกันอยู่ในองค์กรเดียวกัน แต่ละคน นานาความคิด นานาการศึกษา นานาอาชีพ และนานาผลประโยชน์ ซึ่งไม่ว่าเจตนาของสมาชิกรัฐสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ(ฉบับที่ ๖) จะมีประการใดก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรในลักษณะนี้ไม่อยู่ในสภาพที่จะเขียนกฎหมายที่ดีได้ แม้ว่ากฎหมายนั้นจะมิใช่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับประเทศ(ที่มีพลเมืองครบ ๖๐ ล้านคนเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน) ก็ตาม*)

ท่านเชื่อว่า สมาชิกรัฐสภา ชนชั้นนำที่ดีที่สุดของประเทศ จำนวน ๖๕๐ คนเศษ ที่เขียนรัฐธรรมนูญ(ฉบับที่ ๖)นี้ขึ้น พร้อมที่จะเสียสละ(ประโยชน์ส่วนตัว) และทำการปฏิรูปการเมืองให้คนไทย หรือไม่ (?)

บทความนี้ เป็นบทความส่วนตัวของผู้เขียน เขียนขึ้นโดยความประสงค์ให้เป็นตัวอย่างของการวิเคราะห์ร่างกฎหมายตามหลักวิชาการของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกระบวนการร่างกฎหมายตามปกติของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ผู้เขียนคิดว่า สังคมไทยอาจจะต้องรู้ถึงความสำคัญของการวิเคราะห์ร่างกฎหมาย(และร่างรัฐธรรมนูญ)ตามหลักกฎหมายมหาชน เพราะการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลางที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรในกระบวนการร่างกฎหมายของรัฐ จะทำให้สังคมไทยสามารถ"รู้จัก"ชนชั้นนำ(นักการเมืองและนักวิชาการ)ของเราได้ดีขึ้น

กฎหมายที่ดี มิใช่เกิดขึ้นด้วยการ มี"คณะกรรมการนานาอาชีพ" หรือมี"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ให้มาทำหน้าที่ยกร่าง(เพื่อความเป็นประชาธิปไตย) และมายุติลงด้วยการอภิปรายของนักการเมืองในรัฐสภา และรวมกลุ่มกันลงมติด้วยการยกมือ และกฎหมายที่ดี ก็มิได้เกิดจากการที่นักการเมืองและนักวิชาการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชน การพูดออกรายการทางโทรทัศน์หรือรายการวิทยุกระจายเสียง หรือแม้แต่การอภิปรายในการสัมมนาทางวิชาการที่จัดขึ้น

ตราบใดที่ประเทศไทย ไม่สามารถมีกระบวนการ(process)ในการเขียนกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติธรรมดาก็ตาม) ที่ทำให้สังคมไทย

ตรวจสอบความจริงใจของนักการเมือง(ผู้กุมอำนาจรัฐ)ได้ การเลือกตั้งเพื่อความเป็นประชาธิปไตย ก็ดูประหนึ่งว่า ชนชั้นนำของไทย(จำนวนหนึ่ง)ได้อาศัย ความไม่รู้ของสังคมไทยในสภาพปัจจุบัน (ทั้งสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนและสภาพพิการของระบบบริหาร) แสวงหาประโยชน์จากเงินงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรของชาติ และเขียนกฎหมายกำหนดกลไกของรัฐเพื่อผูกขาดอำนาจรัฐไว้กับกลุ่มของตนเอง

สิ่งที่เราพูดกันอยู่ทุกๆ วันเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง เช่น เร่งรัดให้พรรคการเมืองกำหนดเป็นนโยบายและบอกให้ชัดเจนว่าจะทำการปฏิรูปการเมืองอย่างไร สิ่งเหล่านี้อาจเป็นสิ่งที่ไม่มีคุณค่าและไม่เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด เพราะมาตรการและกลไกในการปฏิรูปการเมืองนั้นมีหลากหลายและมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งต้องการความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องเขียนวิเคราะห์ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรให้สังคมไทยได้ตรวจสอบ

ตัวอย่างเช่น หลายท่านบอกว่า ขอให้เขียนรัฐธรรมนูญแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีแล้วจะเป็น ส.ส.ในขณะเดียวกันไม่ได้ ขอให้ท่านผู้อ่านลองหยุดคิดดูโดยตั้งปัญหาถามตัวเองว่า การแยกตัวบุคคล(ในการดำรงตำแหน่ง)เช่นนี้ จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ได้หรือไม่ ปัจจุบันนี้เรายังใช้ระบบรัฐสภาและยังมีระบบพรรคการเมืองที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค ดังนั้น แม้ว่าหัวหน้าพรรคหรือหัวหน้ากลุ่ม(มุ้ง)จะดำรงตำแหน่งเพียงตำแหน่งเดียว คือเป็นรัฐมนตรีโดยไม่เป็น ส.ส. แต่หัวหน้าพรรคหรือหัวหน้ากลุ่ม(มุ้ง)ก็ยังมีสายสัมพันธ์กับลูกพรรคซึ่งอยู่ในองค์กรเดียวกัน(พรรคการเมือง)และยังต้องพึ่งพาอาศัยกันระหว่างการเป็นรัฐบาลกับการสนับสนุนด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่นั่นเอง ดังนั้น การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส.ในขณะเดียวกัน จึงมิได้แก้ปัญหาแต่อย่างใด

ตัวอย่างเช่น บางท่านอาจบอกว่า ขอให้เขียนรัฐธรรมนูญให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเป็นคณะ ขอให้ท่านผู้อ่านลองคิดดูว่า ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็เพราะเรามีผู้บริหารเป็นคณะอยู่แล้วตามความเป็นจริง(de facto)ใช่หรือไม่ การมีรัฐมนตรีตามโควต้า(ของจำนวน ส.ส.ในสังกัด)นั้น แสดงว่าประเทศไทยเรามีผู้บริหารเป็นคณะอยู่แล้ว นายกรัฐมนตรีจะให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งก็จะต้องทบทวนอย่างรอบคอบ คิดแล้วคิดอีก เพราะจะทำให้คณะรัฐบาลขาดเสียงสนับสนุนจากกลุ่ม(มุ้ง)ของบุคคลดังกล่าวในสภาผู้แทนราษฎร สมมุติว่า ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกฝ่ายบริหารเป็นคณะ บุคคลเหล่านี้ก็จะรวมตัวกันเลือกตั้งเพื่อผลในการเข้ามาเป็น"คณะรัฐบาล" และเมื่อได้เข้ามาเป็นคณะรัฐบาลแล้ว ต่างคนต่างก็อ้าง mandate ของตนที่มาจากการเลือกตั้ง และไม่สามารถให้ออกจากตำแหน่งได้ ท่านคิดว่า อะไรจะเกิดขึ้น [หมายเหตุ:- *เหตุผลเช่นนี้ ใช้ได้เช่นเดียวกันสำหรับท่านผู้เสนอให้*

มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี เพราะการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีการรวมตัวกันเพื่อหาเสียง ดังนั้น ในทางความเป็นจริง(ที่ไม่ปรากฏในใบเสร็จ) ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็น"นายกรัฐมนตรี"ย่อมจะมีข้อผูกพันเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีของตนในอนาคตอยู่ด้วยแล้ว ใช่หรือไม่ ฯลฯ]

ตัวอย่างเช่น บางท่านกล่าวว่า ขอให้นำวิธี recall มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือให้ประชาชนจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อปลด ส.ส.ได้ ถ้า ส.ส.ทำไม่ดี ขอให้ท่านผู้อ่านลองคิดว่าขณะนี้มีการซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ต่อไปถ้ามีวิธี recall จะมีการซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อให้ปลดจากตำแหน่ง ได้หรือไม่

การปฏิรูปการเมือง จึงเป็นเรื่องของการจัดองค์กรและระบบกฎหมายที่ซับซ้อน และต้องมองปัญหาจากหลายด้าน ทั้งทางสภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชน และระบบและกลไกกฎหมายของประเทศโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การจะปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จ จึงต้องการการจัด "องค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมือง"(มาตรา ๒๑๑)ที่ดี ซึ่งจะต้องมีทั้งความเชี่ยวชาญ และมีทั้งความเป็นผู้นำของผู้นำที่เสียสละและมี vision ซึ่งคงจะมิใช่"องค์กรปฏิรูปการเมือง" ที่อยู่ภายใต้นักการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องเสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมือง

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนมีความเชื่อว่า การปฏิรูปการเมืองจะเกิดได้จาก"ผู้แทนปวงชนชาวไทย"ตามความเป็นจริง(reality) ที่อยู่ในความรู้สึกของคนไทยทุกคน มิใช่เกิดจากนักการเมืองที่กำลังโฆษณาหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะซื้อเสียงหรือไม่ซื้อเสียง และเป็น"ผู้แทนปวงชนชาวไทย"เพียงตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อใดที่เรา(คนไทย)เริ่มรู้ว่า รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่สามารถปฏิรูปการเมืองไทยได้ ก็ขอให้ระลึกว่า ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.)ยังคงอยู่ และถ้ารัฐสภาชุดต่อไปเห็นสมควรที่จะถวายพระราชอำนาจเพื่อให้ทรงพระราชทานผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมืองแล้ว คนไทยเราก็อาจมีรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.....(?) และเริ่มการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริงเสียที ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีบทบัญญัติไว้อย่างไร จะมีมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่และวรรคห้า หรือไม่ เพราะ*รัฐสภาแต่ละชุดย่อมเป็นรัฏฐาธิปัตย์และมีความเป็นอิสระของตนเอง ดังคำกล่าวที่ว่า Parliament is not bound by its predecessors*

พฤศจิกายน ๒๕๓๙

ป.ล. ในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ที่จะมาถึงนี้ เมื่อผู้เขียนนึกย้อนเหตุการณ์ไป ๒ - ๓ รัฐบาล นึกถึงการกระทำและคำพูดของนักการเมืองแต่ละคน เปรียบเทียบกับคำโฆษณาและคำขวัญขายความดี(ที่จะทำ) ของตนเอง พร้อมทั้งให้สัญญาผูกพันกับกลุ่มผลประโยชน์(ประชาชนบางกลุ่ม) ซึ่งอาจไม่ตรงกับประโยชน์ของ ประชาชนส่วนรวม(public) ผู้เขียน(ในฐานะประชาชนหนึ่งคน)รู้สึกเบื่อการเลือกตั้ง เพราะไม่ทราบจะเลือกพรรคใด ดังนั้น ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายนนี้ ผู้เขียนคงจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งและคงกาบัตรเลือกตั้งว่า ไม่ขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (!)

มรดกส่วนหนึ่งที่ตกทอดถึงวันนี้

(๑)

เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้เชิญพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นที่ปรึกษากฎหมาย และในฐานะที่ท่านเป็นประธานกรรมการร่างกฎหมาย กอง ๑ ได้เลือกนายเสกล บุณยัษฐิติ[๑] ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายผู้หนึ่งในคณะไปช่วยงาน ซึ่งท่านที่กล่าวนามหลังนี้ได้สั่งให้ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย กอง ๕ ตามไปช่วยงานด้วย ต่อมาท่านสมภพ โหตระกิตย์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ อีก ทำให้งานประจำในฐานะเลขานุการคณะกรรมการร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องมีผู้ช่วย ท่านจึงได้ขอให้ผู้เขียนช่วยงานเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายด้วย ซึ่งผู้เขียนก็ยินดีเป็นอย่างยิ่ง เพราะสมัยนั้นไม่มีโอกาสที่จะได้เข้าประชุมกับกรรมการร่างกฎหมาย[๒] ข้าราชการทุกคนที่ได้ปริญญาทางกฎหมายต่างปรารถนาจะเข้าฝึกทำงานในตำแหน่งนี้ ในการทำงานในกำกับดูแลของท่านนี้ ท่านได้กรุณาสอนและแนะแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย[๓] หลายครั้ง และหลายประการ ที่สำคัญและยังเป็นประโยชน์พอที่จะถ่ายทอดมาถึงเพื่อนข้าราชการรุ่นหลังได้ คือ

- ในฐานะผู้มีวิชาชีพทางกฎหมาย ควรอ่านราชกิจจานุเบกษาทุกฉบับโดยเฉพาะแผนกกฤษฎีกา และรีบอ่านทุกเรื่องในโอกาสแรกที่จะทำได้[๔] เพราะถ้าปล่อยทิ้งไว้ จะมีมากขึ้น และจะไม่มีเวลาอ่าน การอ่านราชกิจจานุเบกษาทำให้ทราบกฎหมายใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมายที่ทางราชการประกาศ รวมทั้งสำนวนกฎหมาย แบบกฎหมายที่ดี มีประโยชน์อันควรแก่การจดจำ และนำไปใช้เมื่อมีโอกาส ตลอดจนได้ทราบว่า

---

[๑] กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ ลำดับรองจากเลขาธิการ ในขณะนั้นยังไม่มีตำแหน่งรองเลขาธิการ

[๒] สมัยนั้นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย ต้องทำงานทุกอย่างเอง รวมทั้งการแปลเสนอนายพิชาญ บุญยง René R. Guyon) ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย ไม่มีผู้ช่วยดังเช่นในปัจจุบัน

[๓] สมัยนั้นไม่มีหลักสูตรการสอนหรืออบรม ใครสนใจอะไรก็สังเกต จดจำ และถือปฏิบัติเอง แต่ในปัจจุบันสำนักงานได้จัดทำคู่มือในการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์สำหรับนิติกรของสำนักงาน อีกทั้งมีการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เป็นประจำด้วย

[๔] สำนักงานให้นักการไปรับหนังสือที่กองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นประจำทุกวันอังคาร และวันพฤหัสบดี

ใครเป็นใครในระดับบริหารของทางราชการ ถ้ามีเงิน ควรซื้อหาเป็นของตนเอง เพราะราคาไม่แพง เพื่อจะได้ขีดเขียน หรือบันทึกความเห็นลงไปด้วย[๕]

- เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมาย หรือปัญหากฎหมาย[๖] ควรอ่านและทำความเข้าใจให้ตลอด และเตรียมหาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ถ้ามีเรื่องเดิม ควรอ่านและเตรียมไว้ให้กรรมการร่างกฎหมายด้วย

- การจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะเสนอกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเลขาธิการหรือหัวหน้ากองร่างกฎหมายมีคำสั่งอย่างใด ก็ดำเนินการตามคำสั่งอย่างนั้น ถ้าไม่ได้รับคำสั่งเป็นพิเศษ ต้องจัดลำดับความสำคัญเองโดยปรึกษาหารือกับหัวหน้ากองร่างกฎหมาย หรือประธานกรรมการร่างกฎหมายประจำกอง หรือใช้ดุลพินิจพิจารณาลำดับก่อนหลังจากความพร้อมของผู้แทนหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ความจำเป็นต้องมีกฎหมาย หรือแปลความกฎหมาย เรื่องใดถ้าตีความไปแล้วผลออกมาจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายโดยรีบด่วน ควรแจ้งให้ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของเรื่องทราบก่อน เพราะการแก้ไขกฎหมายเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก สำหรับเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม การเงิน หรือส่วนได้เสีย ควรรีบทำโดยเร็ว และต้องระมัดระวังอย่ามีอคติต่อผู้อื่น นอกจากนี้ ควรรีบทำให้เสร็จทุกเรื่อง ถ้าเรื่องค้างอยู่ที่ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ต้องคอยติดตาม ถ้าติดตามด้วยตนเองไม่ได้ผล ต้องรีบรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ถ้ามีปัญหาคิดไม่ออก ต้องถามผู้รู้ อย่าปล่อยทิ้ง หรือหมกไว้จนผู้บังคับบัญชาต้องทวงถาม หรือเตือน

- ก่อนเริ่มประชุมกรรมการร่างกฎหมายทุกครั้ง ควรดูแลห้องและโต๊ะประชุมให้สะอาดเรียบร้อย จัดวางเก้าอี้สำหรับกรรมการ หาเก้าอี้เสริมให้พอกับจำนวนผู้แทนส่วนราชการที่เชิญมาร่วมประชุม ดูโคมไฟและพัดลมว่าใช้การได้หรือไม่ (อย่าลืมปิดโคมไฟและพัดลมเมื่อเลิกประชุมแล้วด้วย) ดูนาฬิกาให้อยู่ในสภาพที่เดินได้ และตั้งเวลาให้ตรง (สมัยก่อนใช้นาฬิกาไขลาน) พร้อมกับจัดเตรียมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง และที่คาดว่าจะเกี่ยวข้อง (ต้องใช้ความสามารถส่วนบุคคล) ตัวบทกฎหมายควรเป็นฉบับราชกิจจานุเบกษา หรือกฎหมายประจำศก กรรมการร่างกฎหมายจึงจะเชื่อถือ เพราะถ้าพิมพ์โดยสำนักพิมพ์อื่นเคยพบที่ผิดมาแล้ว นอกจากนี้ มีประมวลกฎหมายทั้ง ๕ ฉบับ พร้อมคำแปล พจนานุกรม

---

[๕] ผู้เขียนได้ถือปฏิบัติมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งๆ ที่ออกจากราชการแล้ว เพราะเป็นหนังสือที่เป็นประโยชน์ และมีราคาถูกมาก คือ ปีละ ๖๐ บาท ต่อมาได้แบ่งเป็น ๔ ประเภท คือ ก ข ค และ ง ขึ้นราคาเป็นประเภทละปีละ ๑๒๐ บาท สำหรับข้าราชการทั่วไปรับเพียง ๒ ประเภท คือ ก และ ง (ฉบับกฤษฎีกา และฉบับประกาศทั่วไป) ก็เพียงพอแล้ว

[๖] สมัยก่อนเมื่อสำนักงานได้รับเรื่อง เลขาธิการจะส่งให้หัวหน้ากองร่างกฎหมายรับไปพิจารณา ซึ่งท่านจะจ่ายเรื่องเข้ากองต่างๆ ทันที เพื่อให้เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายมีเวลาเต็มที่ สำหรับศึกษาโดยละเอียดก่อนนำเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา

ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน และ Dictionary ของ Oxford เพราะกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ (เดิมการร่างกฎหมายจะมีที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายและร่างเป็นภาษาอังกฤษก่อน) นอกจากนี้นานๆ ครั้งควรเรียนถามกรรมการร่างกฎหมายทุกท่านว่า ได้รับหนังสือนัดประชุมทุกครั้งและส่งถึงก่อนวันประชุมและมีเวลาอ่านหรือไม่ เพื่อตรวจสอบการทำงานของนักการส่งหนังสือของสำนักงาน เพราะนักการบางคนรู้จักและคุ้นเคยกับคนขับรถของกรรมการร่างกฎหมาย ถือโอกาสไม่ไปส่งเองแต่ฝากผู้อื่นส่งแทน ซึ่งถึงบ้างไม่ถึงบ้าง กรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นผู้ใหญ่ก็ไม่อยากจะฟ้องเป็นต้น และเมื่อใดที่กรรมการร่างกฎหมายท่านใดลาหรือติดราชการมาประชุมไม่ได้ การประชุมคราวนั้นจะไม่ครบองค์ประชุม ต้องรีบโทรศัพท์เรียนให้กรรมการร่างกฎหมายท่านอื่นทราบ เพื่อจะได้ไม่เสียเวลามาเก้อ

- ก่อนพิจารณาเรื่องใดเป็นครั้งแรก ควรอ่านชื่อตัว ชื่อสกุล และตำแหน่งของผู้แทนหน่วยงานต่อหน้าว่า ถูกต้องหรือไม่ก่อน สำนักงานมีแบบพิมพ์สำหรับกรอกชื่อ ตำแหน่ง สถานที่ติดต่อ และหมายเลขโทรศัพท์ สำหรับผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เชิญมา รวมทั้งควรหาโอกาสทำความคุ้นเคยกับผู้แทนเพื่อทราบเรื่องหรือปัญหา (เรื่องที่ส่วนราชการส่งร่างหรือหารือมา) ถ้าทราบภูมิหลังของผู้แทนแต่ละคนด้วยก็ยิ่งดี และนำเรียนให้กรรมการร่างกฎหมายทราบ

- ระหว่างการพิจารณา เมื่อถึงคราวต้องอ่านร่างกฎหมายที่เสนอหรือร่างบันทึกความเห็น ควรอ่านให้ชัดเจนและถูกต้องตามหลักภาษาไทย และดังพอสมควรที่จะให้กรรมการร่างกฎหมายทุกคนในห้องประชุมได้ยิน (สมัยก่อนยังไม่มีเครื่องขยายเสียงใช้) ในระหว่างประชุม อย่าสอดแทรกความเห็นของตนโดยเด็ดขาด เพราะไม่ใช่หน้าที่ ถ้ามีความเห็นที่แตกต่าง หรือเพิ่มเติม (ก่อนพูดต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและขออนุญาตประธานในที่ประชุมทุกครั้ง) เพราะคำตอบหรือความเห็นบางทีเป็นเรื่องลึกซึ้งเกินความสามารถของเลขานุการซึ่งมีประสบการณ์น้อยจะคาดคิดถึง ทางที่ดีควรเริ่มต้นด้วยการกระซิบเรียนกรรมการร่างกฎหมายซึ่งนั่งใกล้ที่สุด หรือเขียนโน้ตมอบให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายทราบ (โดยปกติเลขานุการจะนั่งติดกับประธานกรรมการร่างกฎหมายอยู่แล้ว) กรรมการร่างกฎหมายส่วนมากจะเป็นผู้ใหญ่ บางท่านอายุมากจนเป็นปู่หรือทวดได้ มีหน้าและเป็นปุถุชน ซึ่งอาจผิดพลาดได้ อย่าทักท้วงในขณะนั้น ต้องระมัดระวังอย่าหักหน้าท่าน นอกจากนี้ควรต้องระมัดระวังคำพูดของตน อย่าทำให้ผู้แทนรู้สึกว่า ถูกดูหมิ่นให้ได้รับความอับอายเพราะความไม่รู้กฎหมาย เลขานุการต้องอธิบายช่วยผู้แทนด้วย

- การแก้ไขกฎหมายหรือร่างบันทึกความเห็น ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามมติของที่ประชุม ถ้าไม่เข้าใจต้องถาม กรรมการร่างกฎหมายจะไม่ถือโทษต่อคำถามของเลขานุการ

ดังกล่าว ตรงกันข้าม ถ้าร่างเสนอมาไม่ตรงตามมติของที่ประชุม หรือใส่ความคิดเห็นของตนลงไปโดยไม่บอกกล่าวให้กรรมการร่างกฎหมายท่านหนึ่งท่านใดทราบก่อน ต่อไปกรรมการร่างกฎหมายจะหมดความไว้วางใจเลขานุการ ถ้าทำบ่อยครั้ง กรรมการร่างกฎหมายอาจนำไปเขียนหรือยกร่างเองเลขานุการอาจสบาย แต่จะต้องเสียใจภายหลัง

- เรื่องที่ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายหรือการแปลความกฎหมาย เป็นข้อเท็จจริงหรือความเห็น และผู้ใดจะเป็นผู้ให้หรือแสดงไม่พึงเปิดเผยแก่บุคคลภายนอกทั้งสิ้น เพราะผู้นั้นมิได้อนุญาตให้เปิดเผย สำหรับมติของที่ประชุมก็เช่นเดียวกัน ควรให้เป็นหน้าที่ของประธานหรือเลขาธิการที่จะเป็นผู้เปิดเผย ส่วนความเห็นหรือมติของที่ประชุมในเรื่องที่หารือมาโดยปกติเจ้าของเรื่องมักจะสนใจติดตาม แต่มติของที่ประชุมนั้นสำนักงานจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงไม่สมควรเปิดเผยก่อนถึงคณะรัฐมนตรี แต่ในระยะหลังนี้มติบางเรื่องของที่ประชุมเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนซึ่งจะต้องรายงานข่าวด่วน สำนักงานจึงมีแนวทางที่จะต้องรีบเรียน (ทางโทรศัพท์) ให้รัฐมนตรีผู้ควบคุมสำนักงานทราบก่อนที่ที่ประชุมจะมอบหมายให้ประธานหรือเลขาธิการเป็นผู้แถลงข่าวแก่สื่อมวลชน

- เมื่อเสร็จการประชุมครั้งหนึ่งๆ ควรทำรายงานประชุมไว้ รายงานประชุมนี้ต้องจดเฉพาะที่เป็นประเด็นสำคัญๆ ให้ครบถ้วน พร้อมเหตุผลตามมติของที่ประชุมที่ให้คงตามร่างเดิม แก้ไข หรือบัญญัติขึ้นใหม่ และรีบทำให้เสร็จเพราะถ้าค้างไว้หลายวัน อาจจะหลงลืม ถ้ามีมากครั้ง จะกลายเป็นดินพอกหางหมู และเรียงเรื่องเข้าแฟ้มตามลำดับวันที่ให้เรียบร้อยเป็นปัจจุบัน เมื่อกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาเสร็จ จะได้ไม่เสียเวลารวบรวมเรื่องทั้งหมด

- เรื่องที่พิจารณาเสร็จ ก่อนที่จะนำเสนอเลขาธิการ ต้องทำแฟ้มเรื่องเสร็จให้เรียบร้อยพร้อมกับทำบันทึกสรุป ในการนี้ต้องตรวจทานความถูกต้องของข้อความของร่างกฎหมายหรือบันทึกความเห็นที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุม กรรมการร่างกฎหมายแล้ว การอ้างอิง ตัวสะกด การันต์ วรรคตอน ฯลฯ ให้ถูกต้อง รวมทั้งความสะอาดเรียบร้อยในการพิมพ์[๗] เนื่องจากภาษาไทยมีความสำคัญในงานร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย เมื่อทำเสร็จแล้วถ้ามีเวลา ควรทิ้งไว้สักวันหนึ่ง แล้วกลับมาอ่านทบทวนใหม่ อาจพบข้อผิดพลาดและได้แก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งอย่าประมาทเรื่องสั้นเป็นอันขาด เพราะเรื่องที่ร่างเอง พิมพ์เอง และตรวจทานเอง โอกาสพลาดมีมาก การทำเรื่องเสร็จนี้ผู้บังคับบัญชาจะใช้เป็นหลักในการประเมินความสามารถในการทำงานของข้าราชการทุกคน

---

[๗] เรื่องนี้ต้องขอขอบพระคุณท่านอดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายทวี ฤกษ์จำนง) ซึ่งมีพรสวรรค์พิเศษในการตรวจข้อความ ตัวสะกด การันต์ และวรรคตอน ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ผู้ซึ่งเคยเป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย ผู้อำนวยการกองตลอดจนผู้อยู่ในบังคับบัญชาของท่านในสมัยนั้นยอมรับและทราบดีทุกคน

- ในการทำงานต้องพยายามเป็นมิตรกับเพื่อนร่วมงานทุกคน อีกทั้งต้องไม่ลืมเผื่อแผ่ไปถึงเพื่อนร่วมงานจากกระทรวงทบวงกรมอื่นด้วย ถ้าเขาปรึกษาหารือควรให้ความเห็นด้วยความเต็มใจ เพราะจะกลายเป็นมิตรภาพที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต ถ้าเห็นว่า ได้รับมอบหมายงานมากเกินไป และคิดที่จะย้ายไปทำงานที่อื่น ต้องใคร่ครวญให้รอบคอบ เพราะเพียงแต่รับฟังมาว่า "เขาบอกว่า ที่อื่นนั้นงานเบากว่า" "มีความก้าวหน้าเร็วกว่า" หรือ "มีผลตอบแทนดีกว่า" นั้นยังไม่พอ จงพยายามทำใจว่า อยู่ที่นี่ก่อนเพราะเป็นโอกาสทองของเราที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ทำงาน เพื่อที่เราจะได้เก่ง ที่อื่นอาจไม่มีงานหรือมีงานน้อยจริง ถ้าเป็นคนใหม่ผู้บังคับบัญชาใหม่อาจยังไม่เชื่อใจหรือฝีมือ และยังไม่มอบหมายงานให้ทำก็ได้ ข้อสำคัญต้องสำรวจตัวเองก่อนว่า มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานที่จะโอนไปหรือไม่ และจะไปบดบังความก้าวหน้าของผู้ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ด้วย ทั้งนี้โดยพิจารณาสิ่งแวดล้อมประกอบ เมื่อถึงเวลาหรือโอกาสที่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาจะส่งเสริมหรือสนับสนุนเอง แต่ถ้ายังไม่ถึงเวลาหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาอาจติง หรือให้สติคิดให้รอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจลาออกหรือย้ายงาน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นความจริงทุกประการ เพราะผู้เขียนได้เคยเห็น และประสบด้วยตนเองมาแล้ว

- ด้วยเหตุที่เลขานุการต้องทำงานร่วมกับกรรมการร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ควรพยายามทำความคุ้นเคยกับกรรมการร่างกฎหมายให้มาก ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความเข้าใจอันดีระหว่างสำนักงานกับกรรมการร่างกฎหมาย รอรับส่งกรรมการร่างกฎหมายที่สูงอายุด้วย บางท่านซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญอาจมานั่งรอในห้องประชุมก่อนเวลาประชุม อย่าให้ท่านอยู่ลำพัง เลขานุการต้องต้อนรับ และถ้ามีเวลาและมีโอกาส ก็ควรชวนท่านคุยเพื่อจะได้ซักถามในเรื่องที่ท่านมีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์[๘]

(๒)

วันหนึ่งประมาณเดือนกันยายน ๒๕๐๙ หลังจากรับประทานอาหารกลางวัน[๙] ที่ท่าน้ำของสำนักงาน ท่าน (ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้ปรารภขึ้นว่า

---

[๘] สำหรับผู้เขียนต้องถือโอกาสนี้กราบขอบพระคุณท่านที่ล่วงลับไปแล้วด้วย คือพระนิติการณ์ประสม หลวงอรรถโกวิทวที และนายกมล วรรณประภา ซึ่งท่านเป็นครูและเป็นผู้ให้คำปรึกษาดีที่สุด ในขณะที่ผู้เขียนทำหน้าที่เป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย

[๙] ในวันทำงานปกติท่านไม่นิยมออกไปรับประทานอาหารกลางวันนอกสำนักงาน และทุกวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการจะมาทำงานเป็นประจำที่สำนักงาน

"ผมเห็นร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ ของกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ตอนหนึ่ง เขาจะใช้มาตรฐานบังคับ ผมเกรงว่า ออกกฎหมายแล้วผู้ประกอบอุตสาหกรรมจะปฏิบัติตามไม่ได้ มันน่าจะมีมาตรการอะไรสักอย่างหนึ่งก่อนที่ประกาศใช้มาตรฐานบังคับ เคยเห็นกฎหมายต่างประเทศเขาใช้ "public hearing" คุณลองไปค้นกฎหมายต่างประเทศว่า เขาทำอย่างไรกัน แต่ขอให้ข้อสังเกตว่า เรื่องที่จะใช้ public hearing ควรเป็นเรื่องที่มีประเด็นไม่ยุ่งยาก บุคคลที่จะเข้าแสดงความเห็น ควรเป็นผู้มีความรู้หรือส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ โดยตรง ซึ่งจะมีจำนวนไม่มาก และควรมีกำหนดเวลาให้แสดงความเห็นและวิธีการพิจารณาด้วย"

นี้เป็นที่มาของหลักการฟังเสียงประชาชน (public hearing)[๑๐๐] ที่นำมาใช้ในกฎหมายไทย โดยมี

ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยศาสตราจารย์ยศ บุนนาค ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหัวหน้า เห็นชอบด้วย

กรรมการร่างกฎหมาย กอง ๓ ซึ่งประกอบด้วย พระนิติการณ์ประสม เป็นประธาน ก็เห็นชอบด้วย

ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามลำดับ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๑๗ เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และระบุวันเริ่มใช้บังคับไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๘ ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๗ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สำนักงานประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ระบุว่า ประสงค์จะให้มีการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานและดูรายละเอียดได้ ณ ที่ใด

---

[๑๐๐] Bureau of Ceylon Standards Act, No. 38 of 1964 มาตรา ๑๙ - ๒๑ ในเรื่องเสร็จของสำนักงาน เล่มที่ ๗๓๖ เรื่องที่ ๒๓๐/๒๕๑๑

พร้อมทั้งกำหนดเวลาให้ผู้ที่ประสงค์จะคัดค้านยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ

(๒) ถ้าไม่ได้รับคำคัดค้าน ให้สำนักงานรายงานให้คณะกรรมการทราบ ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้

(๓) ในกรณีที่ได้รับคำคัดค้าน ให้สำนักงานเสนอคำคัดค้านนั้นไปยังคณะกรรมการ

(๔) ให้สำนักงานปิดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ฟังคำแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงาน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ

(๕) ในการฟังคำแถลงคัดค้าน ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียเข้าฟัง และเสนอความเห็นได้ด้วย

(๖) เมื่อถึงเวลาตามที่กำหนด ถ้าผู้คัดค้านไม่มา ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาไปตามที่เห็นสมควร

(๗) เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้สำนักงานปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงาน และส่งสำเนาคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ

มาตรา ๑๙ บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๘ มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงาน

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด"[๑๑]

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยยังไม่มีการแก้ไข

(๓)

เมื่อผู้เขียนกลับจากการไปดูงานการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลครั้งแรกที่อ่าวเม็กซิโก สหรัฐอเมริกา โดยทุนของบริษัท TENECO ซึ่งมีอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี (นายสมาน บุราวาศ) เป็นหัวหน้า ใน พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้เขียนได้รายงานต่อท่านว่า เรื่องสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในส่วนที่เกี่ยวกับ environment เป็นเรื่องใหม่สำหรับสหรัฐอเมริกา แต่เมืองไทยดูเหมือนจะยังไม่มีผู้รู้จัก แต่ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นมาก ในอนาคตเราอาจต้องอาศัย

---

[๑๑] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๑๒๑ วันที่ ๓๑ ธันวาคม หน้า ๑๐๓๑ - ๑๐๓๓

มาตรฐานของสหรัฐอเมริกา เพราะมีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยกันอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากเป็นงานเทคนิคที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีรายละเอียดมากมาย ท่านจึงถามผู้เขียนว่า

"ถ้าเป็นรายละเอียดที่เป็นเทคโนโลยี เราจะเขียนไว้ในกฎหมายคงไม่เหมาะ เพราะจะยืดยาวมาก พอจะเขียนไว้ในกฎกระทรวงได้ไหม"

ผู้เขียนตอบว่า "เราคงไม่สามารถจะแปลและเอาใช้ได้ทั้งหมดเพราะมีมาก และมีการยกเลิก แก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมส่วนนี้และส่วนนั้นให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา"

ท่านจึงถามต่อไปว่า "วิธีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งหมดรวมตลอดถึงมาตรการต่างๆ ที่เล่ามา บริษัทน้ำมันเขาเรียกโดยรวมว่าอะไร"

ผู้เขียนตอบว่า "เขาใช้ว่า good petroleum practice"

ท่านจึงเสนอแนะว่า "ถ้าเขาใช้กันอย่างนั้นจะแปลตรงๆ ไม่ได้หรือ"

ผู้เขียนยังไม่แน่ใจ จึงตอบไปว่า "จะรับไปปรึกษากับคณะผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้และฟังความเห็นก่อน"

ต่อมาเมื่อผู้เขียนนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับอาจารย์สมาน ซึ่งท่านก็เห็นด้วย และกล่าวว่า "ผมคิดว่า เราไม่มีทางจะออกกฎหมายให้ทันกับความเจริญในด้านนี้ ซึ่งรวดเร็วมาก ถ้าคุณสมภพเห็นว่า ใช้คำดังกล่าวได้ก็ยิ่งดี เพราะสามารถสื่อความหมายได้ตรง และกฎหมายจะได้สั้นเข้า" ต่อจากนั้น ผู้เขียนก็นำความเข้าหารือกับคณะผู้ร่างกฎหมาย ก็ได้รับความเห็นชอบ และผ่านการพิจารณาและการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามลำดับ และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

"มาตรา ๗๕ ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี เพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใด

ในกรณีที่ที่ใดเกิดความโสโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใด เนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องบำบัดปัดป้องความโสโครกนั้นโดยเร็วที่สุด"[๑๒]

---

[๑๒] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๔๓ ฉบับพิเศษ ๒๓ เมษายน ๒๕๑๔ หน้า ๔๑

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มีการแก้ไข และวลีทำนองนี้คือ "วิธีการผลิตที่ดี" หรือ Good Manufacturing Practice หรือ GMP ก็เริ่มเป็นที่นิยมใช้ในอุตสาหกรรมอาหารและยาของไทยแล้ว

(๔)

เดิมพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช ๒๔๗๔ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับความเจริญของบ้านเมือง ประกอบกับมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่ำมาก กระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายจึงได้ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น จนถึงขั้นเสนอเป็นร่างกฎหมายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อเรื่องมาถึงสำนักงานท่านได้สั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเป็นคณะกรรมการพิเศษพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๒๑ เลขานุการมีบันทึกรายงานเลขาธิการ ตอนหนึ่งว่า "...การพิสูจน์ค่าเสียหายในคดีละเมิดลิขสิทธิ์ พิสูจน์ได้ยากว่า ความเสียหายมีราคาเท่าใด จึงเห็นควรกำหนดให้แบ่งค่าปรับครึ่งหนึ่งให้แก่เจ้าของลิขสิทธิ์ เพื่อว่าไม่ต้องไปยุ่งยากฟ้องคดีแพ่งอีก ถ้าพอใจแล้ว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงการฟ้องร้องทางแพ่ง.....(ความคิดเรื่องนี้.....ไม่เห็นชอบด้วย).....[๑๓] ท่านเลขาธิการรับรายงานแล้ว ไม่คัดค้านและให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่ให้ส่งเรื่องให้ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาก่อน ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่า ผู้แทนคัดค้านในประเด็นนี้แต่อย่างใด ข้อความในร่างของคณะกรรมการพิเศษ มีดังต่อไปนี้

"มาตรา ๔๓ ค่าปรับที่ได้ชำระตามคำพิพากษา ให้จ่ายแก่เจ้าของลิขสิทธิ์เป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งสำหรับส่วนที่เกินจำนวนค่าปรับที่เจ้าของลิขสิทธิ์ได้รับแล้วนั้น"

ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้แบ่งค่าปรับให้แก่ผู้เสียหายกึ่งหนึ่งเป็นครั้งแรก และได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาตามลำดับ จนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔๔[๑๔] ด้วยข้อความตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

ต่อมามีการยกเลิกพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ก็ยังคงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ไว้ คือ

---

[๑๓] เรื่องเสร็จสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๐๖๔ เรื่องที่ ๑๙๙/๒๕๒๑ หน้า ๔.๔

[๑๔] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๑๔๓ ฉบับพิเศษ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๔๑

"มาตรา ๗๖ ค่าปรับที่ได้ชำระตามคำพิพากษา ให้จ่ายแก่เจ้าของลิขสิทธิ์**หรือสิทธิของนักแสดง** เป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์**หรือสิทธิของนักแสดง**ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งสำหรับส่วนที่เกินจำนวนเงินค่าปรับที่เจ้าของลิขสิทธิ์**หรือสิทธิของนักแสดง**ได้รับแล้วนั้น"[๑๕]

ซึ่งได้เพิ่มคำว่า "หรือสิทธิของนักแสดง" เข้าไปสามแห่งเท่านั้น นอกจากนี้ยังคงใช้ข้อความเดิม

(๕)

สุดท้ายนี้ ขอกล่าวถึงเรื่องการบริหารงานของท่านสักเล็กน้อย โดยปกตินักวิชาการมักจะไม่ใคร่สนใจ ท่านได้จัดลำดับความสำคัญในการบริหารและเพิ่งแจ้งให้ข้าราชการของสำนักงานทุกคนทราบ เมื่อวันที่มอบงาน[๑๖] ให้แก่ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ว่าท่านได้ทำมาแล้ว คือ

ขั้นแรก ต้องปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรก่อน ด้วยการแบ่งและมอบหมายงานให้ทำ และพร้อมกันนี้ได้กวดขันให้ทุกคนทำงานจนสุดความสามารถ ตอนต้นข้าราชการยังไม่เข้าใจและแสดงความไม่พอใจ ท่านก็ทราบดี เพราะหลายครั้งถูกสั่งให้อยู่ทำงานหลังเลิก

---

[๑๕] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๕๙ ก วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ หน้า ๒๑

[๑๖] โอกาสเดียวกันนี้ ให้เหตุผลในการตำหนิข้าราชการบางคนว่า ไม่ได้มีเจตนาจะล่วงเกินเป็นส่วนตัว แต่ทำไปเพราะความปรารถนาดี ต้องการให้ทุกคนรู้จักปรับปรุงตนเองเพื่อตนเอง ในอนาคตจะต้องมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง จะใช้การบริหารราชการแบบครอบครัว หรือแบบอุปถัมภ์ไม่ได้อีกต่อไปแล้ว สำนักงานจะมีขนาดใหญ่ขึ้นเพราะมีปริมาณงานเพิ่มขึ้น มีงบประมาณรายจ่ายมากขึ้น และมีจำนวนบุคลากรมากขึ้น ที่สำคัญต้องเป็นผู้มีคุณภาพด้วย ถ้าไม่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นสำนักงานจะอยู่ไม่ได้ และเมื่อนั้นข้าราชการทุกคนก็จะอยู่ไม่ได้ด้วย

หมายเหตุ: ในปีครบรอบยี่สิบห้าพุทธศตวรรษ (พ.ศ. ๒๕๐๐) สำนักงานเป็นเพียงบ้านเก่าหลังเดียว (สร้างเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๒๔๖๐) และถูกรื้อไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อสร้างต่อเติมอาคารใหม่ มีงบประมาณรายจ่ายแยกเป็นเงินเดือน ๑๕๐,๕๔๐ บาท ค่าใช้สอย ๑๗๕,๕๒๐ บาท และการจร ๒๖๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นเพียง ๕๘๗,๐๖๐ บาท (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๗๔ ตอนที่ ๓ ฉบับพิเศษ วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๐ หน้า ๖) มีข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ (เลขาธิการ และกรรมการร่างกฎหมายประจำ) ๒ คน ลูกจ้างชาวต่างประเทศ (ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย) ๑ คน ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก (หัวหน้ากอง และเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย) ๙ คน ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท (หัวหน้าแผนก ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย และผู้แปล) ๘ คน ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี (ประจำแผนก และผู้ช่วยแปล) ๕ คน ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจัตวา (เสมียนพนักงาน) ๙ คน (ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นข้าราชการหญิงเพียง ๗ คน) และลูกจ้าง (นักการ และพนักงานขับรถยนต์) ๕ คน รวมทั้งสิ้น ๓๙ คน มีรถยนต์ประจำตำแหน่งเลขาธิการ ๑ คัน และรถยนต์ส่วนตัวข้าราชการ ๗ คัน - ผู้เขียน

งานตอนเย็น หรือถูกเรียกตัวให้มาทำงานในวันหยุดโดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น[๑๗]

ขั้นที่สอง ปรับปรุงวิธีการทำงานของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย โดยแยกออกเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายและการพิจารณาปัญหากฎหมาย ในการร่างกฎหมาย เลขานุการต้องทราบหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เช่น การตั้งชื่อ วันใช้บังคับ การยกเลิก บทวิเคราะห์ศัพท์ มาตรารักษาการ ค่าธรรมเนียม ตลอดจนการใช้ภาษากฎหมาย ส่วนราชการที่เสนอร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้เพิ่มส่วนราชการแต่เพียงอย่างเดียว เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายต้องมีความสามารถที่จะร่างกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และร่างกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ด้วยการร่างพระราชกำหนดต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ การร่างกฎกระทรวงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทให้ออกกฎกระทรวงได้ และต้องมีบทบัญญัติที่ไม่ขัดกับกฎหมายแม่บท เป็นต้น สำหรับการพิจารณาปัญหากฎหมาย เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายต้องสรุปข้อเท็จจริง ปัญหากฎหมาย ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเห็นทางกฎหมายของตน ในการนี้จำเป็นต้องค้นคว้าเรื่องเดิมหรือเรื่องที่มีแนวทางใกล้เคียง รวมทั้งคำพิพากษาของศาลฎีกาด้วย พร้อมกันนี้ได้สั่งให้กองกฎหมายไทยรวบรวมแบบกฎหมายต่างๆ รวมทั้งย่อความเห็นในปัญหากฎหมายที่กระทรวงทบวง กรมต่างๆ ส่งมาหารือ ผลจากการสั่งการดังกล่าวทำให้ข้าราชการมีเครื่องมือสำหรับใช้ในการร่างกฎหมาย ทำให้การร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายทำได้รวดเร็วขึ้นและดีขึ้น เพราะส่วนหนึ่งได้มาจากการรวบรวมแบบของกฎหมายและปัญหาที่ได้เคยรับจากหลายส่วนราชการ ทำให้สามารถทราบปัญหาได้ดีกว่าส่วนราชการอื่น เพราะเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้นอาจรวบรวมปัญหาและความเห็นได้ไม่ครบทุกเรื่อง นอกจากนี้ท่านได้ให้ข้าราชการของสำนักงานจัดทำร่างกฎหมายที่มีแบบอย่างไว้แล้ว เช่น ร่างพระราชกำหนดร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยมหาวิทยาลัย ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน และร่างพระราช-บัญญัติการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระ-ราชบัญญัติการผังเมือง ฯลฯ เป็นต้น[๑๘]

---

[๑๗] เงินค่าล่วงเวลาให้เก็บไว้เฉพาะพนักงานพิมพ์ดีดและนักการภารโรงเท่านั้น และเมื่อเสร็จงานและมีโอกาส ท่านจะพาข้าราชการและลูกจ้างทุกคนของสำนักงานไปพักแรมในต่างจังหวัด เช่น ที่บ้านพักของกรมประชาสงเคราะห์ กรมป่าไม้ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ โดยท่านรับภาระค่าใช้จ่ายแต่ผู้เดียว

[๑๘] เดิมคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องทุกเรื่องให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็น ท่านเป็นผู้กล้าตัดสินใจริเริ่มรับเอางานร่างกฎหมายบางลักษณะที่เดิมเป็นของกรรมการร่างกฎหมายมารับผิดชอบดำเนินการเอง

ขั้นที่สาม คือ การปรับปรุงห้องสมุด โดยการของบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดซื้อหนังสือกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งให้กองกฎหมายต่างประเทศริเริ่มขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และองค์การต่างประเทศสำหรับใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยและค้นคว้าของข้าราชการของสำนักงาน ต่อมาสำนักงานได้ขยายบริการส่วนนี้ไปถึงข้าราชการต่างกระทรวงทบวงกรม รวมทั้งนักศึกษาปริญญาโทของมหาวิทยาลัยด้วย

ขั้นที่สี่ ปรับปรุงสถานที่ทำงานโดยการใช้ความสนิทสนมส่วนตัว ขอใช้ที่ราชพัสดุข้างสำนักงานที่กรมตำรวจเช่ามาจากกรมธนารักษ์ และของบประมาณสร้างอาคารห้าชั้นใหม่เพื่อรองรับข้าราชการที่จะเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาอย่างน้อยถึงสามปี

ขั้นสุดท้าย เมื่องานมีปริมาณมากขึ้นจนเกินกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จนทำไม่ทัน พวกเราก็ได้แต่สงสัยว่าเหตุใดสำนักงานไม่ขออัตราตำแหน่งเพิ่ม ท่านได้ให้เหตุผลแก่ผู้ใกล้ชิดว่า ไม่อยากจะขอเพิ่มในระหว่างที่ท่านมีอำนาจ อย่างไรก็ดี เมื่อทนฟังพวกเราไม่ได้จึงเริ่มขออัตราตำแหน่งและรับสมัครนิติกรเพิ่มขึ้นบ้างแต่เพียงเล็กน้อยเท่าที่จำเป็นจริงๆ แต่ให้กระทำโดยวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถมารับราชการในสำนักงาน จะไม่นิยมใช้วิธีการรับโอนข้าราชการ เพราะอาจถูกข้าราชการรุ่นต่อมากล่าวหาได้ว่า ท่านรับโอน บุคคลที่มีคุณภาพไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นภาระแก่สำนักงาน

ประเสริฐ นาสกุล
กรกฎาคม ๒๕๔๐

หลักการแบ่งแยกอำนาจ
(Separation of Powers)

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

๑. ความมุ่งหมาย

ลอร์ด แอ็กตั้น (Lord Acton) กล่าวว่า *"อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้น ย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน"* (power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)[๑] คำพังเพยนี้แท้จริงได้สะท้อนถึงความคิดอันเดียวกันของนักปราชญ์ต่างๆ สืบเนื่องมาแต่โบราณจนปัจจุบัน เพราะการมีผู้มีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวจะไม่เกิดผลดีแก่สังคม *ทั้งพลาโต้* (Plato, ๔๒๗-๓๔๗ B.C.) และ *อริสโตเติ้ล* (Aristotle, ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ต่างก็ได้กล่าวถึงการปกครองที่มีองค์กรหลายองค์กรร่วมกันมีอำนาจต่างๆ ภายในรัฐ ที่ทำให้การใช้อำนาจเป็นไปตามเหตุผลมากกว่า และทำให้รัฐมีการปกครองที่ดีกว่า[๒] ทฤษฎีการกระจายอำนาจและการคานและดุลกันนี้จึงมีมานานแล้ว และภาพได้ชัดขึ้นอย่างช้าๆ จนในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าอาจแบ่งลักษณะของการใช้อำนาจในรัฐเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และมิใช่เป็น *"การแบ่งแยกอำนาจ"* (separation of powers) ที่แบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่ (distribution of powers) ต่างหาก อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังมีหลายคนที่เข้าใจไม่ถูกต้อง โดยคิดว่าอำนาจทั้งสามนี้จะต้องแยกเป็นอำนาจขององค์กร ๓ องค์กรเท่านั้น และจะใช้ปนกันไม่ได้ ซึ่งความเข้าใจไม่ถูกต้องเช่นนี้มีผู้พยายามอธิบายในรายละเอียดมาแล้ว[๓] แต่ผู้ไม่ได้ศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปกครองอย่างจริงจังยังคงเข้าใจผิดอยู่อีกมาก รวมทั้งในตำราระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาด้วย อันควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข

---

๑ Acton, ***Essays on Freedom and Power*** 335-336 (1955), cited in, Harry W. Jones, "The Rule of Law and the Welfare State," 58 ***Columbia Law Review*** 143 (1958)

๒ M.J.C. Vile, ***Constitutionalism and the Separation of Powers*** 35-36 (1967)

๓ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์, **กฎหมายการปกครอง** ๗๐-๗๘ (พ.ศ. ๒๕๒๐)

๒. วิวัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

เจมส์ ฮาร์ริงตั้น (James Harrington) ผู้เสนอหลักการปกครองโดยกฎหมายที่ชัดเจนในยุคกลางให้ข้อสังเกตในหนังสือ The Art of Lawgiving (ค.ศ. ๑๖๕๙) ว่า การรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้าด้วยกันจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการปกครอง[๔] ซึ่ง *จอห์น ล๊อค* (John Locke) ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อมาว่า อำนาจออกกฎหมายและอำนาจบังคับตามกฎหมายไม่ควรอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน เพราะจะทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเว้นการใช้บังคับกับตนเองหรืออาจออกกฎหมายและใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนได้[๕] อย่างไรก็ตาม *จอห์น ล๊อค* เห็นว่า อำนาจมี ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) อำนาจบริหารกิจการภายในรัฐหรือบังคับใช้กฎหมายภายใน (executive) และอำนาจบริหารกิจการภายนอกหรือบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ (federative) ในการทำสงครามหรือทำสัญญาหรือความสัมพันธ์ทางการทูต แต่อำนาจที่ ๒ และ ๓ นี้ ยากจะแยกออกจากกัน[๖] ในช่วงของ*จอห์น ล๊อค* นั้นเป็นช่วงเจริญเติบโตของลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ จึงยังมิได้กล่าวเน้นถึงอำนาจตุลาการซึ่งยังมิได้แยกออกจากอำนาจของกษัตริย์บางท่าน จึงเห็นว่าอำนาจบริหารของ*จอห์น ล๊อค* นั้น รวมถึงอำนาจตุลาการด้วย[๗]

ที่มาของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็น ๓ อำนาจนี้ มักจะอ้างอิงแนวคิดของ*มองเตสกิเออ* (Montesquieu) อยู่เสมอ ซึ่งบางคนที่ได้แปลเจตนาของ*มองเตสกิเออ*ไปว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะต้องแยกจากกันเป็นอำนาจเด็ดขาดของแต่ละองค์กร ซึ่งแท้จริงแล้ว*มองเตสกิเออ*ได้เน้นหลักการคานและดุลกัน (checks and balances) มากกว่า โดยกล่าวไว้ในหนังสือ *"เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย"* ว่า[๘]

> *"เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ กรณีจำเป็นต้องกระจายสิ่งต่างๆ* ***เพื่อให้อำนาจยับยั้งการใช้อำนาจ*** *การปกครองจะต้องจัดวางกลไกมิให้ผู้ใดถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้กระทำหรือมิให้ถูกบังคับมิให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้นั้นสามารถกระทำได้"* (การเน้นเป็นของผู้เขียน)

---

๔ W.G.Gwyn, ***The Meaning of the Separation of Powers*** 52 (1965)

๕ John Locke, ***Second Treatise of Civil Government*** para.143 (1690 J.W.Gough ed. reprinted 1948)

๖ เรื่องเดียวกัน, para.143-148

๗ Sir Ivor Jennings, ***The Law and the Constitution*** 20 (5th ed., 1967)

๘ Montesquieu, ***De l'esprit des lois,*** livre XI, chapitre IV, para.2 *(1748) (Oeuvres Complètes de Montesquieu,* Roger Cailois édition *1951)*

โดยในส่วนที่มองเตสกิเออกล่าวถึงระบบการปกครองของอังกฤษ มองเตสกิเอออธิบายว่า[๗]

"เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในคณะขุนนางคณะเดียวกัน เสรีภาพย่อมจะไม่มี เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลนั้นอาจออกกฎหมายแบบทรราช เพื่อใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีการแบบทรราช

กรณีจะไม่มีเสรีภาพเช่นกัน ถ้าอำนาจในการตัดสินคดีไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของราษฎรจะถูกใช้อย่างลำเอียง เนื่องจากผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหารผู้พิพากษาจะมีอำนาจอย่างผู้กดขี่

ทุกสิ่งจะถึงแก่การอวสาน หากบุคคลเดียวกันหรือคณะบุคคลที่เป็นหลักสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นของคณะขุนนางหรือประชาชน ได้ใช้อำนาจทั้งสาม อำนาจออกกฎหมาย อำนาจนำมติของประชาชนไปปฏิบัติ และอำนาจในการตัดสินคดีอาญาหรือกรณีพิพาทของเอกชน"

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่ามองเตสกิเออได้ลอกเลียนแนวคิดพื้นฐานมาจากจอห์น ล็อค แต่ได้เริ่มเน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดี (la puissance de juger) โดยให้แยกอำนาจในส่วนนี้ออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจ

"Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une constitution peut être telle que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet"

๗ เรื่องเดียวกัน, livre X, chapitre VI, para. ๔, ๕ และ ๖

"Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle étoit jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens seroit arbitraire : car le juge seroit législateur. Si elle étoit jointe à la puissance exécutrice, le juge pourroit avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu si le méme homme, ou le méme corps des principaux, ou des nobles; ou du peuple, exerçoient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers."

กษัตริย์อันเป็นที่เรียกร้องกันมากในต้นศตวรรษที่ ๑๘[๑๐] แต่*มองเตสกิเออ*ก็มิได้ก้าวไกลถึงกับเสนอให้มีองค์กรตุลาการเป็นการถาวรทำนองเดียวกับองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร และให้ความสำคัญน้อยแก่ *"อำนาจตัดสินคดี"* โดย*มองเตสกิเออ*กล่าวว่า[๑๑]

> *"อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดในกฎหมายเพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาล ซึ่งตั้งอยู่เพียงตามที่ความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น"*

อำนาจในการตัดสินคดีของ*มองเตสกิเออ*จึงเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวทำนองอย่างระบบลูกขุน (jury) ของอังกฤษเท่านั้น ในทัศนะของ*มองเตสกิเออ*จึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็นการประจำเด่นชัดและยุติเพียงการกล่าวถึงอำนาจในการตัดสินว่าเป็นอำนาจชนิดหนึ่งเท่านั้นในอำนาจ ๓ ชนิด โดยอำนาจในการตัดสินควรมีอิสระไม่รวมกับอำนาจใด ***แต่มองเตสกิเออมิได้เสนอให้แบ่งแยกองค์กรของรัฐเป็น ๓ องค์กร*** และยังเน้นว่าแท้จริงองค์กรของรัฐมี ๒ องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร[๑๒]

การแยกอำนาจตุลาการออกจากกษัตริย์ได้มีการพยายามตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๗ โดยศาลอังกฤษถือหลักการวินิจฉัยคดีตามกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ที่เกิดขึ้นตามแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาของศาลเอง จากการต่อสู้ให้กษัตริย์ปกครองประเทศตามความเป็นธรรมตามกฎหมายทำให้ศาลอังกฤษต้องเข้าไปพัวพันกับการเมืองด้วย ในยุคของ*พระเจ้าเจมส์ที่ ๑* (ครองราชย์ ค.ศ. ๑๖๐๓-๑๖๒๕) ที่พยายามออกกฎหมายบางประเภทของพระองค์เองโดยไม่ขอความเห็นชอบจากสภาขุนนางและสภาสามัญชน และพยายามจัดตั้งศาลของกษัตริย์ขึ้นเอง (equity courts) เพื่อแย่งตัดสินคดีจากศาลกฎหมายจารีตประเพณี (common law courts) โดยพระองค์เองจะตัดสินคดีที่มีปัญหาสำคัญ ซึ่ง*ลอร์ด คุก* (Lord

---

[๑๐] Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๘๖-๘๗

[๑๑] Montesquieu, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๘, livre XI, chapitre VI, para.13
"La puissance de juger ne doit pas être donnée à un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple, dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert."

[๑๒] Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๘๘-๙๒; และ ศ. อมร จันทรสมบูรณ์, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๗๐-๗๒

Coke) หัวหน้าศาลคอมมอนพลีส์ (Chief Justice of the Common Pleas) ได้โต้แย้งเมื่อ ค.ศ. ๑๖๐๘ ว่า[๑๓]

> *"ขอให้พระองค์ทรงโปรด...จริงอยู่ที่พระเจ้าได้ประทานให้พระองค์ (พระเจ้าเจมส์ที่ ๑) มีวิทยาการที่วิเศษและมีรางวัลอันยิ่งใหญ่แห่งธรรมชาติ แต่ได้โปรดอนุญาตให้ข้าพเจ้ากล่าวด้วยความเคารพว่า พระองค์มิได้รอบรู้ในบรรดากฎหมายของอาณาจักรอังกฤษของพระองค์ และสาเหตุต่างๆ เกี่ยวกับชีวิต หรือการตกทอดทางมรดกหรือสิ่งของ หรือความโชคดีของข้าในบังคับของพระองค์ มิใช่จะถูกตัดสินโดยเหตุผลตามธรรมชาติ แต่ถูกตัดสินโดยเหตุผลที่สร้างขึ้นและการตัดสินของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นเป็นศิลปศาสตร์ที่ต้องมีการศึกษาที่ยาวนานและมีประสบการณ์ก่อนที่คนคนหนึ่งจะสามารถรู้ถึงกฎหมาย"* (ความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน)

การชิงอำนาจกันไปมาระหว่างกษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญชน ในช่วงเวลานั้น ทำให้ไม่เห็นสภาพการแยกอำนาจตุลาการออกมาจากอำนาจอื่น *มองเตสกิเออ* จึงเป็นคนแรกที่ดึงอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี แม้จะไม่ได้เสนอให้เป็นสาขาหนึ่งของรัฐบาลโดยเด่นชัดก็ตาม ต่อมา*เซอร์วิลเลียม แบล็คสโตน* (Sir William Blackstone ผู้พิพากษาอังกฤษ ค.ศ. ๑๗๒๓-๑๗๘๐) ได้เลียนแบบแนวคิดต่างๆ มาจาก*มองเตสกิเออ* จนแทบจะลอกกันมา แต่*แบล็คสโตน*ได้พัฒนาไปอีกระดับโดยได้เน้นถึงความมีอยู่ของอำนาจศาลหรืออำนาจตุลาการ (judicial power) ในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่ง[๑๔] ที่แยกออกมาต่างหากจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจตุลาการนี้ต้อง

---

[๑๓] Prohibition del roy (1608), 12 ***Coke Reports*** 63-65, cited in, A.L. Goodhart, "Precedent in English and Constitutional Law," 50 ***Law Quarterly Review*** 47 (1934); และ John Dickinson, ***Administrative Justice and the Supremacy of Law*** (1927), หน้า ๙๓-๙๔ ซึ่งมีความว่า

"May it please your Majesty,...true it is that God has endowed your Majesty with excellent science as well as great gifts of nature; but your Majesty will allow me to say, with all reverence, that you are not learned in the laws of this your realm of England; and that causes which concern the life or inheritance, or goods or fortunes of your subjects are not to be decided by natural reason, but by the artificial reason and judgment of the law, which law is an art which requires long study and experience before that a man can attain to the cognizance of it."

[๑๔] Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๐๒ และ ๑๐๔

ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดยกษัตริย์ แต่มิใช่จะให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามอำเภอใจ[๑๕] แต่ *แบล็คสโตน*ก็มิได้เสนอให้มีการคานและดุลกันของอำนาจ ๓ ชนิด โดยเน้นแต่อิสระของศาลเท่านั้น ในอังกฤษกฎหมาย Act of Settlement 1701 ได้กำหนดให้ผู้พิพากษามีความมั่นคงในตำแหน่งตลอดเวลาที่มีพฤติกรรมที่ดี (during good behavior) และจะถอดถอนได้แต่โดยมติของทั้งสองสภา (สภาขุนนางและสภาสามัญชน) แต่แนวคิดให้เห็นเป็น ๓ องค์กรถาวรนี้ได้เชื่อมโยงไปยังนักคิดอเมริกันบางคนในยุคก่อตั้งประเทศ ทำนองคล้ายกับว่า ๓ อำนาจนี้จะต้องมีการใช้โดย ๓ องค์กรที่ปนกันไม่ได้เลย โดยเฉพาะ*จอห์น อดัมส์* (John Adams ประธานาธิบดีคนที่ ๒ ของสหรัฐอเมริกา) ได้สนับสนุนแนวคิดนี้มาก[๑๖] โดยได้ร่างลงไปในรัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาจูเซทส์ (ค.ศ. ๑๗๘๐) มาตรา ๓๐ ว่า

> *"มาตรา ๓๐ ในการปกครองของรัฐแห่งนี้ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องไม่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการหรืออำนาจหนึ่งอำนาจใดดังกล่าว องค์กรบริหารจะต้องไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ หรืออำนาจหนึ่งอำนาจใดดังกล่าว หรือองค์กรตุลาการจะต้องไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารหรืออำนาจหนึ่งอำนาจใดดังกล่าว เพื่อให้ผลที่สุดจะเป็นการปกครองโดยกฎหมายและมิใช่การปกครองของมนุษย์"*[๑๗] แนวคิดของ จอห์น อดัมส์ เป็นแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างสุดกู่จนมีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการยกย่องหลักการแบ่งแยก ๓ อำนาจ *"อย่างกระตือรือร้นโดยไม่ลืมหูลืมตา"* ว่าจะเป็นความจริงได้เพียงใด[๑๘] *เจมส์ เมดิสัน* (James Madison ค.ศ. ๑๗๕๑-๑๘๓๖ ประธานาธิบดีคนที่ ๔ ของสหรัฐอเมริกา) ได้ลดทอนความเชื่อในหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบสุดกู่เช่นนั้นลง

---

[๑๕] Sir William Blackstone, ***Commentaries on the Law of England,*** vol.1 p.269 (1765, Professional Books Limited, reprint 1982)

[๑๖] Gwyn, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๑๑๖-๑๒๐

[๑๗] ***The Founder's Constitution,*** Vol. 1, pp. 13-14 (P.B. Kurland and R.Lerner ed. 1987)
"XXX.-In the government of this Commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them: The executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them: The judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them: to the end it may be a government of laws and not of men."

[๑๘] F.H. Lawson and D.J. Bentley, ***Constitutional and Administrative Law*** 70 (1961)

โดยในวันที่ ๓๐ มกราคม ค.ศ. ๑๗๘๘[๑๙] *เมดิสัน*ชี้ให้เห็นว่าการที่บางคนอ้างอิง*มองเตสกิเออ*เป็นหลักและเสนอว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะต้องแบ่งแยกต่างหากจากกันเป็น ๓ องค์กร และใช้อำนาจเฉพาะของตนโดยปะปนกันไม่ได้นั้น เป็นการเข้าใจผิดและประยุกต์ผิด โดยหลักเช่นนั้นของ*มองเตสกิเออ*เกิดขึ้นจากการไปศึกษาการปกครองของอังกฤษ ซึ่งอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดจากกัน เช่น รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้พิพากษาก็แต่งตั้งโดยองค์กรบริหารและผู้พิพากษาอาจถูกถอดถอนได้โดยมติของสภาทั้งสองขององค์กรนิติบัญญัติ และสภาขุนนางจะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย *เมดิสัน*จึงเห็นว่าความหมายการแบ่งแยกอำนาจของ*มองเตสกิเออ*เป็นเพียงว่าไม่ต้องการให้**อำนาจทั้งหมด**ของ ๓ องค์กรนี้จะถูกใช้โดยองค์กรเดียวทำนองกษัตริย์ในสมัยก่อน แต่มิใช่อำนาจทั้ง ๓ จะมีส่วนร่วมกันหรือควบคุมกันไม่ได้ นอกจากนั้น*เมดิสัน*ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ในอเมริกาขณะนั้นก็มิได้มีการแบ่งแยกอำนาจกันเด็ดขาดตามที่บางคนคิด แม้แต่รัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาจูเซทส์เองที่มีมาตรา ๓๐ กล่าวถึงการต้องแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ก็กลับมีบทบัญญัติภายในที่มีการใช้อำนาจผสมกัน เช่น กฎหมายของรัฐสภาจะต้องเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน ร่างกฎหมายใดผู้ว่าการมลรัฐไม่เห็นชอบด้วยก็อาจส่งคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ได้ สภาสูงจะทำหน้าที่เป็นศาลในการพิจารณาให้ข้าราชการระดับสูงหรือผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่งเพราะการประพฤติไม่ชอบ (impeachment) การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นอำนาจขององค์กรบริหาร การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายตำแหน่งในองค์กรบริหารเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีเนื้อหาขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญนั้นเองได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ ของส่วนที่ ๑ ตอนต้น *เมดิสัน*จึงได้กล่าวเตือนไว้แต่ขณะนั้นว่าองค์กรต่างๆ ในรัฐไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้โดยเด็ดขาดและหลายคนยังไม่มีประสบการณ์ในหลัก

---

[๑๙] ***The Federalist Papers,*** No.47, Madison (Bantam Classic ed. 1982)

ใหม่ๆ ที่ยกขึ้นอ้าง ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็มีการเสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดขึ้นอีก แต่ก็มีหลักฐานว่าไม่ยอมรับให้บรรจุหลักการดังกล่าวลงไป[๒๐] แต่ต่อมายังปรากฏเป็นครั้งคราวว่าศาลสูงสุดสหรัฐ (Supreme Court) ยังกล่าวอ้างหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ทั้งที่ไม่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่มีผลที่สำคัญในทางหลักกฎหมาย เพราะ*โดยทั่วไป**นักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เข้าใจว่าการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดไม่เป็นความจริงในทางปฏิบัติ***[๒๑]

๓. วิเคราะห์ความไม่จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ องค์กร

อย่างไรเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการอาจแปรผันไปตามยุคสมัย มิใช่มีสภาพตายตัว อำนาจในเรื่องเดียวกันบางครั้งจะใช้โดยรัฐสภา แต่บางครั้งจะใช้โดยศาล เช่น แต่เดิมมาการใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่รัฐก่อขึ้นในระบบการปกครองบางประเทศจะต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐบาลให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นรายกรณี แต่ปัจจุบันถือเป็นหลักว่ารัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่ก่อขึ้นและให้ศาลเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ หรือในบางประเทศที่นับถือศาสนาคริสต์การสมรสเป็นการประทานของพระเจ้า การหย่าจะต้องมีการอนุญาตโดยกฎหมายของรัฐบาลเป็นรายฉบับ แต่ในปัจจุบันหลายประเทศยอมให้มีกฎหมายว่าด้วยการหย่า และการพิจารณาความเหมาะสมของการหย่า กฎหมายมอบให้ศาลเป็นผู้พิจารณาอีกทอดหนึ่ง เรื่องใดจะอยู่ในขอบอำนาจขององค์กรใดจึงมิได้แน่นอนแต่พัฒนาเรื่อยไป

นอกจากนั้น เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปทางทฤษฎีการวิเคราะห์โครงสร้างทางหน้าที่ (structural-functional analysis) แล้ว *เกเบรียล อัลมอนด์* (Gabriel Almond) และ *เจมส์ โคลแมน* (James Coleman) เห็นว่า ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐที่ปรากฏออกมา (output) ควรแยกเป็น ๑. การจัดทำกฎ (rule-making) ๒. การใช้บังคับกฎ (rule-application) และ ๓. การตัดสินตามกฎ (rule-adjudication) ซึ่งก็คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่กล่าวกันมาแต่เดิมนั้นเอง แต่พิจารณาโดยดูเนื้อหาเป็นสำคัญ ซึ่งจะปรากฏว่าอำนาจเหล่านี้มิใช่ลักษณะเฉพาะขององค์กรใด เช่น รัฐสภามิใช่องค์กรเดียวที่มีอำนาจจัดทำกฎ แต่รัฐบาลก็จัดทำกฎและศาลก็จัดทำกฎด้วย หรือฝ่ายปกครองก็มีการตัดสินตามกฎและสรุปว่าตามความเป็นจริง แต่ละองค์กรของรัฐมีการใช้อำนาจจำนวนหนึ่ง

---

[๒๐] Kenneth Culp Davis and Richard J. Pierce, ***Administrative Law Treatise,*** vol.1, p.34-35 (3rd ed. 1994)

[๒๑] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕-๓๖

มิใช่ใช้แต่อำนาจเดียว[๒๒] และโดยสภาพแท้จริงอำนาจบังคับใช้กฎ (อำนาจบริหาร) และอำนาจการตัดสินตามกฎ (อำนาจตุลาการ) นั้นแยกออกจากกันให้ชัดเจนไม่ได้ เพราะต่างก็เป็นการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงเหมือนกัน ความแตกต่างกลับจะอยู่ที่วิธีการใช้อำนาจมากกว่า (special procedure)[๒๓] ที่ในการใช้อำนาจตุลาการจะมีวิธีพิจารณาที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความอันมีลักษณะเฉพาะตั้งแต่การเสนอคำฟ้อง การต่อสู้คดีจนถึงการพิพากษาคดี ซึ่งวิธีการใช้อำนาจลักษณะเฉพาะเช่นนี้เหมาะกับการตรวจสอบแม้จะล่าช้าไปบ้าง และทำให้ได้ความจริงที่ผิดพลาดได้ยาก

ความมุ่งหมายแท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงควรเป็นการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่า และในความเป็นจริงของการจัดกลไกการปกครองกลับปรากฏให้เห็นถึงการร่วมมือกันและการคานกันชัดเจน กล่าวคือ

(๑) ในการจัดทำกฎหมายถ้าเป็นระบบการปกครองแบบรัฐสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะเสนอโดยรัฐบาล (องค์กรบริหาร) และรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่าจะรับหรือไม่ ถ้าเป็นระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี การจัดทำกฎหมายเป็นการริเริ่มโดยรัฐสภา แต่การประกาศใช้บังคับกฎหมายต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ไม่ยอมลงนามให้ใช้เป็นกฎหมาย เว้นแต่รัฐสภาจะยืนยันโดยมติพิเศษจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภา นอกจากนั้น การเกิดขึ้นของระบบพรรคการเมืองได้ทำให้เกิดตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา การร่วมมือกันและการตรวจสอบกันจึงมีในทุกขั้นตอนของการจัดทำกฎหมาย ในความเป็นจริงแม้แต่ในระบบประธานาธิบดีการเสนอกฎหมายต่างๆ ของสมาชิกสภาจึงเป็นไปโดยการเรียกร้องของประธานาธิบดีเป็นส่วนใหญ่[๒๔] นอกจากความเป็นจริงในการจัดทำกฎหมายระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาจะเป็นเช่นนี้แล้ว เป็นที่ยอมรับมาแต่โบราณสมัยพลาโต้และอริสโตเติ้ลที่จะให้มีผู้พิพากษาเป็นผู้ตีความชี้ขาดกฎหมายในกรณีกฎหมายมีข้อความไม่ชัดเจน ซึ่งการตีความกฎหมายนี้นักกฎหมายในอดีตหลีกเลี่ยงความจริงว่าเป็นการสร้างกฎหมายอย่างหนึ่ง (law-making) มักอ้างว่าเป็นการประกาศหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้วบ้าง หรือเป็นการตีความกฎหมายบ้าง แต่ความเป็นจริงเป็นการสร้างกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างในกฎหมาย โดยในการนี้ผู้พิพากษาก็จะต้องถูกผูกมัดโดยหลักกฎหมายต่างๆ (legal principles) และแนวบรรทัดฐานการวินิจฉัยในคดีก่อนๆ

---

[๒๒] Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๒๙๐-๒๙๑

[๒๓] Hans Kelsen, ***General Theory of Law and State*** 273 (trans. Anders Wedberg, 1945); และ Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๓๒๗

[๒๔] Joseph P.Harris, ***Congress and the Legislative Process*** 157-164 (2nd ed., 1972)

(precedents) มิใช่จะทำตามใจชอบโดยอิสระ และเมื่อวินิจฉัยคดีใดแล้วก็เป็นการวางแนวทางที่ผูกมัดผู้พิพากษาในคดีต่อมาอีก (เสมือนกับทฤษฎีเรขาคณิตที่ว่า เส้นประกอบด้วยจุดต่างๆ เรียงต่อเข้ากัน ผลการวางหลักกฎหมายเป็นรายคดี (case by case) จะเป็นจุด และจุดต่างๆ ที่เรียงต่อกันตามหลักอุปนัย (induction) จะกลายเป็นเส้น และเส้นก็คือกฎที่พัฒนาแล้ว อันพร้อมจะนำไปใช้ให้เห็นที่มาและทิศทางได้เช่นเดียวกับกฎหมาย) ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันชัดเจนว่าการตีความของศาลเป็นการสร้างกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างหนึ่ง[๒๕] บ่อยครั้งที่รัฐสภาตรากฎหมายโดยประสงค์ให้มีความมุ่งหมายอย่างหนึ่ง แต่เมื่อเป็นกฎหมายออกมาใช้จริงศาลกลับตีความไปอีกอย่างหนึ่ง จนกลายเป็นความหมายตามความเป็นจริง เพราะศาลจะใช้บังคับกฎหมายตามความหมายเช่นนั้นในทุกคดี ส่วนใดที่รัฐสภาเห็นด้วยก็ปล่อยให้เป็นไปตามนั้น แต่ส่วนที่ไม่เห็นด้วยรัฐสภาก็ต้องออกกฎหมายใหม่แก้ไขบทบัญญัติเพื่อลบล้างแนวการตีความของศาล ยิ่งกว่านั้นในประเทศที่ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเท่ากับให้ศาลมีอำนาจลบล้างผลการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เหมือนการยกเลิกกฎหมายอันเท่ากับเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ (negative legislation) นั้นเอง[๒๖] ดังนั้นศาลจึงมีส่วนสำคัญในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐอย่างสำคัญอีกองค์กรหนึ่ง รัฐสภาของหลายประเทศมีสองสภาเพื่อให้เกิดการคานกันระหว่างตัวแทนประชาชนในการตรากฎหมาย อำนาจตรากฎหมายจึงเป็นของสองสภา การวางหลักให้องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้นจึงไม่เป็นความจริง

(๒) อำนาจบริหารเข้าใจในเบื้องต้นว่าเป็นอำนาจของรัฐบาล แต่ในระบบการปกครองปัจจุบันจะมีการกระจายอำนาจบริหารออกไปหลายระดับ ทั้งแนวดิ่งและแนวนอนตามความชำนาญเฉพาะด้านและการธำรงประสิทธิภาพในการจัดการ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระต่างๆ แต่ขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐก็ต้องมีการติดตามดูแลจากประชาชน องค์กรตัวแทนของประชาชนอันได้แก่ รัฐสภา (national assembly หรือ parliament) จึงมีกระบวนการหลายอย่างในการควบคุมการบริหารงานของรัฐ เช่น การร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่การดำเนินงานต่างๆ ในการบริหาร การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับสูง หรือการสอบข้อเท็จจริงโดยกรรมาธิการหรือการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา ตลอดจนการมีมติให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งในกรณีไม่พอใจผลการบริหารในระบบการปกครอง

---

[๒๕] Kelsen, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๓, หน้า ๒๗๒; Lawson and Bentley, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๘, หน้า ๗๐; Kenneth Culp Davis, ***Administrative Law Treatise,*** vol.1, p.67 (2nd ed. 1978)

[๒๖] Kelsen, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๓, หน้า ๒๖๘

รัฐสภาหรือในกรณีทำผิดร้ายแรงในตำแหน่ง (impeachment) ในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี เป็นต้น งานการบริหารจึงมีส่วนร่วมจากรัฐสภาอย่างใกล้ชิด อำนาจบริหารต้องมิได้เป็นของรัฐบาลแต่ลำพัง แต่เป็นของรัฐสภาด้วย การเรียกสภาตัวแทนของประชาชนว่าสภานิติบัญญัติ (legislature) หรือสภาผู้ออกกฎหมายจึงไม่เหมาะสมอีกต่อไป เพราะรัฐสภาจะมีหลายหน้าที่ มิใช่เฉพาะการออกกฎหมาย นอกจากนั้น งานการปกครองหลายงานอาจดำเนินมาโดยผิดกฎหมายในระบบการปกครองที่ให้ทบทวนการกระทำทางปกครองโดยศาล (คดีปกครอง) ได้ ศาลก็อาจพิพากษาให้เพิกถอนกฎทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองได้หรือให้ยุติการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของเอกชนหรือสิทธิของมหาชนก็ได้ การกระทำต่างๆ ในการปกครองจึงมิได้เป็นไปตามความประสงค์โดยลำพังของรัฐบาล แต่ศาลจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการยืนยันงานการปกครองอยู่ส่วนหนึ่งด้วย *ปอร์ตาลีส์* (Portalis) นักกฎหมายฝรั่งเศส จึงกล่าวว่า *"งานการวินิจฉัยคดีปกครองก็คืองานการปกครองอย่างหนึ่งโดยสภาพ"*[๒๗]

(๓) อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าต้องใช้โดยบุคคลที่มีความเป็นกลางและต้องมีความเป็นอิสระเพื่อค้ำประกันความเป็นกลางนั้นด้วย แต่ในการใช้อำนาจตุลาการก็ยังมีการคานกันตั้งแต่เป็นมาในอดีต ในการตัดสินคดีอาญายังยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจอภัยโทษได้ หากเห็นว่ามีการตัดสินมาโดยผิดพลาดหรือไม่เหมาะสม โดยในสหรัฐอเมริกาการอภัยโทษเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ส่วนในอังกฤษเป็นอำนาจของกษัตริย์โดยถือเป็นพระราชอำนาจเดิม (royal prerogative)[๒๘] ในหมู่นักกฎหมายมักสนับสนุนให้มีการธำรงไว้ซึ่งความเด็ดขาดของคำพิพากษาที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ (res judicata) แต่ทางปฏิบัติในปัจจุบันมีปรากฏอยู่ในหลายประเทศ (เช่น อังกฤษ อิสราเอล แคนาดา เนเธอร์แลนด์ กรีซ ออสเตรเลีย และบังคลาเทศ) ที่บางครั้งรัฐสภาได้ตรากฎหมายออกมาเพื่อลบล้างผลของคำพิพากษาอันใดอันหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยตรงหากรัฐสภาเห็นว่าเป็นคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม[๒๙]

๔. ทุกประเทศไม่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด

การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยลักษณะการใช้อำนาจนั้นเอง ก็ยังมีส่วนก่อให้เกิดขึ้นหรือยับยั้งมิให้เกิดผลโดยองค์กรอื่นๆ ของรัฐ

---

[๒๗] J.D.B. Mitchell, "Administrative Law and Parliamentary Control" 38 ***Political Quarterly*** 336 (1967)

[๒๘] Lawson and Bentley, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๘, หน้า ๓๙

[๒๙] Shimon Shetreet "Judicial Independence : New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges," in ***Judicial Independence : The Contemporary Debate*** 609-610 (Shetreet and Deschênes ed. 1985)

โดยตรง การแบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ อำนาจโดยเข้าใจว่าอาจแบ่งแยกการใช้ให้แก่ ๓ องค์กร แยกจากกันโดยเด็ดขาดจึงไม่เป็นความจริง นอกจากนั้นหากจะพิจารณาในสาระของการใช้อำนาจกลับจะพบว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐก็ใช้อำนาจทั้ง ๓ ชนิดอยู่ด้วยกันทั้งนั้นไม่ว่าในการปกครองระบบใด กล่าวคือ

(๑) ในประเทศอังกฤษ[๓๐] House of Lords (สภาขุนนาง) มีสภาพเป็นทั้งสภาที่สองของรัฐสภาและเป็นศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ของอังกฤษด้วย หรือประธานศาลฎีกา (Lord Chancellor) เป็นทั้งประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีในกิจการยุติธรรม และประธานสภาขุนนางด้วย ฝ่ายปกครองก็มีการออกกฎหมายลำดับรอง (อำนาจนิติบัญญัติ) และมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (อำนาจตุลาการ) บรรดาศาลต่างๆ มีการออกกฎในวิธีพิจารณาความได้เองอย่างกว้างขวาง และมีอำนาจออกกฎหมายทางอ้อมโดยการตีความกฎหมาย และมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ปกครองผู้เยาว์หรือผู้จัดการทรัพย์สิน (trustee) ซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครอง เพียงแต่จัดระบบให้เป็นการพิจารณาคดีในศาลและในระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอกฎหมาย (ริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ) กระบวนการนิติบัญญัติจึงให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

(๒) ในสหรัฐอเมริกา[๓๑] ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ที่มีการจัดตั้ง regulatory agency เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา คือ Interstate Commerce Commission ก็ได้ให้องค์กรนี้มีทั้งอำนาจออกกฎ (ใช้อำนาจนิติบัญญัติ) ติดตามบังคับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎ (อำนาจบริหาร) และหากมีการอุทธรณ์ก็จะมีการวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ของผู้นั้น (อำนาจตุลาการ) และนับถึงปัจจุบันสหรัฐอเมริกาก็มีองค์กรประเภทนี้มากกว่า ๖๐ แห่ง และในกระบวนการนิติบัญญัติจะเห็นได้แม้โดยทางการรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มจัดทำกฎหมาย แต่การจะเป็นกฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีอาจโต้แย้ง (veto) ไม่ยอมลงนามก็ได้ นอกจากนั้น รองประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วย สำหรับในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลทางอาญา ในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา แต่สภาสูง (Senate) จะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออก ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมาย ในสหรัฐอเมริการะยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่า อำนาจทั้ง ๓ ชนิด มิได้แบ่ง

---

[๓๐] Lawson and Bentley, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๘, หน้า ๗๐-๗๑

[๓๑] Davis, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๕, หน้า ๖๑-๖๓ และ ๗๒-๗๕

แยกเป็น ๓ องค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้ โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ อันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคานกันและดุลกันมากกว่า

(๓) ในฝรั่งเศส หลังจากการปฏิวัติ ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นโดยอิทธิพลทางความคิดของมองเตสกิเออและจากการจัดทำรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา จึงมีการกล่าวกันว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกต่างหากจากกัน โดยรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรกได้อ้างหลักการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด (รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๗๙๑ รัฐธรรมนูญฉบับปีที่ ๓ (ค.ศ. ๑๗๙๕) และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๔๘)[๓๒] แต่ในความเป็นจริงก็มิได้แบ่งแยกกันเด็ดขาดอย่างแท้จริง เช่น การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จากการไม่มีระบบการคานอำนาจกันเพียงพอในที่สุดการปกครองก็ล้มเหลวตกอยู่ในมือผู้มีอำนาจไม่กี่คน จนต้องจัดทำรัฐธรรมนูญกันบ่อยครั้งในระยะต้นๆ แต่ผู้ไม่เห็นด้วยกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดก็มีมากมาย เช่น *เอมมานูเอล โจเซฟ ซีเอเยส* (Emmnuel Joseph Sieyès ค.ศ. ๑๗๔๘-๑๘๓๖) ระยะหลังนักวิชาการในฝรั่งเศสเห็นพ้องกันว่า ควรมีระบบคานและดุลกันระหว่างอำนาจต่างๆ มากขึ้น *เลโอง ดูกุย* (Léon Duguit) เห็นว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดเป็นทฤษฎีสมมุติที่ไม่เป็นความจริงและเป็นความเข้าใจผิด แต่การทำงานจะต้องมีการประสานกันขององค์กรของรัฐ และร่วมดำเนินการไปสู่เป้าหมายในการแสดงออก เสมือนรัฐเป็นบุคคลคนหนึ่ง[๓๓] หลักการแบ่งแยกอำนาจแท้จริงเป็นหลักการกระจายอำนาจหน้าที่มากกว่า โดยอำนาจมิได้อยู่ในคนคนเดียว แต่ต้องกระจายให้ร่วมกันทำงานจนเกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ[๓๔] การพัฒนารัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนปัจจุบันจึงมิได้เน้นหลักการแบ่งแยกอำนาจอีก แต่เน้นการคานและดุลกันของอำนาจต่างๆ อย่างไรก็ตามผลของการเน้นหลักการแบ่งแยกอำนาจในฝรั่งเศสทำให้เกิดการพัฒนาที่น่าสังเกต โดยใน ค.ศ. ๑๗๙๐ ได้มีการออกกฎหมายห้ามมิให้ศาลยุติธรรมพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ[๓๕] ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๗๙๙ มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยเสนอคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารเพื่อสั่งการ (justice retenue) ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นศาลปกครองโดยสมบูรณ์มีอำนาจพิพากษาเด็ดขาดด้วยตนเอง ใน ค.ศ. ๑๘๗๒

---

[๓๒] Bernard Chantebout, ***Droit Constitutionnel et Science politique*** 129-132 (1978)

[๓๓] Léon Duguit, ***Traité de droit constitutionnel,*** vol.2, pp.681 et 689-690 (3e édition 1928)

[๓๔] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓๙-๖๔๐

[๓๕] Georges Vedel et Pierre Delvolvé, ***Droit administratif*** 98-99 et 101-102 (12e édition, 1992)

ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันแน่ชัดว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ โดยต่างจะใช้อำนาจเพียงอำนาจเดียวเฉพาะองค์กรของตน และองค์กรอื่นจะใช้อำนาจของตนไม่ได้ อย่างที่เรียกกันว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้น เป็นหลักการที่ไม่เป็นความจริงในทางทฤษฎี แม้จะมีเค้ารางๆ อยู่บ้างในแนวคิดของบางคนบางสมัยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีการนำมาใช้กันเช่นนั้น[๓๖] แต่จะเป็นหลักการแบ่งแยกหน้าที่มากกว่า (separation of function) โดยมิได้มุ่งเน้นว่าอำนาจชนิดใดเป็นขององค์กรใดแต่ควรจัดกลไกอำนาจรัฐให้มีการคานกันและดุลกันมากกว่า (check and balance) เพื่อดุลภาพในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งเมื่อมีระบบพรรคการเมืองขึ้นยิ่งทำให้เห็นได้ชัดว่าไม่อาจแยกองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารออกจากกันได้เลย เพราะอาจมีบุคคลในองค์กรทั้งสองอยู่ในพรรคเดียวกันได้ จึงสมควรสนใจการจัดอำนาจและข้อจำกัดของแต่ละองค์กรมากกว่า การเรียกว่า *"องค์กรนิติบัญญัติ"* หรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ *"องค์กรบริหาร"* หรือฝ่ายบริหาร หรือ *"องค์กรตุลาการ"* หรือฝ่ายตุลาการ จึงเป็นถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมเพราะแต่ละองค์กรมิได้ใช้อำนาจเดียว การเรียกชื่อองค์กรตรงๆ ว่า *"รัฐสภา"* *"รัฐบาล"* และ *"ศาล"* จะเหมาะสมกว่า เว้นแต่เป็นการใช้ในบางความหมายที่หลีกเลี่ยงคำไม่เหมาะสมนี้ได้ยากเท่านั้น

๕. บทบาทของหลักการแบ่งแยกอำนาจกับกฎหมายปกครอง

การเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐนี้มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาหลักในกฎหมายปกครอง เพราะตามความเป็นจริง *"ฝ่ายปกครอง"* หรือ *"องค์กรทางปกครอง"* (l'administration) ซึ่งเป็นส่วนของรัฐบาล (l'executif) ที่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายปกครองนั้น (ไม่รวมกิจกรรม *"ของรัฐบาล"* อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและระหว่างรัฐบาลกับกิจการต่างประเทศ)[๓๗] องค์กรทางปกครองจะมีการใช้อำนาจทั้ง ๓ ชนิด คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยองค์กรทางปกครองจะมีการออกกฎทางปกครอง (กฎหมายลำดับรองและอนุบัญญัติต่างๆ) เพราะการออกกฎหมายของรัฐสภาไม่สามารถจะมีรายละเอียดครอบคลุมปัญหาต่างๆ ได้ครบถ้วน เนื่องจากปัญหาในการดำเนินงานของรัฐมีมากมายเกินจะคาดการณ์ได้ล่วงหน้า บางกรณีก็เป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวแปรเปลี่ยนรวดเร็วไปตามข้อเท็จจริงในสังคมที่รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ทัน จึงทำให้มีการมอบอำนาจให้องค์การทางปกครองออกกฎทางปกครองได้ นอกจากนั้น บางครั้งองค์กรทาง

---

[๓๖] Vile, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๓๑๘

[๓๗] Vedel et Delvolvé, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๕, หน้า ๓๓-๓๔

ปกครองจำเป็นต้องออกกฎมาด้วยตนเองในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะการออกกฎเป็นเทคนิคปกติในการจัดการในกรณีที่ต้องสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเหมือนๆ กันในสภาพข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน โดยการสั่งการเป็นการทั่วไปไว้ล่วงหน้าโดยมิต้องออกคำสั่งมากมายในทันทีเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งอาจทำได้ไม่ทันและผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีโอกาสทำความเข้าใจล่วงหน้า อนึ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการไม่อาจแยกกันเด็ดขาดโดยสภาพของการใช้กฎบังคับปรับเข้ากับข้อเท็จจริง แต่คงแตกต่างไปตามวิธีการใช้อำนาจมากกว่า ในหลายกรณีที่การอุทธรณ์การกระทำทางปกครองต่อศาลโดยตรงไม่เหมาะสม เพราะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง หรือเป็นเรื่องที่ศาลไม่คุ้นเคยที่จะพิจารณาพิพากษาได้โดยถูกต้อง ในหลายประเทศจึงจัดให้มีองค์กรพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในฝ่ายปกครอง โดยให้องค์กรประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินโดยวิธีการเฉพาะเหมือนศาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมชั้นหนึ่งก่อนอุทธรณ์ไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ องค์กรประเภทนี้จึงเรียกกันว่า *"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท"* ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่คำวินิจฉัยจะมีการอุทธรณ์ไปยังระบบศาลประจำอีกชั้นหนึ่งเพื่อประกันสิทธิการได้รับการตรวจสอบโดยศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้จึงมีสภาพเสมือนศาลคดีปกครองชั้นต้นอย่างหนึ่งในคดีเฉพาะเรื่องที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ทั้งอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนี้เป็นที่ยอมรับทั่วไปในทุกระบบแม้จะมีระดับแตกต่างกันบ้างก็ตาม หลักการห้ามมอบอำนาจนิติบัญญัติต่อไปให้แก่องค์กรอื่นแม้จะมีที่มาตั้งแต่ข้อเสนอของ*จอห์น ล็อค* (John Locke)[๓๘] แต่ในปัจจุบันก็ยอมรับให้รัฐสภาอาจมอบอำนาจต่อให้องค์กรทางปกครองได้แม้แต่ละระบบจะมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันอยู่บ้างก็ตาม ส่วนในการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองนี้ ในสหรัฐอเมริกามีการยอมรับอย่างตรงๆ ว่าการใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับแต่องค์กรศาลเท่านั้น[๓๙] โดยกฎหมายอาจกำหนดมอบให้องค์กรทางปกครองใช้อำนาจตุลาการได้ ตราบเท่าที่ได้มีการอุทธรณ์การใช้อำนาจตุลาการนี้ไปสิ้นสุดในศาลปกติ[๔๐] ในระบบกฎหมายอังกฤษในระยะแรกๆ ได้เรียกการพิจารณาชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของเอกชนโดยฝ่ายปกครองว่าเป็น *"การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ"* (quasi judicial) แต่ในระยะหลังยอมรับชัดเจนว่าเป็นการงานด้านตุลาการ (judicial function) ขององค์กรทางปกครอง[๔๑] แม้แต่การตัดสินใจ

---

[๓๘] Locke, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๔, para. ๑๔๑

[๓๙] Bernard Schwartz, ***Administrative Law*** 62-64 (2nd ed. 1984)

[๔๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘-๙๘

[๔๑] ***Donoughmore Committee Report*** 73-81 (1932, Cmd 4060)

ของรัฐมนตรีในบางกรณีก็ถือว่าเป็นงานด้านตุลาการที่จะต้องอุทธรณ์ต่อศาลได้ต่อไป[๔๒] โดยองค์กรเดียวกันอาจทำงานทั้งสองด้านโดยในด้านที่เป็นนโยบายจะอยู่ในการควบคุมของรัฐสภาและด้านที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการจะอยู่ในการควบคุมของศาล[๔๓] และเมื่อเป็นการใช้อำนาจตุลาการในเรื่องใดแล้วคำสั่งในเรื่องนั้นจะมีผลเป็นเด็ดขาด (res judicata) ที่จะเปลี่ยนแปลงสั่งการใหม่ไม่ได้[๔๔] ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสปัจจุบันมีความเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างละเอียด การจัดซื้อสิ่งของหรือการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยหน่วยธุรการของรัฐสภาหรือศาล เป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายปกครอง[๔๕] คำสั่งการโยกย้ายหรือการเลื่อนตำแหน่งของผู้พิพากษาก็เป็นการกระทำทางปกครองเช่นกัน และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง[๔๖] ส่วนฝ่ายปกครองบางกรณีที่ใช้อำนาจทางตุลาการก็มีหลักเรื่องคำสั่งทางตุลาการ (acte juridictionnel) อย่างแจ้งชัด อันมีหลักเกณฑ์เฉพาะและแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารตามปกติขององค์กรทางปกครอง (acte administratif) องค์กรทางปกครองบางองค์กรอาจใช้อำนาจทางปกครองและอำนาจทางตุลาการโดยองค์กรเดียวกันในเรื่องต่างกันก็ได้[๔๗] หรือในการใช้ทั้งสองอำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นกลางมากขึ้นเป็นพิเศษ บางครั้งได้พยายามจัดให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ภายในองค์กร (internal separation of functions) โดยงานต่างลักษณะกันจะต้องดำเนินการโดยบุคคลคนละคน เช่น สืบสวนบังคับใช้กฎหมายโดยคนหนึ่ง แต่การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยมีคำสั่งจะกระทำโดยอีกบุคคลหนึ่ง เป็นต้น[๔๘] การแบ่งแยกอำนาจจึงมิใช่เรื่องของการแบ่งแยกองค์กร แต่เป็นการกระจายอำนาจให้เกิดการคานกันและมีการดำเนินงานโดยองค์กรหรือบุคคลที่มีลักษณะเหมาะสมต่างหาก

---

[๔๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔-๗๕

[๔๓] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘-๑๑๐

[๔๔] S.A. de Smith, ***Judicial Review of Administrative Action*** 81-89 (4th ed. Evans, 1980)

[๔๕] Jean-Marie Auby et Roland Drago, ***Traité de contentieux administratif,*** tome 1, p.179-180 (3^{e} édition 1984)

[๔๖] Pierre Delvolvé, "Act administratif," ***Répertoire de contentieux administratif,*** para.142 (Dalloz, 1989)

[๔๗] Auby et Drago, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๔๕, para. 269-282 et 294

[๔๘] Davis and Pierce, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๐, vol.2, หน้า ๙๔-๙๖

การให้ความเห็นทางกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ สัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันเงินกู้ จากต่างประเทศ[๑]

ดร. รองพล เจริญพันธุ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙)

ผู้เขียนมีความยินดีและรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับหนังสือเชิญจากคุณดิสทัต โหตระกิตย์ ซึ่งเป็นบุตรชายของท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ (อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา)[๒] ให้เขียนบทความทางวิชาการเพื่อนำลงพิมพ์ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพของท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ

ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องเป็นอย่างมากจากสาธารณชน ในสายตาของวงการเมืองนั้น ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ เป็นนักการเมืองอาวุโส เป็นวุฒิสมาชิก และเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองมาหลายยุคหลายสมัย[๓] ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญหลายฉบับ และเป็นศาสตราจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่ง ส่วนในสายตาของวงการกฎหมายนั้น เห็นว่า ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ **"เป็นผู้พัฒนาระบบการร่างกฎหมายของประเทศ และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีกรรมการ**

---

[๑] บทความทางวิชาการนี้ ดัดแปลงมาจากเอกสารคำบรรยายของผู้เขียน ซึ่งใช้ฝึกอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ ๑ (๒๕๓๙) ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

[๒] ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ รวม ๑๒ ปี

[๓] ในทางการเมือง ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ๒ สมัย ในสมัยรัฐบาลของ ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗) และเป็นรองนายกรัฐมนตรี ๒ สมัย ในสมัยรัฐบาลของ ฯพณฯ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๓)

วินิจฉัยร้องทุกข์"[๔] แต่อย่างไรก็ดี สาธารณชนยังไม่ทราบกันแพร่หลายว่ามีงานอยู่อีกงานหนึ่งที่ทำให้ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ ได้รับการยอมรับไม่เฉพาะแต่ภายในประเทศเท่านั้น แต่ได้รับการยอมรับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ตลาดการเงิน และตลาดทุนต่างประเทศด้วย คือ **"การให้ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ"** ซึ่งในปัจจุบันเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายต่างประเทศ (Foreign Law Division) นี้เดิมเรียกว่า "กองแปล" (Translation Division) ซึ่งมีท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เป็นหัวหน้ากอง ต่อมากองแปลได้เปลี่ยนชื่อเป็นกองวิชาการ (Technical Division) และกองกฎหมายต่างประเทศ (Foreign Law Division) ตามลำดับ เพื่อให้รับกับอำนาจหน้าที่ของกองที่มีอยู่ ๓ ฝ่าย คือ (๑) ฝ่ายให้ความเห็นทางกฎหมาย (Legal Opinion) เกี่ยวกับสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ (๒) ฝ่ายแปลกฎหมาย และ (๓) ฝ่ายเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law) ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับงาน Legal Opinion ในฐานะหัวหน้ากองแปล และในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องลงนามใน Legal Opinion ดังนั้น การนำบทความเรื่องนี้มาลงพิมพ์ นอกจากจะทำให้สาธารณชนได้รับทราบถึงงานที่สำคัญอีกอันหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและชื่อเสียงเกียรติคุณของท่านศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ ในเรื่องนี้แล้ว ยังเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่กำลังสนใจปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของประเทศ และการใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (floating rate of exchange) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญอันหนึ่งในการอนุวัติการตามพันธกรณีของประเทศไทยที่จะปล่อยเสรีในด้านการค้าบริการ (trade in services) ด้านการเงินภายใต้กรรมสารสุดท้ายของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ทำ ณ เมืองมาราเกช เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งรัฐบาลไทยยังมิได้มีมาตรการรองรับการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้อย่างเพียงพอ แต่กำลังมีความดำริที่จะกู้เงิน $ US ๒๐,๐๐๐ ล้าน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF มาเป็นเงินสินเชื่อรอการเบิกจ่าย (standby credit) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

---

[๔] หนังสือ "๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา" (พ.ศ. ๒๕๓๖) ในหัวข้อ **"บุคคลกับการพัฒนาที่สำคัญของสำนักงาน"**

I
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตไว้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. วิเคราะห์วิธีปฏิบัติงานในการตรวจสัญญาและการให้ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ต่างประเทศในภาพรวม แล้วสรุปวิธีปฏิบัติงานเป็นกฎเกณฑ์ (practical rules) โดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายและประสบการณ์ในการทำงานของผู้เขียนในฐานะที่เคยเป็นผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ (พ.ศ. ๒๕๒๙ - ๒๕๓๔) ประกอบกัน ส่วนรายละเอียดอยู่ในคู่มือปฏิบัติงาน (MANUAL) ของกองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. วิเคราะห์ภูมิหลัง (background) และการพัฒนาการของรูปแบบการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศของภาครัฐ รวมทั้งวิเคราะห์พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว

๓. วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการกู้เงินจากต่างประเทศ และความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

II
รูปแบบของการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศของภาครัฐนั้น อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ ๒ ประเภท คือ

๑. ประเภทแรก : กระทรวงการคลังในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

เรื่องนี้ นอกจากจะกู้เงินโดยทำเป็น **"สัญญากู้"** (Loan Agreement) แล้ว กระทรวงการคลังก็ยังมีอำนาจ กู้เงินโดยออกเป็น**พันธบัตร** (bonds) หรือ**ตราสารอย่างอื่น**เป็นการชั่วคราวได้ ดังนั้น การกู้เงินในประเภทแรกนี้ จึงอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑.๑ การทำสัญญากู้ ซึ่งกระทรวงการคลังอาจนำเอาเงินกู้ไปให้ส่วนราชการกู้ต่อโดยทำเป็น "สัญญาโครงการ" (PROJECT AGREEMENT) หรือสัญญากู้ต่อ (Sub-Loans หรือ On-lending Agreement) ได้ การกู้เงินของกระทรวงการคลังจากต่างประเทศไม่ต้องมีการค้ำประกันเงินกู้เพราะเครดิตของรัฐบาลไทยในธนาคารโลกเป็นประกันอยู่แล้ว โดยประเทศไทยมีบัญชีเงินฝากมากกว่า US $ ๓๐,๐๐๐ ล้าน

การทำสัญญากู้นี้ อาจมีได้หลายรูปแบบ เป็นต้นว่า

(ก) สัญญากู้ตรง (Straight Loan) โดยกู้จาก **(๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ** เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ASIAN DEVELOPMENT BANK หรือ ADB) **ธนาคารโลก** ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (Association for International Development หรือ AID) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เป็นต้น (๒) รัฐบาลต่างประเทศ (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น กองทุนโพ้นทะเลเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Overseas Economic Cooperation Fund หรือ OECF) ซึ่งเป็นของญี่ปุ่น และ kfw (Kreditanstalt für Wiederaufbau) ของเยอรมัน เป็นต้น หรือ (๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เช่น Long Term Credit Bank (LTCB), Industrial Bank of Japan (IBJ) และ Nordic Investment Bank เป็นต้น

ทั้งนี้ โดยมี**ข้อยกเว้น**อยู่ประการหนึ่งว่า การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น กระทรวงการคลังจะกู้ได้จากรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินที่รัฐบาลในประเทศนั้นรับรองเท่านั้น

(ข) Syndicated Loan การกู้เงินจากกลุ่มธนาคารในตลาดการเงิน (financial market) ในต่างประเทศ

(ค) การกู้ในรูปของเครดิต เช่น "เครดิตหมุนเวียน" (revolving credit) จากธนาคาร Chase Manhatton หรือเครดิตเพื่อการส่งออกหรือนำเข้า (export or import credit) จากธนาคาร EXIMBANK ในญี่ปุ่นหรือสหรัฐอเมริกา หรือ stand-by credit เพื่อเป็นเงินสำรองในกรณีที่รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ โดยกู้จาก IMF หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ เป็นต้น

๑.๒ การออกพันธบัตรในตลาดทุน (capital market) ในต่างประเทศ เช่น นิวยอร์ก และโตเกียว เป็นต้น) สำหรับการออกพันธบัตรนี้ กระทรวงการคลังดำเนินการได้ตามกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ หรือกฎหมายให้อำนาจ

กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ สำหรับการกู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ (refinancing) แล้วแต่กรณี แต่ไม่มีอำนาจออกพันธบัตรสำหรับการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙

การออกพันธบัตรนั้น เดิมกระทรวงการคลังใช้สัญญาเดียว (Single Agreement) แต่ในปัจจุบันส่วนใหญ่กระทรวงการคลังใช้สัญญาหลายฉบับ โดยมีสัญญาหลักอยู่ ๓ ฉบับ คือ

(๑) - สัญญาจัดจำหน่าย (Subscription Agreement)

(๒) - สัญญารับประกันการจำหน่าย (Underwriting Agreement)

(๓) - สัญญาตัวแทนรับจ่ายเงิน (Paying Agent Agreement)

ส่วนการค้ำประกันนั้นไม่มีความจำเป็นในกรณีที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตร จึงต่างกับกรณีรัฐวิสาหกิจออกพันธบัตรในตลาดทุนต่างประเทศตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรณีดังกล่าวกระทรวงการคลังต้องทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันให้

อนึ่ง ก่อนการออกพันธบัตร กระทรวงการคลังจะต้องทำ ROAD SHOW (ชี้ชวน) และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างประเทศ ซึ่งจะต้องจดแจ้ง Financial Statement หรือ Shelf Registration Statement (SRS) และหนังสือชี้ชวน (Prospectus) และให้ข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย ในภาพรวมและทำนายเส้นทางเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๙ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ**การเงินแผ่นดิน** (State Finance) ฉะนั้น ในขั้นตอนแรกนี้ กระทรวงการคลังจึงดำเนินการได้**โดยไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี**เหมือนกับขั้นตอนที่สอง คือ ขั้นตอนการออกพันธบัตรซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนแรกนั้น ต้องมีความเห็นทางกฎหมาย (Initial Legal Opinion) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑ ฉบับ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับการอ้างผลทางกฎหมายของกระทรวงการคลังใน Financial Statement หรือ Shelf Registration Statement และในหนังสือชี้ชวน ทั้งนี้ ในขั้นตอนจัดจำหน่ายพันธบัตร (Subscription Stage) ก็จะมีการออก Legal Opinion ให้แก่ธนาคารผู้จัดจำหน่ายอีกฉบับหนึ่ง และขั้นตอนปิดจำหน่ายและรับเงินก็จะมี Closing Legal Opinion ซึ่งหมายความว่า ในทางทฤษฎีจะมีการออก Legal Opinions ๓ ฉบับ ใน ๓ ขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้จัดจำหน่ายและผู้รับประกันจะให้มี Initial Legal Opinion ในขั้นตอนแรก และในขั้นตอนสุดท้ายนั้น Closing Legal Opinions จะมี ๒ ฉบับโดยรวมถึง Legal Opinion ที่ออกให้ธนาคารผู้จัดจำหน่ายไปพร้อมกันด้วย เพื่อลดขั้นตอนให้สั้นลง

๑.๓ การออกตราสารอย่างอื่น เป็นต้นว่า Floating Rates Note (FRN) ซึ่งเป็นตราสารอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งนิยมใช้ในตลาดเงินทุนยุโรป (Euromoney Market) เช่น ตลาดทุนที่ Frankfurt และสวิส เป็นต้น

๒. ประเภทที่สอง : ส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงิน กู้เงินจากต่างประเทศ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันหรืออาวัลตั๋วเงิน ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกรณีส่วนราชการนั้น ก็ต้องมีกฎหมายเฉพาะให้กู้ได้ ส่วนกรณีองค์การของรัฐและสถาบันการเงินก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐหรือสถาบันการเงินนั้นๆ ส่วนกรณีบริษัทจำกัดซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น นั้นก็ต้องกู้ตามหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทฯ

สำหรับกระทรวงการคลังก็มีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราช-บัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันได้นิยามหรืออธิบายความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" "องค์การของรัฐ" "สถาบันการเงิน" และ "บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ" ไว้ดังนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า**และให้หมายความรวมถึง**องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานครด้วย

"องค์การของรัฐ" หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

"บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(๑) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

(๒) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐและหรือบริษัทจำกัดตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ

III

วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน และวิวัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจกู้เงิน

๑. วัตถุประสงค์ของการกู้เงินจากต่างประเทศ

การกู้เงินจากต่างประเทศโดยองค์การของรัฐ สถาบันการเงิน หรือบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ จะมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือหนังสือบริคณห์สนธิ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเสริมหรือดำเนินกิจการขององค์การ สถาบัน หรือบริษัทนั้น

สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกู้ต่อโดยทำเป็นสัญญาโครงการหรือสัญญากู้ต่อนั้น จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.๑ เพื่อใช้จ่ายตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (Economic Assistance Project) ของต่างประเทศ

๑.๒ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๑.๓ เพื่อใช้จ่ายในการปรับปรุงสมรรถนะทางด้านยุทโธปกรณ์ให้แก่กองทัพไทย เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศ หรือโครงการความมั่นคงของชาติ หรือ

๑.๔ เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ (Restructure of the External Debt หรือ Refinancing) เพื่อขยายระยะเวลาชำระหนี้เดิม และลดภาระหนี้ของกระทรวงการคลัง รวมทั้งหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

๒. วิวัฒนาการและสาระสำคัญของกฎหมายให้อำนาจกู้เงิน

๒.๑ การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ ข้อ ๑.๑

เรื่องนี้ มีความสำคัญมากในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๕๑๙ เดิมเมื่อประเทศไทยเป็นสมาชิกของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (IBRD) นั้น

ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่มิได้มีบทบัญญัติที่จะให้ประเทศไทยถือเอาประโยชน์จากการกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๕ ทวิ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถือประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารระหว่างประเทศทำการแทนรัฐบาล เพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะตกลงกัน แต่การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการกู้เงินเป็นอย่างมาก ต่อมาจึงได้มีการตรา "กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือเศรษฐกิจของต่างประเทศ" โดยตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีกำหนดเวลาคราวละ ๕ ปี จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงได้มีการบรรจุหลักการและวัตถุประสงค์นี้ลงไปในกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๕ ซึ่งหมดอายุไปเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙

๒.๒ การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ ข้อ ๑.๒

การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ข้อนี้เป็นการกู้เงินเพื่อปฏิบัติตาม "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ หรือคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเริ่มตั้งแต่แผนฯ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙) และตามด้วยแผนฯ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) แผนทั้งสองนี้ได้จัดทำขึ้นตาม "นโยบายผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า" (Import Substitute Policy) โดยใช้**หลักการลงทุนผลิตโดยภาคเอกชน** (Private Sector Initiative) ภาคเอกชนประกอบด้วยภาคการค้า (trading sector) ภาคอุตสาหกรรม (industrial sector และภาคเกษตรกรรม (Agricultural sector) ส่วนภาครัฐบาล (Government sector) รับผิดชอบการจัดทำโครงสร้างขั้นมูลฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Infrastructure) เช่น ทางหลวง ท่าเรือ ไฟฟ้า การขนส่ง เป็นต้น ภาครัฐบาลจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการนี้ เพราะภาคการเงิน (financial sector) ของประเทศไทยยังไม่เพียงพอที่จะรองรับงานนี้ และยังไม่มีตลาดทุนในประเทศในสมัยนั้น

การกู้เงินเพื่อปฏิบัติตามแผนทั้งสองนี้ ไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนและธนาคารระหว่างประเทศฯ ได้เพราะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นคราวๆ ไป จึงได้มีการตรากฎหมายกู้เงินขึ้นใหม่ ๒ ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ และกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย กฎหมายดังกล่าวมีอายุ ๕ ปี ตามช่วงแผนพัฒนาฯ และต่ออายุจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๔

เมื่อจะเริ่มแผนฯ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) นั้น แผนดังกล่าวใช้ "นโยบายผลิตเพื่อการส่งออก" (Export Oriented Policy) ทำให้ภาครัฐบาลมีความรับผิดชอบในเรื่องการสร้าง Economic Infrastructure มากขึ้นกว่าเดิม จึงต้องออกกฎหมายทั่วไป คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากแหล่งเงินกู้กว้างขวางขึ้น คือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IBRD ADB และ AID) รัฐบาลต่างประเทศและแหล่งเงินกู้ในต่างประเทศ กฎหมายฉบับนี้หมดอายุไปเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙ พร้อมกับการสิ้นสุดของแผนฯ ๓

เมื่อจะเริ่มแผนฯ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) กระทรวงการคลังยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาดำเนินต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก จึงได้มีการตรา **"พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙"** ขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มีกำหนดเวลา แต่ได้กำหนดขอบเขตของอำนาจกู้ไว้ดังนี้

(ก) กระทรวงการคลังจะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว (มาตรา ๓) ซึ่งการกู้เงินแต่ละโครงการจะต้องถูกบรรจุในแผนการกู้เงินจากต่างประเทศ (External Debt Plan) ตามระเบียบว่าด้วยการนั้น ส่วนอัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ (มาตรา ๕)

(ข) แหล่งเงินกู้ได้แก่ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ (มาตรา ๓) โดยทำเป็นสัญญากู้ หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น (มาตรา ๔)

(ค) การกู้เงินในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

(ง) ระยะเวลาชำระต้นเงินคืนต้องไม่เกิน ๕๐ ปี (มาตรา ๖)

(จ) การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๑ เดือน นับแต่วันทำสัญญากู้ ฯลฯ โดยระบุสกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระเงินต้น และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ (มาตรา ๗)

๒.๓ การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ ข้อ ๑.๓

เรื่องนี้ เดิมได้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน

เพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ขึ้นใช้บังคับจนทุกวันนี้โดยไม่มีกำหนดเวลา เพื่อให้กระทรวงการคลัง**โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี**กู้เงินในนามรัฐบาลจาก

(ก) รัฐบาลต่างประเทศ

(ข) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ

(ค) สถาบันการเงินที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ รับรอง

ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตดังนี้

(๑) มูลค่าของการกู้เงินรวมกันต้องไม่เกินสองหมื่นล้านบาท โดยจะเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งสกุลใดก็ได้ (มาตรา ๓)

(๒) การกู้เงินจะทำเป็นสัญญากู้หรือจะออกตราสารอื่นเป็นคราวๆ ไปก็ได้ (มาตรา ๔)

(๓) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการกู้เงินแต่ละคราว อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการ และวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๔) การกู้เงินเพื่อการนี้ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ประกาศยอดเงินกู้รวมกันเป็นเงินบาท ภายในเดือนธันวาคมของแต่ละปีที่มีการกู้เงิน (มาตรา ๖)

๒.๔ การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ ข้อ ๑.๔

ในช่วงแผนฯ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) และช่วงเริ่มต้นของแผนฯ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖) นั้น อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา และเงื่อนไขการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐที่มีอยู่ เป็นไปตามภาวะตลาดการเงินที่เข้มงวดและเป็นภาระผูกพันสูงอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ค.ศ. ๑๙๗๙ (Oil Crisis 1979) แต่ในช่วงหลังของแผนฯ ๕ ภาวะตลาดการเงินต่างประเทศผ่อนคลายเงื่อนไขการกู้เงิน รัฐจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ (Restructuring the External Debt หรือ Refinancing) เพื่อขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้สินเงินกู้ต่างประเทศ อันเป็นวิธีการที่จะลดต้นทุนการกู้เงิน ไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตีความว่า การปรับโครงสร้างเงินกู้ไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ และ/หรือพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้ เพราะวัตถุประสงค์ของการกู้เงินต่างกัน ไม่อาจถือได้ว่า

การกู้เงินเพื่อการปรับโครงสร้างเงินกู้เป็นการนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเพื่อปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศหรือแผนความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการให้มีการออก **"พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘"** ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ของกระทรวงฯ เอง และหนี้ผูกพันกระทรวงฯ ด้วยการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงิน โดยขยายระยะเวลาชำระหนี้หรือลดภาระหนี้เดิม (เช่น ลดอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ ๑๒ ต่อปีเป็นร้อยละ ๗ ต่อปี) ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตดังต่อไปนี้

(ก) การกู้เงินแต่ละคราวต้องได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๓) ส่วนอัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการ และวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินต่างประเทศแต่ละคราวให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง)

(ข) แหล่งเงินกู้ได้แก่ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ (มาตรา ๔) โดยจะทำเป็นสัญญากู้ หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราวๆ ก็ได้ (มาตรา ๖)

(ค) การกู้เงินเพื่อการนี้ในปีงบประมาณหนึ่งๆ จะต้องมียอดเงินกู้ไม่เกินจำนวน ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕)

(๑) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ของกระทรวงการคลังเอง จะต้องไม่เกิน**ร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้อยู่ในฐานะผู้กู้**

(๒) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน จะต้องไม่เกิน**ร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้ค้ำประกัน**

อนึ่ง ในกรณีที่เป็นการกู้เงินเพื่อนำมาชำระเงินกู้จากต่างประเทศขององค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงิน ให้นิติบุคคลดังกล่าวอยู่ในฐานะลูกหนี้ของกระทรวงการคลังเป็นจำนวนไม่เกินยอดเงินคงค้างชำระที่มีอยู่เดิมและค่าภาระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะพึงเกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗ วรรคสอง)

(ง) ระยะเวลาชำระหนี้เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้นี้ ต้องไม่เกิน ๕๐ ปี นับแต่วันทำสัญญา ฯลฯ (มาตรา ๘)

(จ) การกู้เงินเพื่อการนี้แต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันทำสัญญากู้ ฯลฯ โดยระบุสกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การเทียบค่าเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ระยะเวลาชำระต้นเงินคืน และจะนำเงินกู้มาชำระหนี้เงินกู้เดิมรายใด (มาตรา ๙)

IV

การประกันหนี้เงินกู้จากต่างประเทศ

๑. การค้ำประกันด้วยบุคคล และวิวัฒนาการและสาระสำคัญของกฎหมายในเรื่องนี้

กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันหนี้เงินกู้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงิน โดยจะออกเป็นหนังสือค้ำประกัน (Letter of Guarantee) หรือสัญญาค้ำประกัน (Guarantee Agreement) ก็ได้ ทั้งนี้ กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันมีพัฒนาการเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑.๑ มาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ของ "รัฐบาล" และ "องค์การของรัฐบาล" จากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (IBRD) ซึ่งคำว่า "องค์การของรัฐบาล" นี้มีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงไม่รวมถึงบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน (การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)) ฉะนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีข้อจำกัดทั้งตัวผู้กู้และผู้ให้กู้

๑.๒ พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๒๓ ได้บัญญัติให้รัฐบาลค้ำประกันหนี้เงินกู้ของบรรษัทฯ (IFCT) ซึ่งเป็น**สถาบันการเงินได้** แต่จำนวนเงินกู้ที่จะค้ำประกัน เมื่อรวมกับต้นเงินกู้ที่การค้ำประกันของรัฐบาลที่ค้างอยู่ ต้องไม่เกิน **๑๒ เท่าของเงินกองทุนของ** IFCT

๑.๓ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีการตรา **"พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐"** โดยให้อำนาจกระทรวงการคลัง

ในการค้ำประกันในวงกว้างขึ้น เนื่องจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น บางแห่งมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ และกระทรวงการคลังอาจมีความจำเป็นต้องค้ำประกันการกู้เงินนั้นๆ ด้วย จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

(ก) การค้ำประกันแต่ละคราวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๔)

(ข) กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันว่าด้วยการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ก่อหนี้ผูกพันนั้นเกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้ (มาตรา ๕)

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(๓) การก่อหนี้ผูกพันตาม (๑) และหรือ (๒) ในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องเป็นจำนวน**ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ**

ทั้งนี้ ความใน (๓) มิให้ใช้บังคับแก่การค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

อนึ่ง การคำนวนเงินตาม (๓) มิให้นำจำนวนเงินค้ำประกันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันตามกฎหมายอื่นมารวมคำนวณด้วย (มาตรา ๖)

(ค) กระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกัน (มาตรา ๘ (๒))

(ง) พระราชบัญญัติไม่กระทบกระทั่งการค้ำประกันของกระทรวงการคลังที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น (มาตรา ๙) คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศฯ และพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ เป็นต้น

๒. การประกันหนี้ด้วยทรัพย์หรือทรัพย์สิน

การกู้เงินขององค์การของรัฐและบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มีบ่อยครั้งที่ทำเป็น “PROJECT FINANCE” โดยผู้กู้มีโครงการแต่ไม่มีเงินลงทุน ผู้เชี่ยวชาญด้านนี้

คนหนึ่ง ชื่อ Graham D. Vinter[๔] ได้อธิบายความหมายไว้ว่า PROJECT FINANCE เป็นการกู้เงินเพื่อสนับสนุนโครงการ (Project) เกี่ยวกับการพัฒนาหรือแสวงหาประโยชน์จากสิทธิทรัพยากรธรรมชาติ หรือ สินทรัพย์อื่นใด ซึ่งเป็นโครงการที่มีรายได้ (revenues) ในตัวเอง และสามารถชำระหนี้ได้จาก**รายได้ของโครงการนั้น** (project revenue) โดยมิได้อาศัยการเพิ่มทุนหรือปรับโครงสร้างทุนเรือนหุ้นของบิรษัทผู้กู้ ฉะนั้น ผู้เชี่ยวชาญอีกคนหนึ่งคือ Philip R. Wood[๕] อธิบายเสริมว่า โครงการกู้เงินแบบนี้ ธนาคารผู้ให้กู้ต้องเสี่ยงมากกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ตัวอย่างประเภทของโครงการดังกล่าวได้แก่ น้ำมัน ก๊าซเหมืองแร่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครือข่ายการวางท่อ อุโมงค์ใต้น้ำ สะพาน ทางหลวง โรงไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งต้องใช้เงินมหาศาลในการลงทุน สำหรับกรณีโครงการดังกล่าวของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจะยกตัวอย่างมาประกอบการพิจารณา ๒ รูปแบบ คือ

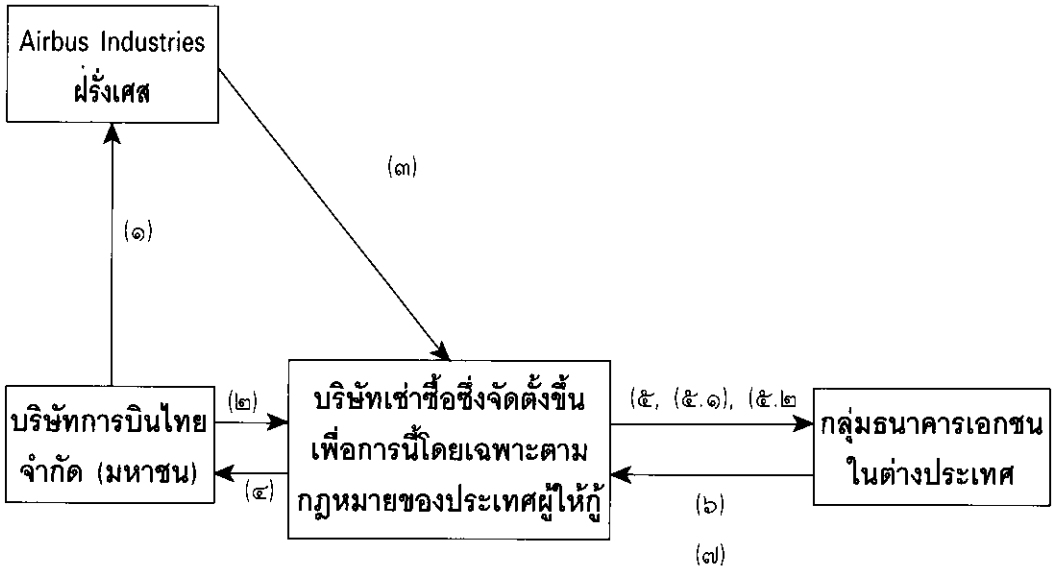
๒.๑ PROJECT FINANCE ในรูปแบบแรกนั้น ผู้กู้ไม่มีเงินทุน แต่มีสัญญาขายทรัพย์หรือสินค้าที่ผู้ซื้อผูกพันล่วงหน้าว่าจะชำระราคาเป็นคราวๆ ไป ผู้กู้จึงมีรายได้และมีบัญชีรับเงินอยู่ (account receivable) พอที่จะนำไปประกันหนี้ด้วยการโอนสิทธิใน account receivable ไปประกันหนี้ ตามสัญญาประกันหนี้ที่เรียกว่า "Security Agreement" (เช่น กรณีบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด (มหาชน) ซื้อโรงไฟฟ้าขนอม โดยมีสัญญาขายกระแสไฟฟ้าล่วงหน้าให้ EGAT ฉะนั้น จึงใช้วิธีทำ Security Agreement โอน account receivable เพื่อประกันหนี้ไว้กับผู้ให้กู้ได้โดยชำระหนี้จาก project revenues นั้นเอง

๒.๒ PROJECT FINANCE อีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้กันในประเทศไทยได้แก่ "Leveraged Lease" ซึ่งบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ใช้ในการซื้อเครื่องบิน Air Bus จาก Airbus Industries แห่งตูลของฝรั่งเศส และ BOEING จาก SEATTLE สหรัฐอเมริกา ในช่วงใดที่รัฐบาลมิได้จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินช่วยสมทบการซื้อเครื่องบินดังกล่าวโดยโครงการนี้บริษัทฯ มีรายได้จากการใช้เครื่องบินที่ซื้อในทางการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ จึงสามารถชำระหนี้ได้จาก project revenues นั้นเอง สัญญาในเรื่องนี้มีหลายฉบับดังจะเห็นได้จากแผนภูมิ (Flow Chart) ต่อไปนี้

---

[๔] Vinter, **Project Finance** (Sweet & Maxwell, 1995) chapter 1

[๕] Wood, **Project Finance, Subordinated Deft and State Loans** (Sweet & Maxwell, 1995) chapter 1



---

(๑) ทำสัญญาซื้อเครื่องบิน (PURCHASE AGREEMENT)

(๒) โอนสิทธิการซื้อให้บริษัทเช่าซื้อด้วยความยินยอมของ Airbus Industries (Purchase Agreement Assignment)

(๓) ส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์ในเครื่องบินให้แก่บริษัทฯ (DELIVERY AND TRANSFER)

(๔) ให้การบินไทยเช่าซื้อเครื่องบิน (Operation Agreement)

(๕) ให้กู้เงินเพื่อสมทบการซื้อเครื่องบิน (Loan Agreement)

๕.๑ สัญญา Swap เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราคงที่

๕.๒ สัญญา Escrow เพื่อรับฝากเงินกู้และเงินเบิกจ่ายให้ Airbus Industries

(๖) สัญญาประกันหนี้ (Security Agreement) โอน ACCOUNT RECEIVABLE เกี่ยวกับค่าเช่าซื้อเป็นประกัน

(๗) สัญญาจำนองเครื่องบินตามกฎหมายอังกฤษ (Aircraft Mortgage Agreement) เพราะจำนองของอังกฤษไม่ต้องจดทะเบียนเฉพาะกาลที่ตัวทรัพย์

*การที่เรียกว่า Leveraged Lease เพราะบริษัทเช่าซื้อได้รับการช่วยเหลือทางการ*เงิน (Leveraging) จากกลุ่มธนาคารเอกชน เพราะเครื่องบินบางรุ่นราคามากกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาท จะขอยกตัวอย่างสัญญาทั้งชุดในการเช่าซื้อเครื่องบินแอร์บัส A 300-600 R ลำที่ ๗ ณ กรุงปารีส เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ๒๕๓๑ ดังนี้

(๑) Purchase Agreement ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๐ (๑๙๗๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน สัญญาฉบับนี้เป็น **"สัญญาหลัก"** ระหว่างบริษัทการบินไทยฯ กับ Airbus Industries ในการจัดซื้อเครื่องบิน**ที่บริษัทการบินไทยฯ** จองไว้ และเมื่อจะใช้สิทธิซื้อแต่ละลำก็จะมี **"สัญญาย่อย"** เพิ่มเติม

(๒) "สัญญาย่อย" ในการซื้อเครื่องบินแอร์บัส A 300-600 R ลำที่ ๗ มีดังนี้

(ก) Purchase Agreement Assignment ซึ่งบริษัทการบินไทย จำกัด โอนสิทธิในการซื้อเครื่องบินลำนี้ให้แก่ กลุ่มผู้ให้เช่าซื้อในฝรั่งเศส เรียกว่า "Green Lion One" ซึ่งมีฐานะเป็น registered partnership หรือ "Groupement d'Intérêt Economique" (G.I.E.) ประกอบด้วยบริษัท Credit Lyonnais และบริษัท Credit Agricole ทั้งนี้ Airbus Industries ได้ทำสัญญาขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า "Consent and Agreement" ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๑ เป็นการให้ความยินยอมการโอนสิทธิดังกล่าว

(ข) Agreement for Operation ลงนาม ณ กรุงปารีส โดย "Green Lion One" ให้บริษัทการบินไทยฯ เช่าดำเนินการมีระยะเวลา ๑๖ ปี นับจากวันรับมอบ ชำระเงินค่าเช่าปีละ ๒ ครั้ง รวม ๓๒ งวด โดยอัตราค่าเช่าซื้อจะขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยในวันชำระค่าจัดซื้อเครื่องบิน (ร้อยละ ๕.๗๔ ของราคาเครื่องบิน กำหนดตาม Treasury Bond Yield) แต่ในกรณีที่มีการเปลี่ยนอัตราภาษีในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อสิทธิประโยชน์ที่ผู้ให้เช่าพึงได้รับจากการถือกรรมสิทธิ์ในเครื่องบิน ผู้ให้เช่าสามารถปรับอัตราเช่าซื้อขึ้นหรือลงได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยมีอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๖.๒๕ ของราคาเครื่องบิน และมีอัตราต่ำสุดไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕.๒๓ ของราคาเครื่องบิน ในการนี้ บริษัทการบินไทยฯ มีสิทธิขอซื้อคืนเครื่องบินก่อนกำหนด ณ วันชำระเงินงวดใดๆ ได้นับจากวันครบรอบปีที่ ๗

(ค) Security Agreement และ Loan Agreement ซึ่ง "Green Lion One" กู้เงินจากธนาคารอื่น และโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อเป็นประกันเงินกู้ (Leveraging) ซึ่งทำให้ transactions ทำนองนี้เรียกว่า "Leveraged Lease" ซึ่งหมายความว่า ผู้ให้เช่าได้รับการช่วยเหลือจากธนาคารอื่น

(ง) "สัญญาย่อย" อื่นๆ ที่เกี่ยวกับ "Security Agreement" และ Loan Agreement เช่น Aircraft Mortgage Agreement (ซึ่งจะลงนามปลายเดือนกรกฎาคมในวัน Delivery

Date) สัญญา Swap เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่และสัญญา Escrow (deposit เงินที่เบิกจ่ายในวัน drawdown ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๑) ซึ่งสัญญาเหล่านี้บริษัทการบินไทยฯ มิได้เป็นคู่สัญญาโดยตรง อย่างไรก็ดี สำหรับ Mortage นั้น แม้ว่าบริษัทการบินไทยฯ จะมิได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงแต่ก็เป็นแบบฟอร์มใน Schedule ๑ ท้าย Security Agreement ซึ่งบริษัทฯ เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

V

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สัญญากู้ สัญญาเกี่ยวกับการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น สัญญาค้ำประกัน หรือบรรดาสัญญาต่างๆ ที่ใช้กับ PROJECT FINANCE นั้น ทั้งโดยลักษณะหรือธรรมชาติของสัญญานั้นเอง หรือโดยข้อตกลงของคู่สัญญา ถือได้ว่าเป็น "สัญญาทางพาณิชย์" (commercial contract) ซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน (private law) มิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง (administrative contract) ตามกฎหมายมหาชน (public law) ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลหรือส่วนราชการ ฯลฯ จะเป็นคู่สัญญาโดยใช้อำนาจกู้ตามพระราชบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการนั้นก็ตาม ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถในการทำสัญญา (contractual capacity) ของผู้กู้กรณีนี้จึงอาจต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายการคลัง แต่สัญญาที่ทำขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาทางพาณิชย์ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

การทำสัญญาทางพาณิชย์นั้น ย่อมเป็นไปตามหลัก "เสรีภาพในการทำสัญญา" (FREEDOM OF CONTRACT) และหลัก "ความมีอิสระเสรีในการแสดงเจตนา" (AUTONOMY OF THE WILL) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวคู่สัญญามีสิทธิและเสรีภาพ ๒ ประการ ดังนี้

๑. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกันในการกำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงในสัญญา (RIGHT OF CODETERMINATION)

สิทธิดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้เป็น ๓ ลักษณะคือ

๑.๑ คู่สัญญามีสิทธิที่จะร่วมเจรจาเกี่ยวกับ **"ข้อตกลงหรือข้อความต่างๆ"** ในสัญญา (CONTENT OF THE CONTRACT) เช่น ระยะเวลากู้ ระยะเวลาปลอดหนี้

(grace period) กำหนดการผ่อนชำระเป็นรายปีหรือครึ่งปี การชำระเงินต้นก่อนกำหนดรวมทั้งเบี้ยปรับ (penalty) และค่าธรรมเนียม (premium) ดอกเบี้ยอัตราคงที่หรืออัตราลอยตัวทั้งของ LIBOR หรือ SIBOR ค่าธรรมเนียมผูกพัน (Commitment fee) ค่าธรรมเนียมจัดการ (management fee) ค่าธรรมเนียมตัวแทน (agent fee) ค่าที่ปรึกษากฎหมาย (legal fee) วิธีการเบิกจ่ายเงินกู้ (disbursement procedure) การยืนยันข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของผู้กู้ (representation) การรับประกัน (warranties) การรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดบางอย่าง (covenant or undertaking) เป็นต้น

๑.๒ นอกจากนั้น คู่สัญญามีสิทธิเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับ **"ผลของสัญญา"** (effect) เช่น เงื่อนไขที่ให้สิทธิผู้กู้ระงับหรือยับยั้งการเบิกจ่ายเงินกู้ (cancellation and suspension) เงื่อนไขบังคับก่อน (condition precedent) เงื่อนไขบังคับหลัง (condition subsequent) การบังคับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการและคำพิพากษาศาลต่างประเทศ (enforcement of foreign judgment and artitral award) เป็นต้น

๑.๓ คู่สัญญามีสิทธิเจรจากำหนดว่า กฎหมายของประเทศใดจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา (choice of law) ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดี (choice of forum หรือ submission to jurisdiction) ผู้ใดจะเป็นผู้รับหมายศาลแทนลูกหนี้ องค์กรใดจะเป็นอนุญาโตตุลาการ (arbitration) หรือผู้ไกล่เกลี่ย (good office)

สิทธิที่ให้คู่สัญญามีส่วนร่วมกับในการกำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงในสัญญานี้ปัจจุบันมีข้อจำกัดอยู่บ้างจากปรากฏการณ์ ๓ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การแทรกแซงของรัฐ (State intervention) โดยการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ และโดยคำพิพากษาของศาลในการคุ้มครองผู้บริโภค

(๒) การทำ collective contract ตามกฎหมายแรงงานระหว่างสหภาพแรงงาน (Trade Union) และสมาคมนายจ้าง

(๓) การใช้สัญญามาตรฐาน (standardized contract) และสัญญาสำเร็จรูป (adhesion contract) มากยิ่งขึ้น สัญญาเหล่านี้ ทำให้คู่สัญญาไม่ต้องมีการเจรจากัน ซึ่งผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

อย่างไรก็ดี การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจมิได้ถูกกระทบกระเทือนจากการพัฒนาการทางกฎหมายทั้ง ๓ กรณีดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น การเจรจาเงินกู้ (Loan Negotiation) ระหว่างคู่สัญญาจึงยังคงมีความสำคัญมาก และต้องกระทำทุกกรณีไป

๒. เสรีภาพในการเข้าผูกพันกับสัญญาดังกล่าว (FREEDOM OF ACCESSION)

เรื่องนี้ กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ มีเสรีภาพเต็มที่ และได้ดำเนินการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีซึ่งให้ความเห็นชอบกับ**ร่างสัญญา**ก่อนที่กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ดำเนินการลงนาม เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนเท่านั้นที่กระทรวงการคลังจะรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบภายหลังการลงนาม

อย่างไรก็ตาม หลักเสรีภาพในการทำสัญญาดังที่ได้กล่าวมา ไม่ได้ให้สิทธิและเสรีภาพอย่างเด็ดขาด (absolute) โดยไม่มีข้อจำกัด เพราะการใช้เสรีภาพดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไข ๒ ประการ คือ

(๑) ความสามารถในการทำสัญญา (capacity) ของคู่สัญญา และขอบเขตการใช้สิทธิหรือการใช้อำนาจของคู่สัญญาตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทบกระทั่งความสมบูรณ์ของสัญญาได้

(๒) ข้อจำกัดทางกฎหมาย (legal restrictions) เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของสัญญาและข้อสัญญาต่างๆ และการบังคับสัญญา (contractual enforcement) ทั้งในแง่การได้รับประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาและในแง่การบังคับคดี เรื่องนี้ คู่สัญญาได้พยายามป้องกันมิให้สัญญาทั้งฉบับต้องเสียไป เมื่อข้อสัญญาข้อหนึ่งข้อใดหรือหลายข้อขัดกฎหมายหรือเป็นโมฆะ ทั้งนี้ โดยการใช้ **Severability Clause** แยกส่วนที่เป็นโมฆะออกไปจากสัญญา แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังคงมีปัญหาอยู่มากว่า จะสามารถแยกบางส่วนของสัญญาได้แค่ไหนเพียงใด

เนื่องจากทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญาได้ให้สิทธิคู่สัญญาเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับข้อสัญญาและผลของสัญญาได้กว้างขวาง ผู้ให้กู้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบว่ากฎหมายไทยยอมรับผลของการเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดของคู่สัญญา และผลของสัญญาตามที่ตกลงกันหรือไม่เพียงใด ประกอบกับทฤษฎีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายอีก ๒ ประการ ดังที่ได้กล่าวมา ฉะนั้น ผู้ให้กู้จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ "องค์กรกลางทางกฎหมาย" ของรัฐบาลไทย เป็นผู้ตรวจและรับรองความถูกต้องและผลผูกพันของสัญญา โดยออก **"หนังสือความเห็นทางกฎหมาย"** (Legal Opinion) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายไทย โดยกำหนดไว้เป็น**เงื่อนไขบังคับก่อน** (condition precedent) ในสัญญาว่าจะต้องมีความเห็นทางกฎหมายของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

VI

ฐานอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการตรวจสัญญา และออกความเห็นทางกฎหมาย

อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจสัญญากู้และสัญญาค้ำประกัน ฯลฯ และออกความเห็นทางกฎหมายนี้ อาจอ้างอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ เรื่องนี้กระทรวงการคลังได้ขอความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผ่านคณะรัฐมนตรีมาจนเป็นจารีตประเพณีแล้ว มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จึงเป็นข้อยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีทั่วไปว่า สัญญาที่รัฐบาล ส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงิน ทำกับบุคคลอื่นเป็นภาษาต่างประเทศต้องผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด (กรมอัยการเดิม) หรือ

๒. การให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนี้เป็นอำนาจ (inherent power) ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายจนเป็นจารีตประเพณีแล้ว ซึ่งถือว่าเลขาธิการฯ เป็นที่ปรึกษากฎหมาย (Legal Adviser) ของกระทรวงการคลัง องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของไทย จึงเป็นผู้ให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนี้ และเป็นข้อยกเว้นมติทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่ให้สัญญาที่ทำเป็นภาษาต่างประเทศต้องผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ในหนังสือความเห็นทางกฎหมายหลายฉบับที่ออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (Secretary-General of the Council of State) นั้น จะขึ้นต้นว่า "I am Secretary-General of the Council of State of the Kingdom of Thailand, and in such capacity act as Legal Adviser to the Ministry of Finance of the Kingdom of Thailand".

VII

หลักเกณฑ์ในการตรวจสัญญากู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้หรือสัญญาอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ในการให้ความเห็นทางกฎหมาย

การตรวจสัญญาเงินกู้ สัญญาค้ำประกัน หรือสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. การตรวจความสามารถ (capacity) ของผู้กู้ ในการทำนิติกรรมสัญญา (Examination of the Requisite Capacity of the Borrower)

เรื่องนี้ เป็นการตรวจอำนาจการกู้เงินตามกฎหมายและขอบเขตการใช้อำนาจของผู้กู้กับการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามที่กล่าวไว้ในหมวด III (ข้อ ๒) ของคำบรรยายนี้ ซึ่งจะรวมตลอดไปถึงการตรวจพิจารณาว่า ผู้กู้ได้ทำตามระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้เงินกู้จากต่างประเทศโดยบรรจุการกู้เงินรายนั้นๆ ไว้ในแผนก่อหนี้เงินกู้จากต่างประเทศ (External Debt Plans) แล้วหรือไม่ วงเงินกู้หรือวงเงินค้ำประกันเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ได้มีการขออนุมัติโครงการกู้เงินพร้อมเงื่อนไขต่างๆ จากคณะรัฐมนตรีถูกต้องหรือไม่ มติคณะรัฐมนตรีมีหรือไม่ มติคณะกรรมการมีหรือไม่ (กรณีรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินเป็นผู้กู้) ถ้ารัฐมนตรีมิได้ลงนามในสัญญาเอง รัฐมนตรีมอบอำนาจให้ผู้อื่นลงนามถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ (เช่น เรื่องค้ำประกันตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๘ (๑) บัญญัติให้รัฐมนตรีมอบอำนาจได้เฉพาะกรณีสัญญาค้ำประกัน**ทำในต่างประเทศ** เป็นต้น)

๒. การตรวจว่าสัญญาหรือข้อสัญญาข้อหนึ่งข้อใดหรือหลายข้อรวมกันขัดหรือแย้งกับบทกฎหมาย สัญญา หรือความตกลงอื่นใดหรือไม่ (Substantive Examination)

การตรวจสอบรับรองเรื่องนี้ ไม่รวมถึงกรณีการขัดแย้งกับ "สนธิสัญญา" (Treaties) เดิมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับรองให้ว่า สัญญากู้ ฯลฯ ไม่ขัดกับ published treaties แต่ในปัจจุบันไม่รับรองทั้ง published และ unpublished treaties เพราะยากแก่การตรวจสอบ และนอกจากนั้น ระบบกฎหมายไทยไม่ถือว่า treaties เป็นกฎหมายภายใน แต่เป็นกฎหมายที่เคียงคู่กับกฎหมายภายใน (DUALIST CONCEPT) จึงไม่สามารถรับรองได้ เว้นแต่จะมีการตราพระราชบัญญัติอนุวัติการแล้ว ซึ่งในกรณีหลังนี้ ก็จะรับรองให้ว่าสัญญากู้ ฯลฯ ไม่ขัดพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓. การตรวจสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดของผู้กู้และ/หรือผู้ให้กู้ตามข้อสัญญา และตรวจผลของสัญญา (Examination of the Content and Effect of the Contract)

๓.๑ ตรวจเช็คว่ามีหนี้อื่นของผู้กู้ที่ไม่มีประกันจะมีบุริมสิทธิ (priority or preference) ที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนหนี้ของผู้ให้กู้หรือไม่ อย่างน้อยต้องรับรองได้ว่าหนี้ของผู้ให้กู้จะต้องอยู่ในลำดับเดียวกัน (rank in pari passu) กับหนี้ที่ไม่มีประกันอื่นๆ ของผู้กู้

๓.๒ การชำระหนี้แต่ละงวดต้องมีการนำเงินตราออกนอกประเทศ (repatriation) ซึ่งอย่างน้อยต้องรับรองว่า ภายหลังวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๔ การนำเงินตราออกนอกประเทศไม่ต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต้องแจ้งให้ธนาคารกรุงไทยทราบทุกครั้งที่มีการส่งเงินออกไปชำระหนี้

๓.๓ การนำเงินออก ต้องรับรองได้ว่า จะไม่มีการหักภาษีเงินได้ (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๕๘) พ.ศ. ๒๕๒๘)

๓.๔ สัญญาที่ลงนามในประเทศไทยต้องติดอากรแสตมป์ ๑๐,๐๐๐ บาท ที่ต้นฉบับ แต่ถ้าสัญญาทำนอกประเทศที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันไม่ต้องติดอากรแสตมป์เพราะได้รับยกเว้นตามประมวลรัษฎากร

๓.๕ ข้อสัญญาที่กำหนดเรื่องต่างๆ ไว้ จะมีผลตามกฎหมายไทยตามที่ตกลงกันหรือไม่ เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับ (choice of law) และข้อตกลงที่สละเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (waiver of privileges and immunities) เป็นต้น

๓.๖ เงื่อนไขบังคับก่อนและเงื่อนไขบังคับหลัง ตลอดจนเงื่อนไขที่ให้อำนาจผู้ให้กู้ระงับการเบิกจ่ายหรือยกเลิกสัญญา (termination event) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๔. การตรวจรับรองวิธีการบังคับคดี (Examination of Contractual Enforcement and Legal Execution)

๔.๑ การบังคับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเป็นไปตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑ (และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๘๕/๒๔๖๑) ที่ว่า เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยามซึ่งจะยกมาปรับกับกรณีขัดกันแห่งกฎหมายได้ ให้ใช้ "กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล" เรื่องนี้ ศาลไทยได้ยึดถือหลักที่ว่า เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศจะต้องมาฟ้องคดีใหม่ที่ศาลไทย และนำเอาคำพิพากษาที่เสร็จ

เด็ดขาดของศาลต่างประเทศที่มีเขตอำนาจ มาเป็นพยานในศาลไทย ซึ่งศาลไทยจะรับฟังและมีคำพิพากษาในทำนองนั้น

๔.๒ คำตัดสินของอนุญาโตตุลาการสามารถบังคับได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

๔.๓ การแต่งตั้งผู้รับหมายศาลในต่างประเทศ สามารถกระทำได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา

๔.๔ การบังคับคดีกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามคำพิพากษาของศาลไทยในประเทศไทย ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา" และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" ทั้งนี้ แม้ว่ากระทรวงการคลังจะสละเอกสิทธิและความคุ้มกัน (WAIVER OR PRIVILEGS AND IMMUNITY) ไว้ในสัญญาก็ตาม แต่ WAIVER CLAUSE นี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๑๓๐๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ**ความสงบเรียบร้อย** (public order) ฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่อาจทำความตกลงสละเอกสิทธิและความคุ้มกันตามมาตราทั้งสองได้

อนึ่ง กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายฉบับก็มีบทบัญญัติดังเช่นมาตรา ๑๓๐๗ (ระบบนี้ ประเทศไทยรับมาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส)

VIII

วิธีปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการให้ความเห็นทางกฎหมาย

การให้ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมี ๒ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ขั้นตอนการเจรจาเงินกู้ (Loan Negotiation)

๑.๑ เป็นการชี้แจงด้วยวาจาให้เจ้าหนี้เข้าใจผลของกฎหมายไทยในเรื่องนี้ โดยมีเอกสารและตัวบทกฎหมายที่แปลเป็นภาษาต่างประเทศประกอบคำชี้แจง

๑.๒ การชี้แจงผลตามกฎหมายไทยและสภาพกฎหมายไทยนั้น ควรเปรียบเทียบให้เห็นข้อที่เหมือนกันและข้อที่แตกต่างกันกับกฎหมายต่างประเทศ และควรอธิบายด้วยการสรุป "หลักกฎหมาย" ที่ได้มาจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย

๑.๓ นอกจากปัญหาข้อกฎหมายแล้ว ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องช่วยตรวจสอบความได้เปรียบเสียเปรียบของฝ่ายไทยในการทำสัญญาดังกล่าว

๒. ขั้นตอนการให้ความเห็นทางกฎหมายตามเงื่อนไขบังคับก่อน (condition precedent) ในสัญญา

๒.๑ เงื่อนไขบังคับก่อน

เงื่อนไขบังคับก่อนที่กำหนดให้ต้องมีความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น อาจอยู่ในตัวสัญญานั้นเอง หรือในภาคผนวก (Schedule) ท้ายสัญญา หรืออยู่ใน**ข้อตกลงทั่วไป**ของผู้ให้กู้ เช่น ข้อตกลงทั่วไปของ IBRD (General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements for Single Currency Loans dated 30th May 1995 และ General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements dated 1st January 1985) หรือ ข้อตกลงทั่วไปของ ADB (The Ordinary Operation Loan Regulations Applicable to Loan Made by the Bank From Its Ordinary Capital Resources dated 1st July 1986) หรือข้อตกลงทั่วไปของ OECF หรือ OPEC เป็นต้น

๒.๒ ลักษณะทั่วไปของความเห็นทางกฎหมาย (General Characteristics of Legal Opinion)

(๑) การให้ความเห็นทางกฎหมายในขั้นตอนที่สองนี้ต้องทำเป็นหนังสือ

(๒) หนังสือความเห็นทางกฎหมายต้องทำเป็นภาษาอังกฤษ เนื่องจากสัญญากู้ ฯลฯ ทำเป็นภาษาอังกฤษ

(๓) ข้อความเห็น (opinions) แต่ละข้อ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายไทยและวิธีปฏิบัติของไทยเท่านั้น โดยไม่ต้องเปรียบเทียบกฎหมายเหมือนในขั้นตอนการเจรจาเงินกู้

(๔) หนังสือความเห็นทางกฎหมายลงชื่อโดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เว้นแต่เป็นการออกความเห็นในต่างประเทศ เลขาธิการฯ อาจมอบให้รองเลขาธิการฯ เป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(๕) หนังสือความเห็นทางกฎหมายจะต้องออกภายในกำหนดเวลาตามเงื่อนไขบังคับก่อน เช่น ภายใน ๙๐ วัน หรือ ๑๒๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา หรือให้ลงวันที่วันเดียวกับ Closing Date เป็นต้น

๒.๓ รูปแบบของหนังสือความเห็นทางกฎหมาย

รูปแบบของหนังสือความเห็นทางกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๒ รูปแบบ คือ

(๑) รูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

ในบางกรณี เช่น กรณีการกู้เงินจาก ADB หรือ IBRD ผู้ให้กู้มิได้กำหนดรูปแบบของหนังสือความเห็นทางกฎหมาย เพียงแต่ขอให้สำนักงานฯ ตรวจสอบและรับรองความสามารถของผู้กู้ในการทำสัญญาและขอบเขตของการใช้อำนาจ (Examination of the requisite capacity) เรื่องนี้ ในทางปฏิบัติสำนักงานฯ ก็คงต้องตรวจสัญญาอย่างละเอียดตามกฎเกณฑ์ทั้ง ๔ ข้อ ดังที่กล่าวไว้ในหมวด VII โดยจะมี CHECK LIST ควบคุมการทำงานของนิติกรว่าตรวจเรื่องต่างๆ ครบถ้วนแล้ว แต่ในการออกหนังสือความเห็นทางกฎหมายแก่ผู้ให้กู้นั้น สำนักงานฯ จะออกให้เฉพาะการตรวจ capacity ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ ในหมวด VII ตามที่ผู้ให้กู้ประสงค์จะให้รับรอง ทั้งนี้ แบบหนังสือความเห็นทางกฎหมายจะมี Annexes ดังนี้

(ก) คำแปลเป็นภาษาอังกฤษของกฎหมายให้อำนาจกู้ และกฎหมายให้อำนาจค้ำประกัน (ถ้ามีการค้ำประกัน)

(ข) Statement of Loans Raised คือ รายละเอียดการกู้เงินหรือการค้ำประกันเงินกู้ของกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบวงเงินกู้หรือวงเงินค้ำประกันเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

(ค) หนังสือขอมติคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี และ/หรือ คณะกรรมการ (กรณีรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้)

(ง) หนังสือมอบอำนาจให้ผู้อื่นลงนาม ในกรณีที่ผู้กู้มิได้ลงนามเอง

สำหรับการแปล Annexes เหล่านี้เป็นภาษาอังกฤษ จะต้องตรวจเช็คกับถ้อยคำในสัญญา เพราะกระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจจะทำหนังสือเป็นภาษาไทยถึงคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วแต่กรณี โดยแปลสรุปจากข้อสัญญาภาษาอังกฤษแต่ละข้อ จึงต้องแปลกลับไปให้ตรงกับถ้อยคำในสัญญา

(จ) รายงานผลการลงนามในสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีรับทราบผลการลงนาม

(ฉ) ประกาศการกู้เงินในราชกิจจานุเบกษา

(๒) รูปแบบที่ผู้ให้กู้กำหนด

การกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศและแหล่งเงินกู้เอกชนในต่างประเทศ นั้น มีแนวปฏิบัติว่าผู้ให้กู้จะเป็นผู้กำหนดแบบโดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับรองผลการตรวจสัญญาครบถ้วนทั้ง ๔ ประการตามที่กล่าวไว้ในหมวด VII ซึ่งหมายความว่า จะต้องตรวจสัญญาอย่างละเอียด และรับรองผลการตรวจสอบครบทุกข้อ ส่วนจะต้องมี Annexes หรือไม่นั้น แล้วแต่ผู้ให้กู้แต่ละรายจะกำหนด เช่น U.S. EXIM BANK จะกำหนดให้ต้องมี Annexes ทุกครั้ง เป็นต้น

IX

บทสรุป

๑. งานตรวจสัญญากู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศซึ่งเป็นสัญญาที่ทำเป็นภาษาอังกฤษนี้ เป็นงานตรวจสัญญาภาษาต่างประเทศเพียงงานเดียวที่ไม่ได้ตกเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุด

๒. งานนี้มีประวัติการวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนานตั้งแต่ก่อนที่จะมี "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" จนกระทั่งงานนี้มีบทบาทสูงมากตั้งแต่แผนฯ ๑ จนถึงปัจจุบัน และเป็นงานที่ทำชื่อเสียงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอย่างมาก

๓. ในช่วงปรับโครงสร้างเงินกู้จากต่างประเทศ (เริ่ม พ.ศ. ๒๕๒๘) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกหนังสือความเห็นทางกฎหมายประมาณปีละ ๕๐ - ๖๐ เรื่อง ปัจจุบันเหลือประมาณปีละ ๒๐ เรื่อง

๔. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่สรุปเป็นกฎเกณฑ์ไว้ในหมวด V, VII และ VIII นั้น ได้มาจากทฤษฎีและประสบการณ์ของผู้เขียน ในฐานะที่เคยเป็นผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศนานถึง ๖ ปี และในปัจจุบันก็เป็นผู้กำกับดูแลงานของกองกฎหมายต่างประเทศอยู่ ส่วนรายละเอียดปรากฏในหนังสือคู่มือการปฏิบัติงาน (MANUAL) ของกองกฎหมายต่างประเทศ

๕. กฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้มีจำนวนมาก ผู้เขียนได้แยกรวบรวมหรือประมวลกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น ๒ กรณีใหญ่ๆ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ทั่วไป กับกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินแบบ PROJECT FINANCE ซึ่งมีการปรับปรุงให้ทันสมัย (update) อยู่เสมอ

๖. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้นั้น ต้องแยกเรื่องการตรวจสัญญาออกจากการจัดทำหนังสือความเห็นทางกฎหมาย (Legal Opinion) เรื่องนี้ เป็นบทบังคับเด็ดขาด (mandatory) ว่า การตรวจสัญญาต้องทำโดยละเอียดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวด VII ทุกเรื่อง แต่การออกหนังสือความเห็นทางกฎหมายอาจรับรองการตรวจสัญญาให้เฉพาะเท่าที่ผู้ให้กู้ประสงค์จะให้รับรองหรือรับรองตามที่ผู้ให้กู้กำหนดแบบไว้ แล้วแต่กรณี ส่วนการแนบ Annexes ท้ายหนังสือความเห็นทางกฎหมาย จะกระทำตามความจำเป็นแก่กรณี และตามความประสงค์ของผู้ให้กู้

การตีความรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

ความหมายของการตีความรัฐธรรมนูญ

เคยมีผู้กล่าวว่า

"การตีความกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งในการดำเนินวิชาชีพกฎหมาย ไม่ว่าสาขาใดเพราะในกรณีที่ตัวบทกฎหมายมีความแจ้งชัด การที่จะใช้กฎหมายนั้นปรับเข้ากับข้อเท็จจริงย่อมไม่มีปัญหายุ่งยาก แต่ถ้าตัวบทกฎหมายเคลือบคลุมหรือมีกรณีสงสัยว่าจะใช้บทกฎหมายใดบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นก็ต้องอาศัยการตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือช่วย"[๑]

ตามนัยนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การตีความกฎหมาย (interpretation of law) หมายถึง การค้นหาความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมายว่ากฎหมายประสงค์จะให้มีความหมายอย่างไรเพราะถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมายเคลือบคลุม แปลความหมายได้หลายแง่หลายมุมหรือมีกรณีสงสัยว่าบทบัญญัตินั้นๆ จะใช้กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้หรือไม่

การตีความกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการร่างกฎหมายอย่างมากเพราะถ้าร่างได้ชัดเจนไม่เคลือบคลุม ก็ไม่เกิดปัญหาในการตีความ แต่หลักข้อนี้มิใช่เรื่องง่ายๆ เพราะผู้ร่างเองคงไม่ตั้งใจจะเขียนกฎหมายให้เคลือบคลุม แต่ความเคลือบคลุมเกิดขึ้นเมื่อวันเวลาผ่านไป ถ้อยคำที่เคยเข้าใจกันก็กลายเป็นคำที่มีความหมายหลายแง่หลายมุม ทั้งกรณีหรือปัญหาใหม่ๆ ก็เกิดได้มากขึ้นตามความพลิกแพลงเล่ห์เหลี่ยมของมนุษย์ และตามความเจริญทางวิทยาการต่างๆ ถึงอย่างไรเสียความจำเป็นจะต้องตีความกฎหมายย่อมเกิดขึ้นอยู่นั่นเองโดยเฉพาะในเวลาที่เกิดปัญหาพิพาทหรือโต้แย้งกัน ข้อที่กล่าวว่าถ้าถ้อยคำในกฎหมายชัดเจนแล้วไม่ต้องตีความนั้นถูกต้องก็แต่ในหลักการหรือทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดข้อโต้แย้งกันขึ้นระหว่างคนสองฝ่าย คำที่ดูเหมือนว่าจะชัดเจนก็อาจกลายเป็นปัญหาได้

---

[๑] ธานินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ, **การตีความกฎหมาย** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๒๓), คำนำ

ลอร์ด เดนนิง (Lord Denning) นักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงของอังกฤษผู้หนึ่งได้กล่าวว่า

"การที่กฎหมายตราไว้โดยมีความหมายไม่แน่นอนหรือเคลือบคลุมนั้นก็เพราะเราจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผู้บัญญัติกฎหมายเองก็เป็นปุถุชนซึ่งไม่อาจจะเล็งเห็นข้อเท็จจริงอันสลับซับซ้อนซึ่งจะเกิดเป็นกรณีพิพาทขึ้นในภายหน้าหรือแม้ว่าอาจที่จะเล็งเห็นได้ก็เป็นเรื่องพ้นวิสัยที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมกรณีเหล่านั้นทั้งหมดอย่างปราศจากความเคลือบคลุม"[๒]

ในการตีความกฎหมายจำเป็นต้องใช้ศิลปะ หลักวิชาและสามัญสำนึกประกอบกัน หลักวิชานั้นต้องอาศัยทั้งหลักวิชากฎหมาย หลักวิชาภาษา ไวยากรณ์ ตรรกวิทยาและอื่นๆ นักกฎหมายหลายคนพยายามรวบรวมกฎเกณฑ์การตีความกฎหมายต่างๆ มาตั้งเป็นศาสตร์ว่าด้วยการตีความกฎหมายแต่ก็ไม่ใช่ว่าจะใช้เป็นสูตรตายตัวได้เสมอไป เพราะผู้มีอำนาจหน้าที่ตีความกฎหมายคือ "คน" จึงอาจถูกครอบงำได้ด้วยอวิชาและอกุศลตลอดจนปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในตนเอง เช่น สุขภาพ พื้นความรู้ การศึกษาอบรม ประสบการณ์ และปัจจัยภายนอก เช่น สิ่งแวดล้อม อิทธิพลและแรงกดดันต่างๆ

การตีความรัฐธรรมนูญก็อาศัยความหมายและกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือการตีความรัฐธรรมนูญหมายถึงการค้นหาความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในตัวบทรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีความหมายอย่างไร เพราะถ้อยคำหรือข้อความในรัฐธรรมนูญเคลือบคลุม แปลความหมายได้หลายแง่หลายมุม หาวิธีปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้ยาก หรือมีกรณีสงสัยว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรานั้นๆ จะใช้กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้หรือไม่

อนึ่ง การตีความรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เพราะมีการใช้ถ้อยคำและข้อความในการร่าง แต่ถ้าเป็นจารีตประเพณีหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นของอังกฤษแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการ "ค้นหา**เนื้อหา**ที่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ" ว่าเรื่องนั้นๆ มีจารีตประเพณีว่าอย่างไร เคยมีคำพิพากษาว่าอย่างไร เคยมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าอย่างไร มากกว่าจะเป็นเรื่องการตีความซึ่งเป็นเรื่องของการค้นหา **ความหมาย** อันอยู่เกินเลยจากการค้นหา **เนื้อหา** ออกไปอีกชั้นหนึ่ง

หลักการตีความรัฐธรรมนูญ

การตีความกฎหมายแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์กว้างๆ เฉพาะของตนเอง เช่น กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัดและไม่ตีความย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่จำเลย

---

[๒] Seaford Court Estates, Ltd. v. Asher (1949) 2 K.B. 489.

กฎหมายแพ่งต้องตีความตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ รัฐธรรมนูญเองก็มีหลักการตีความเฉพาะของตนเอง

ผู้ทรงคุณวุฒิผู้หนึ่งเคยให้หลักการตีความรัฐธรรมนูญว่า

"การตีความรัฐธรรมนูญควรจะนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ มาใช้ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับมิได้มีบทบัญญัติว่าจะตีความตามหลักเกณฑ์อย่างใด รัฐธรรมนูญบัญญัติเฉพาะเรื่อง "ผู้ตีความ" เท่านั้น ทั้งนี้ อาจเป็นได้ว่าเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วๆ ไปแล้ว จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในทางการเมืองประกอบด้วย จึงบัญญัติให้แน่นอนลงไปไม่ได้"[๓]

ที่ว่าการตีความรัฐธรรมนูญควรจะนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ มาใช้นั้น คงหมายความเพียงว่าน่าจะตีความโดยอาศัยหลักคล้ายๆ กับหลักการตีความกฎหมายแพ่งเท่านั้น คงมิได้หมายความว่าหลักการตีความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นต้นแบบให้กับการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันที่จริงหลักการตีความกฎหมายแพ่งตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ เป็นหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายดังที่วรรคแรกบัญญัติว่า "กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ" แต่มาตรา ๔ มิใช่เรื่องการตีความกฎหมายอย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องของการใช้กฎหมายแพ่งทั้งประมวล ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่เป็นวิธีค้นหากฎหมายตามลำดับก่อนหลัง การตีความกฎหมายและการอุดช่องว่างกฎหมายด้วย ที่ว่าให้ใช้หลักคล้ายๆ กับหลักการตีความกฎหมายแพ่งจึงไม่มีอะไรมากไปกว่าการเปิดโอกาสให้ผู้ตีความสามารถล้วงลงไปถึงความมุ่งหมาย (spirit) เจตนารมณ์หรือความตั้งใจของบทบัญญัตินั้นๆ ว่าผู้ร่างมีความประสงค์อย่างไร[๔] ความประสงค์ของผู้ร่างในที่นี้หมายถึงความประสงค์ที่ได้บอกกล่าวหรือที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจกันในเวลาร่างขั้นสุดท้าย เมื่อเป็นเช่นนี้รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญมากในการจะหยั่งทราบความประสงค์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ อย่างไรก็ตามสิ่งที่พึงรำลึกถึงก็คือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนและมิใช่กฎหมายมหาชนธรรมดาเหมือนกฎหมายเศรษฐกิจ กฎหมายการคลัง และกฎหมายสังคมอีกหลายฉบับ หากแต่เป็นเอกสารทางการเมืองไม่ว่าในด้านรูปแบบ ลักษณะ เนื้อหา

---

[๓] ทวี ฤกษ์จำนง, **สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับความมั่นคงแห่งชาติ**, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ชุดที่ ๗, พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๐๘.

[๔] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร, วันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๘.

หรือวัตถุประสงค์อีกด้วย รัฐธรรมนูญจึงต่างจากกฎหมายแพ่งตรงที่ในตัวของมันเองมีประวัติวิวัฒนาการ มีปรัชญา และมีความประสงค์ของกฎหมายหรือของความเป็นรัฐธรรมนูญมิใช่แต่เพียงความมุ่งหมายของบทบัญญัติแต่ละมาตราเท่านั้น เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญเราจึงต้องพูดถึงอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นได้ชัดจากคำปรารภรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ พูดถึงอำนาจของรัฏฐาธิปัตย์ พูดถึงทฤษฎีของนักปราชญ์ต่างๆ พูดถึงการต่อสู้ การปฏิวัติ การโค่นล้มยึดอำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักการที่อาจปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียงมาตราเดียว และไม่อาจสรรหาคำพูดมาเรียบเรียงให้ได้ความหมายครอบคลุมหมดได้ในเวลาร่าง อำนาจและเบื้องหลังตลอดจนความยุ่งยากเหล่านี้ไม่ปรากฏในกฎหมายแพ่ง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังร่างขึ้นเพื่อให้เป็นหลักกว้างๆ พอให้เป็นที่มาของกฎหมายอื่น เช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายในลำดับรองอื่นๆ รัฐธรรมนูญจึงมิอาจร่างขึ้นให้ครอบคลุมทุกจุดในชีวิตประจำวัน ดังกรณีของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำเร็จรูปในตัวเองได้ อีกประการหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีบทบัญญัติที่อ่อนตัวอยู่มาก ยอมให้คู่กรณีตกลงยกเว้นเป็นประการอื่นได้ แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เคร่งครัดเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนทุกตัวบทมาตรา เมื่อเป็นเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีความมุ่งหมาย (spirit) ของบทบัญญัตินั้นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญยังมีความมุ่งหมายของตัวเองที่พิเศษออกไปอีกด้วย

ความมุ่งหมายหรือ spirit ของรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศดูได้จากประวัติความเป็นมาซึ่งมิใช่แต่เพียงรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ดังศึกษาได้จากประวัติศาสตร์และคำปรารภของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาย้อนหลังไปถึงประวัติความเป็นมาทางการเมืองการปกครองของประเทศนั้นและรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ด้วย ในความเป็นมาดังกล่าวย่อมมีทั้งการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งเหล่านี้บางทีรู้กันอยู่ในหมู่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญด้วยความขมขื่น เช่นขมขื่นจากการที่เคยเป็นอาณานิคมหรือเคยถูกผู้ปกครองหรือรัฏฐาธิปัตย์เก่ากดขี่ข่มเหงซึ่งอาจไม่มีการอภิปรายหรือกล่าวถึงในเวลาร่างรัฐธรรมนูญมากนักก็ได้ แต่รัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบทบัญญัติแต่ละมาตราย่อมดูดซึมบรรยากาศหรือสภาพเช่นที่ว่าเอาไว้ การตีความรัฐธรรมนูญจำต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้จะละเลยสิ่งเหล่านี้โดยเถรตรงถือตามถ้อยคำในตัวบทรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด หรือเพ่งเล็งแต่ความมุ่งหมายของแต่ละบทมาตราเป็นส่วนๆ ไปเท่านั้นไม่ได้ เช่นในการตีความรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับปัจจุบันจำต้องตีความในแนวที่สอดคล้องกับความจริงที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่สอง เกิดขึ้นเพราะความล้มเหลวของฉบับแรกที่ไม่อาจประกันความเป็น "ประเทศ" ไว้ได้ ลักษณะการจัดระเบียบการปกครองที่ว่าต่างมลรัฐต่างอยู่ไม่เกี่ยวข้องกัน ถ้าพอใจก็อยู่รวมกัน ถ้าไม่พอใจก็แยกตัวออกไป ไม่มีรัฐบาลกลาง รัฐสภากลาง ทรัพย์สินกองกลางหรือระบบอะไรที่เป็นของร่วมกันนั้นใช้การไม่ได้ อีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นผลจากการ

ประกาศอิสรภาพแยกตัวออกจากอังกฤษด้วยความขมขื่นและคับแค้นใจ สภาพความจริงเหล่านี้คือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการตีความกฎหมายและศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาใช้เป็นแนวทาง เช่นจะไม่ตีความในทางที่แสดงว่ามลรัฐมีอำนาจมากเหนือรัฐบาลกลาง หรือมลรัฐสามารถแข็งข้อแยกตัวออกไปได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา และจะไม่ตีความในทางที่จำกัดตัดสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการนับถือศาสนา เพราะชาวอเมริกันรุ่นแรกๆ ก็คือชาวอังกฤษที่ออกเดินทางจากเกาะอังกฤษไปแสวงหาเสรีภาพในการนับถือศาสนานั่นเอง แม้การตีความสิทธิตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ-อเมริกา ศาลก็ขยายความว่าบางส่วนเป็นสิทธิที่แม้แต่คนต่างด้าวสามารถอ้างได้ ไม่ใช่ว่าเป็นสิทธิของผู้มีสัญชาติอเมริกันเท่านั้น ข้อนี้กล่าวกันว่าเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ที่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นโลกใหม่ (New World) เป็นดินแดนแห่งเสรีภาพและความหวังใหม่สำหรับคนทุกชาติทุกภาษาจากทุกมุมโลก คนต่างด้าวที่เดินทางไปสู่ประเทศนี้ไม่รู้กี่แสนกี่ล้านคนที่ต่อมากลายเป็นชาวอเมริกัน เมื่อประเทศนี้เป็นดินแดนแห่งเสรีภาพ รัฐธรรมนูญจึงต้องเปิดกว้างและขยายขอบเขตเสรีภาพแก่ทุกคนที่บ่ายโฉมหน้ามาแสวงหาความมีเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญอินเดีย ฟิลิปปินส์และประเทศอื่นๆ ที่เคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่นมาก่อนก็มักจะถูกตีความไปในแนวทางที่คำนึงถึงความเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ข้อที่ศาลสหรัฐมักจะกล่าวในเวลาตีความรัฐธรรมนูญคือ ในการค้นหาความหมายของคำในรัฐธรรมนูญเราต้องเดาให้ได้ว่าบรรพบุรุษของเราผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (Founding Fathers) อยู่ในบรรยากาศอย่างไร คิดอย่างไร รู้สึกอย่างไร มุ่งหวังจะเห็นอะไร และถ้าเรื่องอย่างนี้เกิดขึ้นโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ทราบแล้ว ท่านเหล่านั้นจะตัดสินใจอย่างไร

การตีความในแนวนี้เองที่ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้นกล่าวว่า "นอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วๆ ไปแล้ว จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในทางการเมืองประกอบด้วย" หลักเกณฑ์ในทางการเมืองในที่นี้มิได้หมายถึงการเมืองในความหมายของการแทรกแซงจากบุคคลผู้มีอำนาจ การวิ่งเต้น การหาเสียง การเอาอกเอาใจผู้มีอำนาจ การหวาดกลัวเพราะแรงกดดัน อิทธิพลอำนาจมืด หรือแม้แต่การเมืองในฐานะที่เป็นกิจกรรมของรัฐบาลหรือรัฐสภา เพราะการเมืองในลักษณะนี้ทำให้เกิดอคติและเป็นการทำให้สถาบันที่มีอำนาจตีความนั้นมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา คำว่าการเมืองในที่นี้น่าจะหมายถึงสภาพความเป็นมาทางการเมืองการปกครอง และโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องของหลักวิชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักวิชาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังที่วิชาการด้านนี้ก็รับรู้และรับรองในอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญและอำนาจอันได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ แม้การพูดถึงหลักต่างๆ ก็พูดในภาษาและความหมายทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งอาจต่างจากที่เข้าใจทั่วไป เช่น หลักแบ่งแยกอำนาจ หลักรัฏฐาธิปัตย์ หลักประชาธิปไตย หลักรูปรัฐบาลแบบ

รัฐสภา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การพูดถึงการเมืองหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็คือการกล่าวถึงความประสงค์ของผู้มีอำนาจจัดให้มีและผู้มีอำนาจจัดทำนั่นเอง ซึ่งโครงสร้างแห่งอำนาจเหล่านี้และความประสงค์เช่นว่านี้ไม่มีหรือไม่ต้องคำนึงถึงในการตีความกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาหรือแม้แต่กฎหมายมหาชนอื่นๆ

อีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญนั้นมิใช่กฎหมายธรรมดา ปกติแล้วการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่อาจทำได้ง่ายเท่าใดนัก แม้บางประเทศจะกล่าวว่ารัฐธรรมนูญของตนแก้ไขง่าย แต่ก็ไม่ง่ายดายอย่างเดียวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่าฉบับถาวรนั้นก็มุ่งประสงค์จะให้ใช้ได้นานจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ กฎเกณฑ์ที่กำหนดลงไว้ในรัฐธรรมนูญก็เขียนไว้กว้างๆ พอที่จะเป็นต้นเค้าหรือแม่บทให้ออกกฎหมายอื่นมารองรับหรือขยายความได้ ลักษณะเหล่านี้แสดงว่าการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องตอบสนองต่อเหตุการณ์ต่างๆ ให้มากที่สุดและใช้การได้ดีที่สุดให้สมกับสถานะและความยากลำบากในการจัดทำและแก้ไข จะตีความเพียงเผื่อไว้แค่เหตุการณ์ปัจจุบันไม่ได้ แต่ต้องเผื่อไปถึงอนาคตด้วย บ่อยครั้งที่การตีความมิได้ทำเพียงเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยในคดีเฉพาะหน้า หากแต่เกิดผลมหาศาลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคนทั้งประเทศ ศักดิ์ศรีของประเทศ พันธะที่ประเทศมีต่อนานาประเทศในสังคมโลก และอาจกระทบต่อเอกราช ผู้ตีความจึงต้องยืนอยู่บนสมมุติฐานว่ารัฐธรรมนูญร่างขึ้นแก้ปัญหาต่างๆ คงเป็นเพราะหลักการตีความที่ยุ่งยากกว้างขวางเช่นนี้เอง นักกฎหมายเช่นเคลเสนจึงเห็นว่าอาจไม่เหมาะที่ศาลจะเข้ามาเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในปัญหาว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นความเห็นที่ต้องการพิทักษ์เกียรติภูมิของศาลประการหนึ่ง ไม่ใช่จะรังเกียจว่าศาลทำหน้าที่เช่นนี้ไม่ได้ เพราะอย่างน้อยศาลสหรัฐก็ทำหน้าที่ได้ดีแต่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก เมื่อจอห์น มาร์แชล (John Marshall) ประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี **Mc Culloch v. Maryland** ใน พ.ศ. ๒๓๖๒ (ค.ศ. ๑๘๑๙) ได้กล่าวว่า "บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ตั้งใจให้ใช้การได้ทุกยุคทุกสมัย และผลจากการนี้คือย่อมสามารถปรับให้ใช้ได้กับทุกวิกฤตการณ์ของมวลมนุษย์"[๕] อีกกว่าศตวรรษต่อมา ฮาร์ลัน สโตน (Harlan F. Stone) ประธานศาลสูงสุดอีกผู้หนึ่งก็ได้กล่าวในคดี **United States v. Classic** ว่า "เมื่อเราอ่านถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ เราจะทำอย่างเดียวกับที่เราอ่านกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นๆ ที่ออกมาจากสภาและอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับวิถีชีวิตได้ง่ายๆ ไม่ได้ แต่ต้องทำอย่างกับว่ามีความประสงค์ยิ่งใหญ่ที่จะให้บรรลุถึงซึ่งความเป็นรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน

---

[๕] 4 Wheaton 316 (1819).

มาโดยตลอด"[๖]

เข้าใจว่าเป็นเพราะหลักการตีความเช่นนี้เอง ศาลสูงสุดของสหรัฐจึงได้อ่านถ้อยคำรัฐธรรมนูญด้วยทัศนะที่เปิดกว้าง และขยายความกว้างขวางเพื่อตอบสนองต่อสภาพการเมืองภายในและระหว่างประเทศ ความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในศตวรรษปัจจุบันโดยไม่ต้องหวนกลับไปแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตั้งแต่ครั้งโรงพิมพ์ยังมีไม่กี่แห่ง หนังสือพิมพ์มีไม่กี่ฉบับ พรรคการเมืองยังไม่เกิดขึ้น การลงโทษโดยวิธีเผาทั้งเป็นยังแพร่หลาย แต่มาบัดนี้ด้วยถ้อยคำเดิมในรัฐธรรมนูญเดิม ศาลสหรัฐอเมริกาสามารถตีความถึงกับว่ารัฐธรรมนูญห้ามการลงโทษประหารชีวิตในความผิดบางประเภท การทำแท้งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่สามารถทำได้ในหลายกรณี เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ สื่อสารทางโทรคมนาคมและข้อมูลคอมพิวเตอร์ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองย่อมมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นการตั้งพรรคคอมมิวนิสต์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการพิมพ์หรือเผยแพร่หนังสือหรือภาพยนตร์อุจาดลามกย่อมได้รับความคุ้มครองในหลายกรณี[๗] อย่างไรก็ตามที่ใช้คำว่า "แต่มาบัดนี้...ศาลสหรัฐอเมริกาสามารถตีความถึงกับว่า" นั้น กว่าจะเดินทางมาจุดนี้ได้ก็ผ่านระยะเวลายาวนานพอสมควรและฝ่าฟันความขัดแย้งทางความคิดมาไม่ใช่น้อย เพราะศาลก็คือคนจึงอาจถูกครอบงำด้วยปัจจัยต่างๆ ได้มาก และก็ไม่แน่ว่าศาลสมัยใดถูกสมัยใดผิด ศาลสมัยใดล้วงลงไปถึงเจตนารมณ์ของบรรพบุรุษผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกต้องกว่ากัน เช่นในสมัยหนึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐเองถึงกับเคยตัดสินว่า รัฐธรรมนูญคุ้มครอง "บุคคล" แต่ทาสนิโกรไม่ใช่บุคคลจึงไม่มีสิทธิอ้างความเสมอภาค เมื่อไม่นานมานี้ศาลสูงสุดเองก็ยังเคยยืนยันอยู่ว่า การที่ราษฎรมีเครื่องมือ เช่น ถุงยางอนามัยเพื่อใช้ในการคุมกำเนิดซึ่งเป็นความผิดอาญาในบางมลรัฐที่เคร่งศาสนานั้น กฎหมายอาญาที่เอาผิดฐานนี้ใช้บังคับได้ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สองขณะที่รัฐบาลกับรัฐสภาร่วมมือกันแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ให้จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนด ศาลสูงสุดก็วินิจฉัยว่ากฎหมายแรงงานเช่นนี้ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะละเมิด

---

[๖] 313 U.S. 299 (1941).

[๗] การตีความที่ขยายความหมายออกไปให้กว้างขวางเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ศาลฎีกาก็เคยทำ เช่นตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔ คำว่า "เสรีภาพในร่างกาย" ว่าหมายถึงเสรีภาพในการกระทำ และเสรีภาพในการกระทำหมายถึงการทำอะไรก็ได้ที่ไม่ผิดกฎหมาย การออกกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษการกระทำที่เกิดก่อนจะมีกฎหมายห้าม จึงเป็นการออกกฎหมายย้อนหลังซึ่งขัดรัฐธรรมนูญ (คำพิพากษาคดีอาชญากรสงครามที่ ๑/๒๔๘๙) มีข้อที่น่าสังเกตว่า แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามการออกกฎหมายย้อนหลังโดยชัดแจ้ง แต่ศาลฎีกาค้นพบหลักการนี้โดยผลของการตีความหลายชั้นดังกล่าว

สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) อันเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาออกกฎหมายให้รัฐจ่ายเงินสวัสดิการแก่คนว่างงานเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ศาลสูงสุดก็วินิจฉัยว่ากฎหมายเช่นนี้ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะขัดกับหลักความเสมอภาคที่ว่ารัฐธรรมนูญคุ้มครองทุกคนเท่ากัน (all men are created equal) รัฐจะเก็บภาษีจากคนที่มีงานทำและทำงานจนมีรายได้ดีแล้วเอามาเจือจุนคนจนที่ไม่มีงานทำหรือไม่ได้ทำงานหาได้ไม่ ผลจากคำวินิจฉัยหรือการตีความทำนองนี้คือประธานาธิบดีในสมัยนั้นได้เสนอให้แก้รัฐธรรมนูญและเสนอให้ยุบศาลสูงสุดเสียโดยขู่ว่า "เว้นแต่ศาลจะเปลี่ยนหลักการตีความเสียใหม่"

ที่ว่ามานี้ไม่ได้หมายความว่าการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องขยายความอย่างกว้างขวางอย่างที่ศาลสหรัฐยุคใหม่ทำ แต่หมายความเพียงว่าควรตีความด้วยทัศนะที่กว้างขวางกว่าการตีความกฎหมายธรรมดา นักกฎหมายบางคนถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย จึงควรตีความอย่างเดียวกับกฎหมายอาญาซึ่งเห็นว่าเป็นกฎหมายมหาชนและเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยเช่นกัน กล่าวคือควรตีความอย่างเคร่งครัดและไม่มีผลย้อนหลังโดยเฉพาะในทางที่เป็นผลร้าย หลักเช่นนี้น่าจะไม่ถูกต้องและเป็นคนละเรื่องกัน ข้อที่ว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนหรือไม่นั้นไม่จำเป็นต้องกล่าวถึง ณ ที่นี้ แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะและความมุ่งหมายต่างจากกฎหมายอื่นทั้งหลายทั้งปวง และความเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่มีรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจึงอาจมีผลย้อนหลังได้ เช่นกฎหมายที่ออกมาเมื่อหลายสิบปีก่อนและชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อาจใช้บังคับมิได้เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ออกมาภายหลัง นอกจากนี้การตีความก็ต้องให้กว้างกว่าการตีความกฎหมายแพ่งด้วยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายของการมีรัฐธรรมนูญนั้นๆ ซึ่งตรวจพบได้จากความมุ่งหมายของผู้ร่าง เหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์และคำปรารภของรัฐธรรมนูญนั้นเอง

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางคนที่มีความคิดในทางรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) หรือเชื่อมั่นในหลักความเป็นประชาธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญ ยังเห็นต่อไปอีกด้วยว่าการกล่าวถึงการตีความตามความมุ่งหมายนั้นนอกจากจะเกินเลยจากความมุ่งหมายแห่งบทบัญญัติแต่ละมาตราไปจนถึงความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ แล้ว ผู้มีอำนาจตีความควรตีความในทางให้รัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าจะดีหรือเลวประการใดให้เป็นประชาธิปไตยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้เกินเลยจากความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญไปถึงความมุ่งหมายของการมีรัฐธรรมนูญขึ้นในโลกตามระบบรัฐธรรมนูญหรือลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมอันเป็นปรัชญาของการมีรัฐธรรมนูญอีกด้วย ถ้าทำได้เช่นนี้รัฐธรรมนูญที่เป็นเผด็จการก็จะดูเป็นธรรมหรือเป็นประชาธิปไตยขึ้น สิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัดก็จะผ่อนคลายมากขึ้น

อำนาจรัฐที่เขียนไว้มหาศาลก็จะแคบลง อันที่จริงการตีความในแนวนี้ศาลสหรัฐอเมริกาก็ทำอยู่แล้วบ้างโดยเอาหลักในรัฐธรรมนูญเองเข้าไปจับ แต่ก็ทำได้แนบเนียนเพราะไม่ต้องอ้างหลักรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งส่อไปในทางว่านำเอาทฤษฎี ปรัชญาหรือความคิดเห็นส่วนตัวเข้าไปจับมากเกินไป ซึ่งบางทีเห็นได้ว่าอาจฝ่าฝืนทั้งถ้อยคำและเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้งจนดูตรงกันข้ามไปเลย การตีความเช่นนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้มีอำนาจจัดให้มีและจัดทำรัฐธรรมนูญกับผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญและกลายเป็นเรื่องการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้มีอำนาจตีความเช่นศาลหรือรัฐสภาจึงพอมีจังหวะและความชอบธรรมที่จะถือโอกาสตีความเสียใหม่ได้ เช่น เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นผู้จัดให้มีและจัดทำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ของไทยลาออกภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้มีรัฐบาลใหม่และสภานิติบัญญัติแห่งชาติใหม่ในเวลาต่อมา แต่ยังคงมีธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับเดิม หรือเมื่อประธานาธิบดีมาร์คอสแห่งฟิลิปปินส์หมดอำนาจไปใน พ.ศ. ๒๕๒๙ และนางอาคิโนได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดีต่อมาด้วยการยอมรับจากมหาชนแม้ผลการเลือกตั้งจะยังสับสนว่าใครคือผู้ชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับของมาร์คอสยังคงใช้บังคับต่อมา กรณีเหล่านี้อาจเป็นช่องทางให้ตีความรัฐธรรมนูญโดยยกเอาปรัชญาของการมีรัฐธรรมนูญหรืออื่นๆ เข้ามาปรับ และทำให้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนความหมายไปได้ อย่างไรก็ตามการตีความในลักษณะรอจังหวะและโอกาสเช่นนี้ดูเป็น "การเมือง" อยู่บ้าง จึงไม่นิยมนักเว้นแต่ถ้อยคำและความมุ่งหมายของถ้อยคำตลอดจนความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญนั้นเองเปิดโอกาสให้ทำได้โดยไม่ต้องอ้างหลักอื่นใดให้ไกลออกไปกว่านั้น ศาลสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ด้วยการนำคำในรัฐธรรมนูญว่า "due process of law" ซึ่งหมายถึง "โดยอาศัยกระบวนการแห่งกฎหมาย" อันมีความหมายในทำนองหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการวางหลักการใหม่ๆ หรือทำลายหลักการเดิมที่ศาลเห็นว่าไม่เป็นธรรมและใช้เป็นกุญแจไขคำต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลเห็นว่าหลักการใดดีอยู่แล้ว เป็นประชาธิปไตยแล้ว ศาลก็มักอ้างว่ากรณีนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะต้องนำเอาหลัก due process of law มาใช้ หรือไม่ก็อ้างว่าศาลขอระงับยับยั้งเองไม่ก้าวล่วงไปพิจารณา (self-restraint) แต่ถ้าศาลเห็นว่าหลักการนี้ไม่ถูกต้อง ศาลก็ยกหลัก due process of law อันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัย ทั้งที่ความจริงแล้วผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจจะให้ศาลใช้หลัก due process of law เป็นแก้วสารพัดนึกจริงหรือไม่ก็ยังน่าสงสัยอยู่

เครื่องมือช่วยในการตีความรัฐธรรมนูญ

นอกจากตัวรัฐธรรมนูญเอง เช่น ข้อความในคำปรารภ ข้อความในมาตราใกล้เคียงกัน (context) แล้ว ยังมีสิ่งอื่นภายนอกรัฐธรรมนูญที่อาจใช้เป็นเครื่องมือค้นหา

ความหมายของรัฐธรรมนูญดังนี้

๑. รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่ารายงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรายงานการประชุมของสภาที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นๆ ตลอดจนคำแปรญัตติต่างๆ (ถ้ามี)

๒. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งอาจแสดงความเหมือนหรือความแตกต่างในการใช้ถ้อยคำเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๓. คำวินิจฉัยของศาล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคำตีความของรัฐสภาในเรื่องนั้นๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

๔. พจนานุกรม

๕. ตัวบทกฎหมายซึ่งพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความ

๖. คำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรผู้มีอำนาจตีความกฎหมายในประเด็น ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความ

๗. ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองตลอดจนคำวินิจฉัยของประธานสภาในกรณีต่างๆ ที่เคยมีมาแล้ว

๘. ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่เคยพิมพ์เผยแพร่แล้ว

ในประเทศไทย การประชุมปรึกษาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕, ๒๔๙๒, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ มีความสำคัญมากต่อการตีความรัฐธรรมนูญ เพราะการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทยจึงมีการเสนอหลักการที่เป็นของใหม่สำหรับระบอบการปกครองใหม่ของไทย หลักการหรือแม้แต่โครงสร้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและวิธีใช้ถ้อยคำต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นที่มาและแบบอย่างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ส่วนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น เป็นการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีการศึกษาอย่างรอบคอบ มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ยิ่งฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งใช้เวลาพิจารณานานถึง ๙ ปี ก็ยิ่งมีข้อคิดเห็นในเชิงสนับสนุนและคัดค้านหลักการต่างๆ อย่างกว้างขวาง การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ร่างโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติและมีนักวิชาการหลายสำนักร่วมในการยกร่าง การพิจารณา และการแปรญัตติชั้นกรรมาธิการ คำอภิปรายตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมจึงเป็นเครื่องมือช่วยในการศึกษาความเป็นมาของบทบัญญัติและถ้อยคำบางคำเป็นอย่างดี ส่วนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ตลอดจนฉบับแก้ไข

พ.ศ. ๒๕๓๘ แม้จะมีเวลาพิจารณาไม่ยาวนานนัก แต่คำอภิปรายก็ช่วยให้เห็นพัฒนาการของหลักการต่างๆ และความแตกต่างระหว่างการใช้ถ้อยคำบางคำในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กับฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี[๕]

องค์กรผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ

ในสหรัฐอเมริกา การตีความรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายจะเป็นของศาล ไม่ว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาจะตีความมาก่อนอย่างไรหรือเข้าใจว่าอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อเป็นคดีมาถึงศาล ศาลย่อมมีอำนาจตีความใหม่ วิธีที่จะสกัดไม่ให้ศาลตีความได้ก็คือการเบี่ยงเบนประเด็นให้เป็นเรื่องอื่นที่อยู่นอกอำนาจศาล[๙] ในประเทศอื่นๆ ก็มีบทบัญญัติให้มีองค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ การใช้รัฐธรรมนูญที่สำคัญและเป็นเหตุให้มีการตีความรัฐธรรมนูญบ่อยที่สุด คือการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์การแปลกๆ ใหม่ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องและใช้อำนาจ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในประเทศไทย แต่เดิมแล้วถือว่าอำนาจในการตีความเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๖๒ แต่แม้กระนั้นศาลก็เคยอ้างว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายจึงจำเป็นต้องตีความด้วยตามคำพิพากษาในคดีอาชญากรสงครามที่ ๑/๒๔๘๙ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และเห็นว่าคำว่า "สิทธิเด็ดขาด" นั้น เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ มาตรา ๘๖ และฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙๔ ในเวลาต่อมาก็ยังถือว่าสิทธิในการตีความเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐสภา เพียงแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ยอมให้ศาลและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การตีความในกรณีอื่นๆ นอกจากนี้อยู่ในอำนาจรัฐสภา

อำนาจการตีความของรัฐสภาถูกแบ่งไปเป็นของศาลและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ และดูเหมือนว่าจะถูกแบ่งอำนาจไปเรื่อยๆ เพราะเมื่อถึง พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๗๗ กำหนดว่า "ถ้ามีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมร่วมกัน

---

[๕] สำหรับการศึกษาปัญหาบางประเด็นในรัฐธรรมนูญไทย โดยศึกษาจากรายงานการประชุมสภาที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โปรด ดู โภคิน พลกุล, **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย** (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๐).

[๙] ประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาผู้หนึ่งเคยกล่าวว่า "เราทั้งหลายอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญมีว่าอย่างไรก็สุดแต่ศาลจะพูดว่าอย่างไร", Edward S. Corwin, **The Constitution And What It Means Today** (Princeton : Princeton University Press, 1973), p. xv.

ของรัฐสภาให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด" ข้อนี้หมายความว่าอำนาจของรัฐสภาที่เคย "เด็ดขาด" ก็ถูกแบ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ ให้ไปเป็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นหมดสิ้น อำนาจของรัฐสภาจำกัดลงเหลือแค่การตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของสภาเท่านั้น องค์การอื่นที่ว่านี้เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะหมายถึงศาลซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจตีความกฎหมายเมื่อมีประเด็นไปสู่การพิจารณาอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาคือฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๑๒ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๓ ก็ยังยึดหลักเดียวกัน ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ๒๕๑๕ ก็ให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้หลักเดียวกันนี้

คำว่า "อันอยู่ในวงงาน" ซึ่งเป็นการจำกัดกรอบอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของสภาให้แคบลง ได้เปลี่ยนมาเป็นคำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา" ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๓ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๔๑ โดยมีเหตุผลว่า คำว่า "อำนาจหน้าที่" ชัดเจนและเข้าใจได้ดีกว่าคำว่า "วงงานของสภา"[๑๐]

ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาพอจะกล่าวได้ว่ามีดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย คือพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราช-กำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขกฎมณเฑียรบาลฯ

๒. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและที่เกี่ยวเนื่องกัน คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมาธิการ การอภิปรายในสภา การฟังคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย

๓. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่างๆ เช่น การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ การปิดสมัยประชุมก่อนครบเวลา การเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ

กระบวนการตีความรัฐธรรมนูญ

๑. การตีความของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิเสนอให้มีการตีความรัฐธรรมนูญได้โดยทำเป็นญัตติยื่นเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภา และอาจต้องมีผู้รับรองญัตติตามที่ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดในการขอให้มีการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นเรื่องที่มีปัญหาหรือมีมูล (cause)

---

[๑๐] ยงเกียรติ อดิเศรษฐกุล, "การตีความรัฐธรรมนูญ", **รัฐสภาสาร**, ปีที่ ๓๔, ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๙, หน้า ๔๖.

เกิดขึ้น มิใช่ว่าขอตั้งเป็นประเด็นสมมติหรือเพื่อการศึกษา คณะรัฐมนตรีเองอาจขอให้ตีความปัญหาจริงๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาก็ได้

การพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มติในการตีความให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมือง สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยบุคคลมากหน้าหลายตา หลายระดับความรู้และความคิด ในทางการเมืองก็แตกต่างกันด้วยสังกัดพรรคและอุดมการณ์ทางการเมือง สมาชิกผู้ร่วมในการตีความอาจไม่เข้าใจกฎหมายทั้งหมดและอาจผูกพันตามมติของพรรคมาก่อนก็ได้ การตีความของรัฐสภาจึงมุ่งจะยุติปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นสำคัญเพื่อจะให้เกิดผลเฉพาะหน้าหรือระงับปัญหาในขณะนั้นหรือแสวงหาแนวทางที่พึงปฏิบัติอย่างรวดเร็ว โดยอาจมิได้ศึกษากลั่นกรองให้รอบคอบหรืออาศัยหลักวิชามากเท่าใดนัก บ่อยครั้งที่การตีความเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา หรือฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลซึ่งมุ่งเอาแพ้เอาชนะกันโดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมาก บ่อยครั้งที่การตีความมีการลงมติโดยไม่ต้องอภิปรายให้กว้างขวางเพราะทุกคนทราบแล้วว่าควรยุติปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้นๆ อย่างไรโดยไม่ต้องแสดงโวหารหรือเหตุผลมากนัก การตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจึงลงท้ายด้วยการตัดสินแบบประชาธิปไตยใช้จำนวนข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งผลจากการนี้ทำให้มีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการตีความแบบพวกมากลากไป[๑๑] บางครั้งก็มีการถามขึ้นว่าเป็นการตีความหรือตีรวนกันแน่ เพราะดูจะรวบรัดและผลักดันไปในแนวทางที่ต้องการโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาให้รอบคอบ นอกจากนั้นการขอให้ตีความและลงมติก็ทำได้ง่าย ผลของการตีความหรือมติก็มิได้มีฐานะเป็นกฎหมายทั้งไม่ผูกมัดรัฐสภาไม่ว่าในวาระนั้นหรือรัฐสภาวาระหน้า ชุดหน้าว่าจะต้องตีความตามนัยเดิมอีก ที่ว่าการตีความปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐสภาหมายถึงเด็ดขาดต่อบุคคลภายนอกและเฉพาะในขณะนั้นเท่านั้น ในอนาคตรัฐสภาเปลี่ยนแปลงความเห็นได้

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการตีความก็ดูเป็น "วิชาการ" และรอบคอบขึ้น เช่นมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญไปศึกษาญัตติที่มีผู้เสนอขอให้ตีความมาตราใดมาตราหนึ่ง คณะกรรมาธิการอาจประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกด้วย เมื่อศึกษาแล้วได้ความว่าอย่างไรก็ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐสภาลงมติตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว

---

[๑๑] เทพปกรณ์ เดชา, **การตีความรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร,** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๗, หน้า ๑๙๑.

๒. การตีความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

๓. การตีความของศาล ศาลจะตีความรัฐธรรมนูญได้เมื่อเกิดปัญหาในการพิจารณาคดี กระบวนการของศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการตีความของศาลโดยปกติแล้วมีอยู่กว้างขวางมาก

๔. การตีความขององค์กรและบุคคลอื่นๆ การตีความขององค์กรและบุคคลอื่นๆ เช่น คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและนักวิชาการ ย่อมใช้ได้ในขอบเขตการปฏิบัติงานของตน หรือเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นย่อมต้องพิจารณาว่าอำนาจเด็ดขาดที่แท้จริงเป็นของใคร ถ้าเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีอยู่ค่อนข้างจำกัด) ก็ต้องเสนอไปยังองค์กรนั้น ถ้าเป็นอำนาจของรัฐสภาเพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาก็ต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทำเป็นญัตติเสนอรัฐสภา ถ้าเป็นอำนาจของศาลก็ต้องนำคดีไปสู่ศาลและใช้วิธีพิจารณาขององค์กรนั้นๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น น่าจะกล่าวได้ว่ามีเหตุให้ตีความรัฐธรรมนูญได้หลายกรณีและเมื่อการตีความบางเรื่องเป็นการใช้ดุลพินิจในวงงานหรือในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (executive discretion หรือที่เรียกตามหลักกฎหมายอเมริกันว่า political question) ศาลก็มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือวินิจฉัยใหม่ บางเรื่องหาผู้เสียหายที่จะอยู่ในฐานะร้องเรียนกล่าวโทษ หรือขอให้วินิจฉัยใหม่ (locus standi) ไม่ได้ การตีความของคณะรัฐมนตรีในเรื่องเหล่านั้นเท่ากับว่าถึงที่สุดโดยปริยาย เช่น เมื่อสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบ รัฐมนตรีไม่ยอมตอบโดยเห็นว่าสิ่งที่อยู่ในความรู้ของตนและตรงกับที่มีผู้ตั้งกระทู้ถามเป็นเรื่อง "เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน" ตามมาตรา ๑๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑

อนึ่ง นอกจากนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาตลอดจนผู้เป็นประธานรัฐสภาย่อมมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนด้วย เช่นประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินอันจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ประธานสภาแต่ละสภามีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญว่าญัตติที่สมาชิกสภายื่นมาต้องห้ามหรือไม่ แล้วใช้อำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาในฐานะประธานสภาไม่รับหรือสั่งให้ไปแก้มาใหม่ เป็นต้น

ตัวอย่างการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภา

๑. การตีความที่ญัตติตกไป

ญัตติ เรื่อง ขอให้รัฐสภาตีความในมาตรา ๘๐ อนุมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒

ผู้เสนอ นายเพทาย โชตินุชิต

มาตรา ๘๐ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อนุมาตรา ๑ ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทนหรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นว่านั้น ทั้งนี้นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฯลฯ

ประเด็นของปัญหา มีปัญหาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะเดียวกันได้หรือไม่

ในการอภิปรายเรื่องนี้ ที่ประชุมให้ข้อสังเกตว่า ปัญหานี้น่าจะไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในวงงานของรัฐสภาที่จะตีความได้ วิถีทางที่ถูกต้องน่าจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้วินิจฉัย หากที่ประชุมสภานี้เกิดตีความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะเดียวกันได้ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๘๐ (๑) ถ้ามีสมาชิกอีกส่วนหนึ่งยื่นญัตติต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตรงกันข้ามซึ่งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเอกสิทธิโดยเด็ดขาด ก็จะเป็นผลเสียเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา อีกประการหนึ่งปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว เป็นแต่เพียงเรื่องที่ผู้เสนอตั้งข้อสงสัยขึ้นมาเอง

มติ ที่ประชุมมีมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ญัตตินี้จึงเป็นอันตกไป

(ที่มา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๙๒ และครั้งที่ ๔ วันเสาร์ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๔๙๒)

๒. การตีความที่มีมติในทางปฏิเสธหรือจำกัดอำนาจสภา

ญัตติ เรื่อง ขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๑ วรรคแรก

ผู้เสนอ นายชุมพล มณีเนตร กับคณะ

มาตรา ๑๖๑ วรรคแรก บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก

หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น"

ประเด็นของปัญหา สืบเนื่องจากได้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ จำนวนหนึ่งได้เสนอญัตติขอให้สภามีมติตั้งกรรมาธิการสอบสวนการบ่อนทำลายชาติและเพิกถอนสัญชาติของบุคคลจำนวนหนึ่งตาม มาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญซึ่งประธานฯ ได้อนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระแล้ว สมาชิกผู้เสนอญัตติขอให้ตีความรัฐธรรมนูญนี้เห็นว่าก่อนที่สภาจะได้พิจารณาญัตติดังกล่าว สภาควรได้พิจารณาตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ เสียก่อนว่า สภานี้มีอำนาจหน้าที่ขอบเขตการดำเนินงานเพียงไรหรือไม่

ในการอภิปรายฝ่ายที่เห็นว่า สภาสามารถตั้งกรรมาธิการเพื่อสอบสวนตามมาตรา ๑๖๑ กระทำได้ให้เหตุผลว่า ความมุ่งหมายของผู้เสนอญัตติเพื่อให้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อไปสืบสวนและศึกษาเรื่องราวต่างๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลแล้วรายงานต่อสภาเท่านั้น ซึ่งก็อยู่ในขอบเขตวงงานของสภา ไม่ได้ก้าวก่ายอำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการแต่อย่างใด การตีความวงงานของสภาไม่ควรจำกัดเฉพาะการตรากฎหมายเพียงอย่างเดียว ควรพิจารณาถึงหน้าที่ในการตรวจตราสอบสวนการบริหารของฝ่ายบริหารด้วย

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่า สภาไม่สามารถตั้งกรรมาธิการเพื่อสอบสวนตามมาตรา ๑๖๑ ให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในวงงานของสภาที่จะกระทำได้ เป็นการก้าวก่ายอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติการควบคุมการบริหารของแผ่นดินต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มติ ที่ประชุมเห็นว่าญัตติขอให้สภาตั้งกรรมาธิการเพื่อสอบสวนตามมาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญ กระทำไม่ได้

(ที่มา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๑๙ (สามัญสมัยที่ ๒) วันพุธที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๑๙)

๓. การตีความเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้รัฐสภาตีความมาตรา ๑๔๑ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๑ ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะต้องตีความ และ

ให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด"

ผู้เสนอ นายปิยะณัฐ วัชราภรณ์ กับคณะ

ประเด็นของปัญหา สืบเนื่องมาจากญัตติขอให้รัฐสภาตีความมาตรา ๑๓๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ (นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) กล่าวคือกรณีที่รัฐสภา จะตีความเรื่องใดต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นกันในมาตรา ๑๔๓ ซึ่งมีอยู่ ๑๔ กรณีด้วยกัน กรณีใดที่ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้ว รัฐสภาก็ไม่มีสิทธิที่จะตีความได้ การที่จะมีการเสนอญัตติให้รัฐสภาตีความในเรื่องของพระมหากษัตริย์ วุฒิสภา สภาผู้แทนฯ คณะรัฐมนตรี ศาล ซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ย่อมกระทำมิได้

ที่ประชุมฯ ได้อภิปรายกันระหว่างฝ่ายที่เห็นว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะตีความตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๗ ได้ ด้วยเหตุผลว่า มาตรา ๑๓๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จึงไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐสภาแต่อย่างใด เพราะคำว่า "รัฐสภา" นั้น มาตรา ๗๔ บัญญัติว่าต้องประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะตีความตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๗ ได้ โดยถือตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๗๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ นี้ ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดี แม้ประชุมแยกกันก็ถือว่าการประชุมแต่ละครั้งนั้นคือการประชุมของรัฐสภาได้เช่นกัน

มติ รัฐสภามีอำนาจตีความตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๗ ได้

(ที่มา ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๒๗ (สมัยสามัญ) วันพุธที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๗)

การตีความรัฐธรรมนูญในระบบปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๔๐)

ด้วยเหตุที่การตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาอาจก่อให้เกิดผลในทางที่ไม่เป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลัก จึงอาจถูกครหาได้ว่าเป็นการตีความตามกระแสทางการเมือง เพราะรัฐบาลมักเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจึงเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความโดยการ "วินิจฉัย" ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ให้ความเห็นชอบ หลักการดังกล่าวอันเป็นหลักการใหม่ และเมื่อมีการ "ตรวจชำระ" รัฐธรรมนูญใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับใน พ.ศ. ๒๕๓๗-๒๕๓๘ รัฐสภาก็มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการนี้แต่อย่างใด ดังที่ปรากฏในมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า

"ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย"

ผู้ที่จะมีอำนาจส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรานี้ คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และจะต้องมีมติของที่ประชุมองค์กรนั้นๆ ว่ากรณีมีปัญหาจะต้องตีความรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งจึงเห็นควรให้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความโดยการวินิจฉัย ซึ่งในเรื่องนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวางหลักเกณฑ์ไว้แล้วเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่าคำว่า "กรณีมีปัญหา" จะต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ปัญหาสมมุติหรือการวางหลักล่วงหน้าเพราะถ้าเป็นกรณีประการหลังนี้ ควรหาคำตอบจากวงวิชาการหรือให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย

อนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญแทนการให้รัฐสภาเป็นผู้ตีความย่อมมีผลดีทั้งในทางวิชาการและการเป็นที่ยอมรับ ถ้าจะมีความระแวงแคลงใจอย่างใดก็เป็นเรื่องความหวาดระแวงตัวบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแต่โดยทั่วไปแล้วก็เป็นที่ยอมรับพอสมควร ข้อดีของการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความอีกประการหนึ่ง คือในคำวินิจฉัยย่อมจำเป็นต้องมีกระบวนการและมีการให้เหตุผลซึ่งจะเป็นมูลฐานสำคัญในทางวิชาการและในการที่จะนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในโอกาสต่อไป

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐ คน ในการประชุมปรึกษาและวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่ององค์ประชุมพิจารณาและองค์ประชุมวินิจฉัยไว้เป็นพิเศษ จึงต้องนำมาตรา ๒๐๘ มาใช้ ซึ่งบัญญัติว่า

"การประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญมาประชุมไม่น้อยกว่า ๖ คน จึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้"

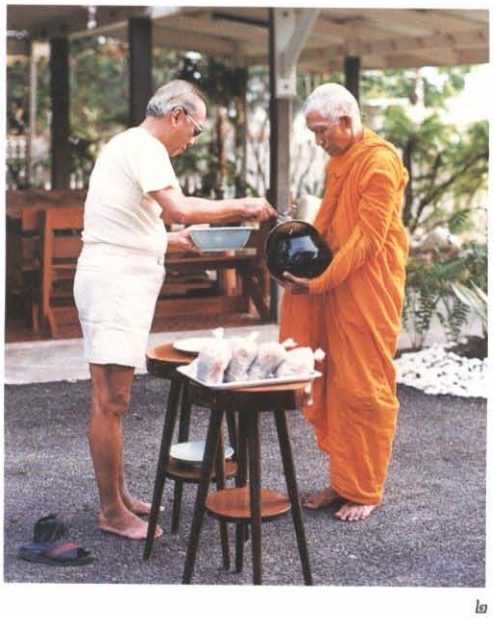
ผลจึงอาจเป็นว่ามีตุลาการรัฐธรรมนูญมาประชุม ๖ คน ซึ่งจัดเป็นองค์ประชุมได้ และตุลาการรัฐธรรมนูญ ๔ คน ประกอบเป็นฝ่ายข้างมาก ในขณะที่ฝ่ายข้างน้อยมี ๒ คน คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ๔ คน อาจมีผลกระทบมหาศาลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติงานของรัฐสภาและความเป็นไปขององค์กรต่างๆ ได้ เช่น อาจมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงโดยการตีความก็ได้ ในขณะที่การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาโดยเสนอเป็นปัญหาโดยตรงซึ่งต้องส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๙๗ นั้น ต้องอาศัยเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมดอันเป็นจำนวนที่มากกว่าเสียงข้างมากธรรมดาขององค์ประชุมในเวลาตีความรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจตีความดังกล่าว แต่ก็หมายถึง เฉพาะเมื่อองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้มีข้อสงสัยและส่งเรื่องให้ตีความเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่มีประเด็นไปสู่ศาลและศาลเห็นว่าจำเป็นต้องตีความรัฐธรรมนูญ ศาลก็สามารถตีความได้โดยไม่ต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ และการตีความโดยศาลเช่นว่านั้นก็มีผลทางกฎหมายเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มาตรา ๒๐๗ ดังกล่าวข้างต้นไม่ตัดอำนาจของศาลที่จะตีความรัฐธรรมนูญในปัญหาที่เกิดเป็นคดีขึ้นแล้วและมีเรื่องไปสู่ศาล เว้นแต่ประเด็นนั้นจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้ว หรือมีองค์กรที่มีอำนาจส่งเรื่องไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วจึงจะเป็นกรณีที่ศาลต้องฟังคำวินิจฉัยดังกล่าว

หน้าว่าง



๑

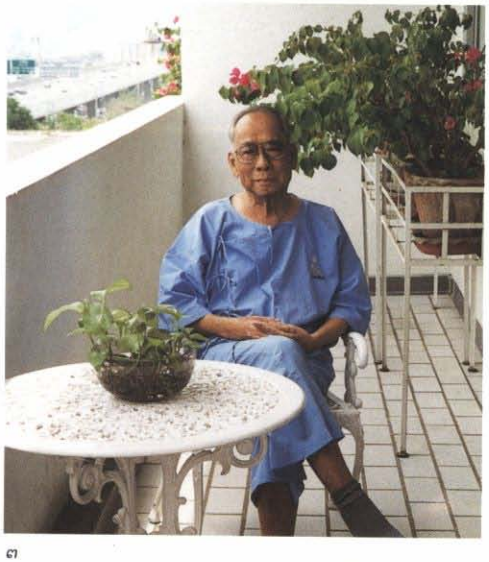


๒

๑. *ท่านผู้หญิง กุณฑี ไกรฤกษ์ เชิญแจกันดอกไม้พระราชทานของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถฯ เยี่ยมอาการที่บ้านพักหัวหิน*

๒. *ใส่บาตรที่หัวหิน*

๓. *ขณะเข้ารักษาตัวที่โรงพยาบาลรามาธิบดี*



๓























ขอขอบพระคุณ

เมื่อ ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์ เริ่มป่วยและต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลรามาธิบดี ได้มีญาติมิตร เพื่อนร่วมงาน มาเยี่ยมอาการด้วยความห่วงใย และเมื่อป่วยหนักต้องใช้เลือดกรุ๊ปโอและเกร็ดเลือดเป็นการด่วน ก็ได้มีผู้ที่เคารพรักและมีใจเป็นกุศลได้มาสละเลือดให้ไว้เผื่อต้องการยามฉุกเฉิน

ในการพระราชทานพระพิธีธรรมสวดพระอภิธรรมและบำเพ็ญกุศล ท่านผู้มีเกียรติและญาติมิตรที่เคารพนับถือจำนวนมากก็ได้มาร่วมงาน ส่งพวงหรีดมาเคารพศพ มอบเงินสมทบกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการศึกษากฎหมายและประโยชน์ทางการแพทย์ ร่วมเป็นเจ้าภาพสวดพระอภิธรรม เพื่อเป็นการแสดงความเสียใจและอาลัยต่อผู้วายชนม์ ช่วยจัดงานและเป็นธุระในเรื่องต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ร่วมจัดทำหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ โดยการแสดงความอาลัย การเขียนบทความทางวิชาการต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งหาก ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ได้รับทราบด้วยญาณวิถีใดคงจะปลาบปลื้มใจเป็นอย่างยิ่งในเมตตาจิตของท่าน

เจ้าภาพขอกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณทุกท่านในความกรุณาครั้งนี้เป็นอย่างสูง และหากมีข้อบกพร่องประการใด ขอประทานอภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ครอบครัว ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์

ผู้ที่ส่งหรีดเคารพศพและบริจาคเงินทำบุญหรือสมทบกองทุน "สมภพ โหตระกิตย์"

๑. ABBOTT LABORATORIES
๒. AZTEC INTERNATIONAL LTD.
๓. CHUANG CHIEN MOU
๔. FELLOW NEWBORN โรงพยาบาลรามาธิบดี
๕. HIROYUKI MARUKO
๖. INFANT NUTRITION DEPARTMENT
๗. ITOCHU (THAILAND) LTD.
๘. JUN MORIYAMA
๙. MEAD JOHNSON
๑๐. MINI MPA รุ่น ๖ มหาวิทยาลัยมหิดล
๑๑. NICU โรงพยาบาลรามาธิบดี
๑๒. O.P.D. โรงพยาบาลวิชัยยุทธ
๑๓. PEDIATRIC 7 NORTH
โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๑๔. PICOTEE INTERIOR CENTER CO., LTD.
๑๕. T.IENAGA, PRESIDENT MITSUI & CO.
(THAILAND) LTD.
๑๖. THE PLACE
๑๗. TURISMO THAI
๑๘. Y. ITSUSHIMA
๑๙. YOTARO WAKAYAMA
๒๐. กมล สนธิเกษตริน
๒๑. กมลินทร์ - ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล
๒๒. กรพจน์ - อัญชนา อัศวินวิจิตร
๒๓. กรรมการร่างกฎหมายคณะ ๒
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๔. กรรมการร่างกฎหมายคณะ ๓
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๕. กรรมการร่างกฎหมายคณะ ๗
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๖. กฤติ - สุภาวรรณ ปันยารชุน
๒๗. กฤษณะ ปรีดานนท์ และภริยา
๒๘. กองกฎหมายต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๙. กองกฎหมายไทย
สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา
๓๐. กองกรรมาธิการวุฒิสภา
๓๑. กองกิจการพลเรือน ทภ. ๑
๓๒. กองกุมารเวชกรรม
โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช
๓๓. กองยกร่างกฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓๔. กัลยสุดา บุนนาค
๓๕. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
๓๖. กำจร - พาณี สถิรกุล
๓๗. กำธร อุดมฤทธิรุจ
๓๘. กำพล - สุวิมล เตชะหรูวิจิตร
๓๙. กิจจา ทองรัตนะนันท์
๔๐. กิตติ พงศ์ศรี
๔๑. กิสลา ลิมอักษร และครอบครัว
๔๒. กีระเกียรติ - สุธินี เย็นมะโนช
๔๓. กุมารี - อนุกูล สมุทรประภูต
๔๔. กุลิศ สมบัติศิริ และครอบครัว
๔๕. เกรียงศักดิ์ มนัสสิการ
๔๖. เกษม นาชัยเวียง
๔๗. เกษม สรศักดิ์เกษม
๔๘. เกษม - คุณหญิงจามรี สนิทวงศ์ฯ
๔๙. เกษม - คุณหญิงชัชนี จาติกวณิช
๕๐. เกษม - บงกชกรณ์ ชุณหสมบูรณ์
๕๑. เกษม - พรศรี ชุตินทรานนท์
๕๒. เกษม - พิสมัย สุวรรณกุล
๕๓. เกษมชัย นิธิวรรณากุล

๕๔. ไกรสร, อุดมสิน, จิตติชัย, ณิทธิมน
๕๕. ไกวัล ชุ่มวัฒนะ และครอบครัว
๕๖. คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๕๗. คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒
๕๘. คณะกรรมธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา
๕๙. คณะกรรมธิการตรวจรายงาน วุฒิสภา
๖๐. คณะกรรมาธิการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา
๖๑. คณะการบัญชี มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๖๒. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๖๓. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น
๖๔. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๖๕. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๖๖. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๖๗. คณะแพทย์ โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๖๘. คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๖๙. คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
๗๐. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๗๑. คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย สาขากฎหมายการเมือง
๗๒. ครอบครัว ร.ท. ชิต โหตระกิตย์
๗๓. ครอบครัวกาไชย
๗๔. ครอบครัวคุณวิชชา สวัสดิ์บุรี
๗๕. ครอบครัวจิรกิติ
๗๖. ครอบครัวจุลละทรัพย์
๗๗. ครอบครัวปิยะ อังกินันทน์
๗๘. ครอบครัวไพรัชเวทย์
๗๙. ครอบครัวมันตะลัมพะ
๘๐. ครอบครัวยุกตะนันทน์
๘๑. ครอบครัวฤชุพันธ์
๘๒. ครอบครัววสีนนท์
๘๓. ครอบครัววัชรเกตุ
๘๔. ครอบครัวเวปุลละ
๘๕. ครอบครัวไวยหงษ์
๘๖. ครอบครัวศรีไกรวิน
๘๗. ครอบครัวสวัสดิ์บุรี
๘๘. ครอบครัวสว่างวงศากุล
๘๙. คุณหญิงกอบลาภ เย็นมะโนช และครอบครัว
๙๐. คุณหญิงชัดเจน ภัทราคม
๙๑. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์
๙๒. คุณหญิงบุญเจือ กิตติวัฒน์ และครอบครัว
๙๓. คุณหญิงวัลลีย์ วีระปรีย์
๙๔. คุณหญิงศรินทิพย์ กรานเลิศ และครอบครัว
๙๕. คุณหญิงอาภัสร ปัญจมานนท์
๙๖. งานการพยาบาลกุมารเวชศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๙๗. จรัล - พญ. ประภาพร พิมพิไล
๙๘. จรัสศรี สวัสดิ์บุรี
๙๙. จรินทร์ - โสภา ธานีรัตน์
๑๐๐. จอมพลประภาส จารุเสถียร
๑๐๑. จักรกฤษณ์ ศรีวลี
๑๐๒. จักรพงษ์ และวนิดา ตีรณสาร
๑๐๓. จักรา สวัสดิ์บุรี
๑๐๔. จาง - สุภา สว่างวงศากุล
๑๐๕. จำนงค์ สวมประคำ และภริยา
๑๐๖. จำรูญ ปิยัมปุตระ
๑๐๗. จำลอง ครุฑขุนทด
๑๐๘. จำลอง - สุมิตรา วีรางกูร
๑๐๙. จิตนุช - ชนินทร์ปกรณ์ จุฬารัตน
๑๑๐. จิ๋ม - วิบ สวัสดิ์บุรี
๑๑๑. จิรเดช เพ็ชรถกล
๑๑๒. จิรัสต์ - ชัยสิทธิ์ โหตระกิตย์
๑๑๓. จิรายุทธ์ วสุรัตน์
๑๑๔. จุไร - วิชัย พยัคฆพันธ์
๑๑๕. เจ้าหน้าที่เด็ก ๔ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๑๑๖. เจ้าหน้าที่ธุรการภาควิชากุมารเวชศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี

๑๑๗. โจ - แอ๋ม
๑๑๘. ฉลาด สุมาลี
๑๑๙. เฉลิม พรหมเลิศ
๑๒๐. เฉิดฉาย โศจิรัตน์
๑๒๑. ชนะ - สมจิตต์ รุ่งแสง
๑๒๒. ชมรมเวชศาสตร์ทารกแรกเกิดแห่งประเทศไทย
๑๒๓. ชวน หลีกภัย
๑๒๔. ชวลิต ทั่งสัมพันธ์
๑๒๕. ชวลิต อุดมพรยิ่ง
๑๒๖. ชวาล - ลักษมี ชวณิชย์
๑๒๗. ชัชวาล - ลักขณา อภิบาลศรี
๑๒๘. ชัยยันต์ - สุวิมล โปษยานนท์
๑๒๙. ชาญ โลหชิตรานนท์
๑๓๐. ชาญชัย สุพานิชวรภาชน์
๑๓๑. ชาญชัย แสวงศักดิ์ และครอบครัว
๑๓๒. ชำนาญ ยุวบูรณ์ และครอบครัว
๑๓๓. ชำนาญ โลหชิตรานนท์
๑๓๔. ชุลีกร ผลภิรม
๑๓๕. ชูชีพ หาญสวัสดิ์
๑๓๖. ชูวงศ์ ฉายะบุตร
๑๓๗. ชูศักดิ์ - พญ. ชลีรัตน์ ดิเรกวัฒนชัย
๑๓๘. ชูศักดิ์ - ปรีติ ชมะนันท์
๑๓๙. ชูศิริ - ไกรศรี สันภวรักษ์
๑๔๐. เชาว์ จิระมงคล และครอบครัว
๑๔๑. โชคชัย วรรณวิภา
๑๔๒. ไชยยศ - ชลัยพร เหมะรัชตะ
๑๔๓. ณภัทร ปัณยาลักษณ์
๑๔๔. ณรงค์ นพดารา
๑๔๕. ณรงค์ สุกกรี
๑๔๖. ณรงค์ - พรเพชร จุฑาวรากุล
๑๔๗. ดรุณลักษณ์ สามกษัตริย์
๑๔๘. ดรุณี บุญสิงห์
๑๔๙. ดลพร จันทร์สว่าง
๑๕๐. ดานา พนมยงค์
๑๕๑. ดำรงศักดิ์ วิสุทธิอัมพร
๑๕๒. ดุษฎี ศาลยาชีวิน
๑๕๓. ดุสิต พานิชพัฒน์
๑๕๔. เดือน - กมลทิพย์ จงศรี
๑๕๕. ตระกูล จารักษ์
๑๕๖. ตั๊ก ต้อย เปี๊ยก แป๊ะ แจ๋ว โจ้ จัน จิ๋ม ไก่ กุล ยู้ ใหญ่ นา
๑๕๗. เต๋อ - เล็ก
๑๕๘. ถวัลย์ รุยาพร
๑๕๙. เถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์
๑๖๐. ทญ. อัครสุดา แย้มสอน
๑๖๑. ทวี - สุนทรี หนุนภักดี
๑๖๒. ทองเชื้อ สวัสดิ์บุรี
๑๖๓. ทองดี บุษราเทพกุล
๑๖๔. ทักษพล - จริยา เจียมวิจิตร
๑๖๕. ท่านผู้หญิงประกอบนิติสาร
๑๖๖. ท่านผู้หญิงเลอศักดิ์ สมบัติศิริ
๑๖๗. ทิพยวรรณ แซ่ตั้ง
๑๖๘. เทียน - ดรุณี อัชกุล
๑๖๙. ไทยทีวีสีช่อง ๓
๑๗๐. ไทยลักษณ์ - จิรพรรณ ลี้ถาวร
๑๗๑. ธงทอง จันทรางศุ
๑๗๒. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขารามาธิบดี
๑๗๓. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาบางกะปิ
๑๗๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๑๗๕. ธรรมนูญ หวั่งหลี
๑๗๖. ธวัชชัย - พัชรดา ชอโสตถิกุล
๑๗๗. ธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่
๑๗๘. ธีรพจน์ จรูญศรี
๑๗๙. ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
๑๘๐. ธีระ - สุภาวดี พันธุมวณิช
๑๘๑. ธีระถวัลย์ วัลยะเสวี
๑๘๒. น.ส.พ. เกียฮั้ว ตงง้วนรายวัน (ศิรินคร)
๑๘๓. น.อ. ปิยะ - ผาสุก ถมยา
๑๘๔. นคร ศิลปอาชา

๑๘๕. นงคราญ อาวโชติ
๑๘๖. นงลักษณ์ บุญมา (ASEA BROWN BOVERI LIMITED)
๑๘๗. นที ทองดี (บริษัท สำนักกฎหมายนที อินเตอร์แนทชั่นแนล จำกัด)
๑๘๘. นนทวัฒน์ ถิระวัฒน์
๑๘๙. นพ. กวี - นงลักษณ์ สุวรรณกิจ
๑๙๐. นพ. กอบชัย - เกษมสุข พรหมินทรโรจน์
๑๙๑. นพ. การุณ - ประทุมพร เมฆานนท์ชัย
๑๙๒. นพ. กิจประมุข - กุลถิรา ตันตยาภรณ์
๑๙๓. นพ. ณัฐ - พญ. เยาวลักษณ์ ภมรประวัติ
๑๙๔. นพ. ธีรชัย - พญ. วรพรรณ ฉันทโรจน์ศิริ
๑๙๕. นพ. นัยพินิจ - พญ. นิตยา คชภักดี
๑๙๖. นพ. บุญชอบ - วาณี พงษ์พาณิชย์
๑๙๗. นพ. ประพุทธ - สุนิสา ศิริปุณย์
๑๙๘. นพ. ประสงค์ - พญ. จันทร์ทิตา พฤกษา-นานนท์
๑๙๙. นพ. ปรีชา มุสิกุล
๒๐๐. นพ. ปิยะสกล - พญ. สมสิริ สกลสัตยาธร
๒๐๑. นพ. พงษ์ศักดิ์ วิสุทธิพันธ์
๒๐๒. นพ. พลรัตน์ เศรษฐกำเนิด และครอบครัว
๒๐๓. นพ. พัฒน์ มหาโชคเลิศวัฒนา
๒๐๔. นพ. พิพัฒน์ กอบกิจสุมงคล
๒๐๕. นพ. เพียรวิทย์ ตันติแพทยางกูร
๒๐๖. นพ. ไพบูลย์ - พญ. ฉัฐยา จิตประไพ
๒๐๗. นพ. โยเซฟ - นุชชลี ซื่อเพียรธรรม
๒๐๘. นพ. วัฒนา - พญ. พรรณพิศ สุพรหมจักร
๒๐๙. นพ. วิเชียร - กรณิกา ตริชอบ
๒๑๐. นพ. วิบูลย์ - พ.ต.อ. พญ. วนิดา ศศิวิมลกุล
๒๑๑. นพ. วิวัฒน์ - พญ. เฉลิมศรี ตปนียโอฬาร
๒๑๒. นพ. สงคราม - สุมนา ทรัพย์เจริญ
๒๑๓. นพ. สมเดช - พญ. อารยา โชครุ่งวรานนท์
๒๑๔. นพ. สมศักดิ์ - พญ. อุมาพร สุทัศน์วรวุฒิ
๒๑๕. นพ. สรายุทธ - พญ. นันทภัทร สุภาพรรณ-ชาติ
๒๑๖. นพ. สันต์ - พญ. พงษ์จันทร์ หัตถีรัตน์
๒๑๗. นพ. สาธิต - พญ. สิริกุล วรรณแสง
๒๑๘. นพ. สุจิต - พญ. ประสบศรี อึ้งถาวร
๒๑๙. นพ. สุพจน์ เจียมปิยรัตน์
๒๒๐. นพ. สุรศักดิ์ ประเทืองธรรม
๒๒๑. นพ. สุวิชชา กิติมงคลมา
๒๒๒. นพ. เสรี - พญ. รจิกา ตู้จินดา
๒๒๓. นพ. อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ
๒๒๔. นพ. อรุณ - พญ. สมศรี เผ่าสวัสดิ์
๒๒๕. นพ. อารี วัลยะเสวี และภริยา
๒๒๖. นพ. อำพล - พญ. นิศากร สูอำพัน
๒๒๗. นรชิต - นฤมล สิงหเสนี
๒๒๘. นรนิติ เศรษฐบุตร
๒๒๙. นาม พูนวัตถุ
๒๓๐. นาวาเอก สมารมภ์ - พริ้มพราย บุนนาค
๒๓๑. นาวี - วลีรัตน์ เหล่าวานิช
๒๓๒. นิติศาสตร์จุฬา รุ่น ๒๕๑๙
๒๓๓. นิธิ วงศ์ประทีป
๒๓๔. นิพัทธ์ จิตรประสงค์
๒๓๕. แน่งน้อย วิศวโยธิน
๒๓๖. บรรหาร - คุณหญิงแจ่มใส ศิลปอาชา
๒๓๗. บริษัท กรุงเทพสตาชอินดัสเทรี่ยล จำกัด
๒๓๘. บริษัท เครดิตฟองซิเอร์สากลสยาม จำกัด
๒๓๙. บริษัท เงินทุน วชิระธนทุน จำกัด
๒๔๐. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ จำกัด
๒๔๑. บริษัท ไทยเจมส์ แฟคตอรี่
๒๔๒. บริษัท ไทยแทฟฟิต้า จำกัด โดยคุณเมธา ชัยวิไล
๒๔๓. บริษัท ไทยสตีลบาร์ส จำกัด
๒๔๔. บริษัท ปราณบุรี เทรดดิ้ง จำกัด
๒๔๕. บริษัท ปากกาลูกลื่นอุตสาหกรรม จำกัด
๒๔๖. บริษัท ร่วมฤดีทาวเวอร์ จำกัด
๒๔๗. บริษัท รองเท้าบาจา แห่งประเทศไทย
๒๔๘. บริษัท โรงงานผลิตภัณฑ์อาหารไทย (ไวไว) จำกัด
๒๔๙. บริษัท ไวเอท - เอเยอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด

๒๕๐. บริษัท สยามร่วมมิตร จำกัด
๒๕๑. บริษัท สังกะสีไทย จำกัด
๒๕๒. บริษัท สำนักกฎหมายธรรมนิติ จำกัด
๒๕๓. บริษัท สำนักงานสนั่น เกตุทัตและเพื่อน
๒๕๔. บริษัท ห้องอาหารสีฟ้า จำกัด
๒๕๕. บริษัท เอราวัณประกันภัย จำกัด
๒๕๖. บริษัท เอสโซ่แสตนดาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด
๒๕๗. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
๒๕๘. บัณฑิต ชาญคนิต
๒๕๙. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๒๖๐. บัณฑูร ชุณหสวัสดิกุล
๒๖๑. บัวแก้ว - ปริตนา - ประภาเพ็ญ ประทีปะเสน
๒๖๒. บุญชนะ - ท่านผู้หญิงแส อัตถากร
๒๖๓. บุญชัย พงษ์เภตรา
๒๖๔. บุญยิ่ง ตัณฑิกุล และครอบครัว
๒๖๕. บูรพา - วันดี อัตถากร
๒๖๖. ปกรณ์ - ภริสุข ปุณฑริก
๒๖๗. ประกิต - สตรี ประทีปะเสน
๒๖๘. ประคอง - โสภา พลหาญ
๒๖๙. ประจิตร - วาณี ยศสุนทร
๒๗๐. ประจิตร์ - อุษา เธียรทนุกิจ (บริษัท เมืองทองอาภรณ์ภัณฑ์ จำกัด)
๒๗๑. ประชา บุญคุ้มสวัสดิ์
๒๗๒. ประชุม - สกลศรี มาลีนนท์
๒๗๓. ประทีป จิรกิติ
๒๗๔. ประเทือง กีรติบุตร
๒๗๕. ประพฤติ ธีรคุปต์ และภริยา
๒๗๖. ประภาศน์ อวยชัย
๒๗๗. ประวิทย์ - อรัญญา มาลีนนท์
๒๗๘. ประวีณ - อังกูร ธรรมบุตร
๒๗๙. ประศาสน์ - เฉิดโฉม จันทราทิพย์
๒๘๐. ประสงค์ วินัยแพทย์
๒๘๑. ประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์
๒๘๒. ประสิทธิ์ หิตะนันท์
๒๘๓. ประเสริฐ ณ นคร
๒๘๔. ประเสริฐ ประภาสะโนบล
๒๘๕. ประเสริฐ - วารี นาสกุล
๒๘๖. ประหยัด - สุธัญญา บุญสูง
๒๘๗. ปราโมทย์ - ไสยาศน์ อัตนโถ
๒๘๘. ปริญญา - สมคิด พรสวัสดิ์
๒๘๙. ปริญดา พฤทธิ์ลีลา
๒๙๐. ปรีชา - ประชุม วิริยะพงศ์
๒๙๑. ปรีชา - ประทุม สุมาวงศ์
๒๙๒. ปรีชา - สุวลี สวัสดิ์บุรี
๒๙๓. ปรีดา - คุณหญิงธีราณี กรรณสูต
๒๙๔. ปสันน สวัสดิ์บุรี
๒๙๕. ปัญจะ เกสรทอง และภริยา
๒๙๖. ปัญญา - ดวงธิดา บูรณะพันธุ์
๒๙๗. ปั๊มน้ำมันเอสโซ่ (กล้วยน้ำไท)
๒๙๘. ปานปรีย์ - ปวีณา พหิทธานุกร
๒๙๙. ปิยะ อังกินันท และครอบครัว
๓๐๐. ปิรันดา - สุภาพ คลี่ขจาย
๓๐๑. เปรมชัย - คณิตดา กรรณสูต
๓๐๒. ผ่อง - ยูรวงศ์ บัวเอี่ยม
๓๐๓. ผัน - วิไลวรรณ จันทรปาน
๓๐๔. ผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน ทภ. ๑
๓๐๕. แผนก I.C.U. โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๓๐๖. แผนก NURSERY-NICU โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๓๐๗. แผนกประชาสัมพันธ์ โรงพยาบาลวิชัยยุทธ
๓๐๘. แผนกสูตินรีเวช WARD 6 โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๓๐๙. ฝ่ายการพยาบาล โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์
๓๑๐. พ.ต.ท. บุลโรจน์ แย้มเพริศศรี
๓๑๑. พ.ต.ท. ฤทธิ์ ฤกษ์บางพลัด และครอบครัว
๓๑๒. พ.ต.ท.หญิง บุษบง เมฆวิชัย
๓๑๓. พ.ต.อ. สงบ รอดประเสริฐ
๓๑๔. พ.ต.อ. สุรชัย - สิริภา วาณิชเสนี
๓๑๕. พ.ต.อ. แสงสูรย์ - พัฒนาวดี กรรณสูต

๓๑๖. พ.อ. (หญิง) มาลิน ยุวนะเตมีย์
๓๑๗. พ.อ. เงื่อนไข - ศรีพรรณ ชัยเฉนียน
๓๑๘. พ.อ. จิระเดช - มนทกานติ์ โมกขะสมิต
๓๑๙. พ.อ. ไชยณรงค์ - ดร. เลิศลักษณ์ บุรุษพัฒน์
๓๒๐. พ.อ. นพ. พิวัฒน์ - สิริลักษณ์ โปษยานนท์
๓๒๑. พ.อ. พรชัย - ลักษณา กรานเลิศ
๓๒๒. พ.อ. ม.ล. ระวีวัฒน์ - ศรีสุพรรณา เกษมสันต์
๓๒๓. พ.อ. อนันต์ - น.อ. หญิง อัจฉราพรรณ ยุทธารักษ์
๓๒๔. พงษ์ศักดิ์ - แพรวพรรณ นิลประภา
๓๒๕. พญ. กาญจนา ตั้งนรารัชชกิจ
๓๒๖. พญ. ขจรศรี พูลเพิ่ม
๓๒๗. พญ. เจียมจิตต์ จีระอัมพร
๓๒๘. พญ. ฉวีวัณณ์ จุณณานนท์
๓๒๙. พญ. นงลักษณ์ สรรกำเนิด
๓๓๐. พญ. นิชรา เรืองดารกานนท์
๓๓๑. พญ. ประไพศรี - นพ. ธนะรัตน์ ลยางกูร
๓๓๒. พญ. พนิดา ศรีสันต์
๓๓๓. พญ. ม.ร.ว. จันทรนิวัทธ์ เกษมสันต์
๓๓๔. พญ. มันธนี ไพรัชเวทย์
๓๓๕. พญ. วนิดา เปาอินทร์
๓๓๖. พญ. สุรางค์ เจียมจรรยา
๓๓๗. พญ. สุวรรณี พันเจริญ
๓๓๘. พญ. สุวิภา เตชะไพฑูรย์
๓๓๙. พญ. อรชาติ อุดมพานิช
๓๔๐. พญ. อรดี จันทวสุ
๓๔๑. พญ. อาภัสสร สิทธิราษฎร์
๓๔๒. พญ. อำไพวรรณ จวนสัมฤทธิ์
๓๔๓. พท. หญิง ลลิตา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
๓๔๔. พยอม วลัยพัชรา
๓๔๕. พรเทพ - จริวรรณ คัมภิรานนท์
๓๔๖. พระมหาสมศรี วัดต้นไทร
๓๔๗. พล.ต.ต. นพ. ทัศนะ - พญ. สุภรี สุวรรณจูฑะ
๓๔๘. พล.ต.ต. ประชา อนุเคราะห์ดิลก
๓๔๙. พล.ต.ต. วิเชียร - วิบูลพรรณ โพธา
๓๕๐. พล.ต.ต. อำนวย - จุฑาภรณ์ เพชรศิริ
๓๕๑. พล.ต.ต. อิสระพันธ์ - ม.ล. อรจิตรา สนิทวงศ์
๓๕๒. พล.ต.ท. สมควร - สุภา หริกุล
๓๕๓. พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์
๓๕๔. พล.ต.อ. ประทิน - กุณฑลา สันติประภพ
๓๕๕. พล.ต.อ. ประมาณ อดิเรกสาร
๓๕๖. พล.ต.อ. พจน์ - คุณหญิงกอแก้ว บุณยะจินดา
๓๕๗. พล.ต.อ. มนต์ชัย - คุณหญิงวิจิตรา พันธุ์คงชื่น
๓๕๘. พล.ท. ประสิทธิ์ - จิรภา ใจชื่น
๓๕๙. พล.ท.วินิจ - คุณหญิงนิโลบล กระจ่างสินธ์
๓๖๐. พล.ท. สมเดช - ไพเราะ พูลเกษ
๓๖๑. พล.ร.อ. ปรีดา - วรวรรณ การสุทธิ์
๓๖๒. พล.ร.อ. พัฒนพงษ์ - กมลทิพย์ ศรีเพ็ญ
๓๖๓. พล.ร.อ. วิจิตร - คุณหญิงธนินี ชำนาญการณ์
๓๖๔. พล.อ. เกรียงศักดิ์ - คุณหญิงวิรัตน์ ชมะนันทน์
๓๖๕. พล.อ. จรัล - น่ารัก กุลละวณิชย์
๓๖๖. พล.อ. จำแลง - ธารีทิพย์ อุชุโกมล
๓๖๗. พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ และท่านผู้หญิง
๓๖๘. พล.อ.ต. กำธน - ท่านผู้หญิงพึงใจ สินธวานนท์
๓๖๙. พล.อ. เธียร - เผ่าทิพย์ ชนไมตรี
๓๗๐. พล.อ. ประสาร - วรพรรณ อมาตยกุล
๓๗๑. พล.อ. ประเสริฐ - พ.อ. หญิง บุปผา สารฤทธิ์
๓๗๒. พล.อ. พร - เรณี ธนะภูมิ
๓๗๓. พล.อ. พิจิตร - พ.อ. หญิง คุณหญิงวิมล กุลละวณิชย์
๓๗๔. พล.อ. ไพบูลย์ - คุณหญิงวาณี เอมพันธุ์
๓๗๕. พล.อ. ยุทธนา - เพลินจิตต์ คำดี

๓๗๖. พล.อ. ยุทธศักดิ์ - ศศิประภา และคุณหญิง
๓๗๗. พล.อ. วัฒนา - ประไพ สรรพานิช
๓๗๘. พล.อ. วิชิต - ยุวภา บุณยะวัฒน์
๓๗๙. พล.อ. สุจินดา - คุณหญิงวรรณี คราประยูร
๓๘๐. พล.อ. สุนทร - อัมพาพันธ์ คงสมพงษ์
๓๘๑. พล.อ.อ. ประพันธ์ - คุณหญิงวนิดา ธูปะเตมีย์
๓๘๒. พล.อ.อ. สมศักดิ์ - สุมาลี เวสุวรรณ์
๓๘๓. พล.อ.อ. สิทธิ - คุณหญิงธิดา เศวตศิลา
๓๘๔. พล.อ. อิสระพงศ์ - คุณหญิงสุมนา หนุนภักดี
๓๘๕. พลพัฒ - สีวิกา กรรณสูต
๓๘๖. พลากร - ทัศนีย์ยา สุวรรณรัฐ
๓๘๗. พอล สุขมโน
๓๘๘. พันโท ธานี - จันตรี ฉุยฉาย
๓๘๙. พันเอก ธนินทร์ - วัลยา วัชรเกื้อ
๓๙๐. พิชัย วาศนาส่ง
๓๙๑. พิชัย - ประยูรศรี ลิขิตเดชาศักดิ์
๓๙๒. พิชัยศักดิ์ หรยางกูร
๓๙๓. พิชิต - สุพัตรา ลักษณสมพงศ์
๓๙๔. พิเชษฐ์ - ลัดดา กิติสิน
๓๙๕. พินิต - โฉมศรี อารยะศิริ
๓๙๖. พิมสิริ ณ สงขลา
๓๙๗. พิสิษฐ์ - กรัณฑ์ สนิทวงศ์ฯ
๓๙๘. พูนผล - ม.ล. ถวัลย์วดี เตวิทย์
๓๙๙. เพ็ญศรี ดุ้ค
๔๐๐. เพื่อน นร. วัฒนารุ่น ๑๒
๔๐๑. เพื่อนๆ วัฒนา
๔๐๒. แพทย์ประจำบ้าน กุมารเวชศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๔๐๓. แพทย์รามาธิบดี รุ่น ๔
๔๐๔. โพธิพงษ์ - ยุพา ล่ำซำ
๔๐๕. โพยม วรรณศิริ
๔๐๖. ไพฑูรย์ - วิลาสวงศ์ พงศะบุตร
๔๐๗. ไพบูลย์ - ม.ร.ว. วิริยาภา ช่างเรียน
๔๐๘. ไพเราะ ตัณฑิกุล และครอบครัว
๔๐๙. ไพโรจน์ จิรชนานนท์ (บริษัท เอราวัณประกันภัย จำกัด)
๔๑๐. ไพโรจน์ พรมปรีดิ์
๔๑๑. ไพโรจน์ - สุรางค์ เปรมปรีดิ์
๔๑๒. ไพศาล - สุนันทา พืชมงคล
๔๑๓. ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔๑๔. ภาควิชากุมารเวชศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๔๑๕. ภาควิชาพยาบาลศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี
๔๑๖. โภคิน พลกุล
๔๑๗. ม.ร.ว. ทิพพาวดี ดุละลัมพะ
๔๑๘. ม.ร.ว. เทพ - ขวัญตา เทวกุล
๔๑๙. ม.ร.ว. ยงสวาสดิ์ - ท่านผู้หญิงวิยะฎา กฤดากร
๔๒๐. ม.ร.ว. สฤษดิคุณ กิติยากร
๔๒๑. มงคล - ภาวิณี สิมะโรจน์
๔๒๒. มณีรัตน์ ผลิพัฒน์
๔๒๓. มนัส ธนานิตยะอุดม
๔๒๔. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔๒๕. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๔๒๖. มหาวิทยาลัยมหิดล
๔๒๗. มัลลิกา บุญคั้นผล
๔๒๘. มานพ เผือกสุวรรณ
๔๒๙. มานพ ภาคสุวรรณ
๔๓๐. มานะ - เนาวรัตน์ กรรณสูต
๔๓๑. มานิต เจียรดิฐ
๔๓๒. มารุต - คุณหญิงพันทิพา บุนนาค
๔๓๓. มีชัย - คุณหญิงอัมพร ฤชุพันธ์
๔๓๔. มูลนิธินิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๔๓๕. มูลนิธิมหาวิทยาลัยมหิดล
๔๓๖. มารดาคุณพอล สุขมโน
๔๓๗. แม้นเทพ จิรเกียรติวัฒนา
๔๓๘. ยงยุทธ เลอลภ

๔๓๙. ยงยุทธ ศรจิตติ
๔๔๐. ยุทธนา - พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์
๔๔๑. ยุภา อุดมศักดิ์
๔๔๒. ร.ต.ท. มนตรี แตงโต
๔๔๓. ร.ท. การุณย์ - พล.ต. หญิง สุรภี เหมวนิช
๔๔๔. ร.ร. ช่างฝีมือปัญจวิทยา
๔๔๕. รองพล เจริญพันธุ์
๔๔๖. รัฐสภา
๔๔๗. รัตน์ ศรีไกรวิน
๔๔๘. ราชสกุล จิรประวัติ
๔๔๙. ร้านเสริมสวยแจ๋ว
๔๕๐. รุ่งทิวา ศรีวรกุล
๔๕๑. รุ่งโรจน์ - วาสนา เจริญวิสุทธิวงศ์
๔๕๒. รุจิโรจน์ อนามบุตร
๔๕๓. เรืองยศ โอษรี และครอบครัว
๔๕๔. โรงพยาบาลวิชัยยุทธ
๔๕๕. ลุมพินีเฮดเดอร์
๔๕๖. วงศ์ศรี - ทองเพียร สวัสดิ์บุรี
๔๕๗. วปอ. รุ่นที่ ๖
๔๕๘. วรพจน์ - สุดา วิศรุตพิชญ์
๔๕๙. วรศิลป์ - สุมิตรา สุขุมาลจันทร์
๔๖๐. วัฒนา - สุชาดา รัตนวิจิตร
๔๖๑. วันชัย - สุมาลี จิราธิวัฒน์
๔๖๒. วันทนา โรจนากี
๔๖๓. วันนิวัติ - จีรพันธ์ ศรีไกรวิน
๔๖๔. วาสนา พิพัฒนวีรวัฒน์
๔๖๕. วิจักษณ์ - เครือวัลย์ ติณสูลานนท์
๔๖๖. วิจิตร ณ ระนอง
๔๖๗. วิชัย เพชรลิขิต
๔๖๘. วิชัย สวนปาน
๔๖๙. วิชัย - เปรมรัตน์ ติยะวงศ์มานะ
๔๗๐. วิฑูรย์ ภัทรเลาหะ
๔๗๑. วิฑูรย์ - จุฑาพร เตชะไพบูลย์
๔๗๒. วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ
๔๗๓. วินัย ทรัพย์รุ่งเรือง
๔๗๔. วินัย นิรูลา
๔๗๕. วินิต - พญ. ภัทรพร อิศรางกูร ณ อยุธยา
๔๗๖. วินิตา จันทรรักษา
๔๗๗. วิบูลย์ - สุภาณี เพิ่มอารยวงศ์
๔๗๘. วิมลศิริ ชำนาญเวช
๔๗๙. วิรัตน์ - สุนีย์ จุฑาวรากุล
๔๘๐. วิโรจน์ พูนสุวรรณ
๔๘๑. วิโรจน์ - เพ็ญศรี เลาหะพันธุ์
๔๘๒. วิลาศ สิงหวิสัย
๔๘๓. วิวัฒน์ มุ่งการดี
๔๘๔. วิวัฒน์ - ดวงใจ ชูติกมลธรรม
๔๘๕. วิศาล ภัทรธรรมมาศ
๔๘๖. วิษณุ เครืองาม
๔๘๗. วีรพงษ์ รามางกูร
๔๘๘. วีระ - อรนุช โอสถานนท์
๔๘๙. วุฒิ (โชติ) ยุวนะเตมีย์
๔๙๐. วุฒิพล สุริยาภิวัฒน์
๔๙๑. วุฒิสภา
๔๙๒. ศรีนุช
๔๙๓. ศรีภูมิ - ม.ร.ว. วรรณาภรณ์ ศุขเนตร
๔๙๔. ศศิธร ศรีเลิศชัยพานิช
๔๙๕. ศักดา หาญบุญตรง
๔๙๖. ศักดิ์ชัย ธนบุญชัย
๔๙๗. ศานติ - ฉฎา บุปผเวส
๔๙๘. ศิริ - เรวดี อาชาพิลาศ
๔๙๙. ศิริชัย ยงใจยุทธ
๕๐๐. ศิริชัย - ศันสนีย์ บูลกุล
๕๐๑. ศิริพงษ์ พวงกนก และครอบครัว
๕๐๒. ศิวรักษ์ ฉัตรมหากุลชัย
๕๐๓. ศุภรัชต์ - สุภาภรณ์ โชติกญาณ
๕๐๔. ศุภสิทธิ์ มหาคุณ
๕๐๕. เศรษฐพร - สมพิศ คูศรีพิทักษ์
๕๐๖. สถาบันพัฒนาการบริหารธรรมนิติ
๕๐๗. สถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล
๕๐๘. สนั่น เกตุทัต และครอบครัว
๕๐๙. สภาทนายความ
๕๑๐. สภาอาจารย์ โรงพยาบาลรามาธิบดี

๕๑๑. สมคิด เลิศไพฑูรย์
๕๑๒. สมใจ - นภาจร สิริสิงห์
๕๑๓. สมนึก รุจาคม
๕๑๔. สมบูรณ์ เอกแสงศรี
๕๑๕. สมบูรณ์ - พญ. สุวรรณา เรืองกาญจน-เศรษฐ์
๕๑๖. สมศักดิ์ โกมุทฉาย
๕๑๗. สมศักดิ์ สภาวสุ
๕๑๘. สมัคร - คุณหญิงสุรัตน์ สุนทรเวช
๕๑๙. สมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์
๕๒๐. สมาคมนิสิตเก่านิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๕๒๑. สมาคมเวชศาสตร์ปริกำเนิดแห่งประเทศไทย
๕๒๒. สมาคมศิษย์เก่าแพทย์รามาธิบดี
๕๒๓. สมาคมอัสสัมชัญ
๕๒๔. สมาน - คุณหญิงสุวัฒนา เพชรทองคำ
๕๒๕. สมาน - ดวงกมล นิธิอุทัย
๕๒๖. สโมสรนักศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๕๒๗. สรรเสริญ ไกรจิตติ
๕๒๘. สฤษฎี - ชีวิน อภัยภูมินารถ
๕๒๙. สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ.
๕๓๐. สอาง - สุมน ไกรฤกษ์
๕๓๑. สัญชัย - ท่านผู้หญิงนราวดี ชัยเฉนียน
๕๓๒. สัมภัต ภัทราเวสส์สกุล
๕๓๓. สารีพร เกตทองสง
๕๓๔. สำนักกฎหมายการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
๕๓๕. สำนักงาน บำรุง สุวิชา อภิศักดิ์ ทนายความ
๕๓๖. สำนักงาน ป.ป.ป.
๕๓๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕๓๘. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
๕๓๙. สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม
๕๔๐. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๕๔๑. สำนักงานเลขานุการกรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕๔๒. สำนักงานสุรนิติทนายความ
๕๔๓. สำราญ - จีระวรรณ อยู่ดี
๕๔๔. สิปปนนท์ เกตุทัต
๕๔๕. สุกษม - มยุระ ช่วงโชติ
๕๔๖. สุกันยา นิมมานเหมินท์
๕๔๗. สุจิต - จินตนา บุญบงการ
๕๔๘. สุจินต์ ศรีสุพรรณ และครอบครัว
๕๔๙. สุจินต์ - พิศมัย - น้องบาส - น้องเบล ศรีสุรางค์กุล
๕๕๐. สุชน - นาวาโทหญิง อัครพันธุ์ ชาลีเครือ
๕๕๑. สุชาดา ยุวบูรณ์
๕๕๒. สุธรรม โรจนวรกุล (บริษัท เคฟาส อิมปอร์ต เอ็กซ์ปอร์ต จำกัด)
๕๕๓. สุนง สินาดโยธารักษ์
๕๕๔. สุนทรา สว่างวงศากุล
๕๕๕. สุนัที - ประเสริฐ อิศวพรชัย
๕๕๖. สุพจน์ ฤชุพันธ์ และภริยา
๕๕๗. สุพจน์ เหล่าสุอาภา
๕๕๘. สุพรรณี สุขสวัสดิ์
๕๕๙. สุภร โหตระกิตย์
๕๖๐. สุมนรัตน์ ศรีเจริญ
๕๖๑. สุมิตรา ยุวนะเตมีย์
๕๖๒. สุรเจตน์ - เกษม วิชิตชลชัย
๕๖๓. สุรพล สร้างสมวงษ์ และครอบครัว
๕๖๔. สุรวุฒิ สภาวสุ
๕๖๕. สุรศักดิ์ - จินตนา โรจนากีร
๕๖๖. สุรินทร์ นภาพฤกษาชาติ
๕๖๗. สุรินทร์ - ชาลาธิป ตุลย์วัฒนกิจ
๕๖๘. สุริยาภา คงคาทอง
๕๖๙. สุวรรณา แสงอรุณศิริ
๕๗๐. สุวิชัย อุดมธรรมภักดี
๕๗๑. สุวิทย์ สุติญญามณี
๕๗๒. สุวิทย์ คุณกิตติ และภริยา
๕๗๓. สุวิมล ภูมิสิงหราช

๕๗๔. เสงี่ยม กอบรัตนสุข
๕๗๕. เสถียร โชติชัยชรินทร์ และครอบครัว
๕๗๖. เสนาะ - คุณหญิงนงนุช อูนากูล
๕๗๗. เสมอใจ - ฉัตรทอง เวปุลละ
๕๗๘. เสริมศักดิ์ เทพาคำ
๕๗๙. เสริมสุข และนันทา โกวิทวานิช
๕๘๐. เสรี สุวรรณภานนท์
๕๘๑. แสวง ศรีสวัสดิ์
๕๘๒. โสภณ เพชรสว่าง
๕๘๓. ห.จ.ก. นนทบุรี สุริยา หีบศพ
๕๘๔. หน่วยทารกแรกเกิด โรงพยาบาลรามาธิบดี
๕๘๕. หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ
๕๘๖. ห้องอาหารแสงไทย
๕๘๗. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
๕๘๘. องอาจ - มิตรภาณี บัณเย็น
๕๘๙. อดิศักดิ์ - ธนสดมภ์ ยืนยงวรรณโชติ
๕๙๐. อดิศัย โพธารามิก
๕๙๑. อุดล - พเยาว์ บุญประกอบ
๕๙๒. อนันต์ อนันตกูล
๕๙๓. อนุ โอสถานนท์
๕๙๔. อนุกูล มัธยมจันทร์
๕๙๕. อภิชัย - ม.ร.ว. เฉลิมลักษณ์ จันทรเสน
๕๙๖. อภิสิทธิ์ - พิมพ์เพ็ญ เวชชาชีวะ
๕๙๗. อมร - มุกดา จันทรสมบูรณ์
๕๙๘. อมเรศ - ภัทรา ศิลาอ่อน
๕๙๙. อรพินธ์ ปัตตะพงศ์
๖๐๐. อริญ - เรวดี ธรรมโน
๖๐๑. อริญญา พจน์พรพิทักษ์
๖๐๒. อรุณ ภาณุพงศ์ และภริยา
๖๐๓. อรุณ - วีณา เชิดบุญชาติ
๖๐๔. อ้อม - เอม - แอม
๖๐๕. อักขราทร - สมจิต จุฬารัตน
๖๐๖. อาภา - ม.ล. ลักษสุภา กฤดากร
๖๐๗. อารีย์ สุสายัณห์
๖๐๘. อาษา - คุณหญิงส่องแสง เมฆสวรรค์
๖๐๙. อำนวย จันทน์อาภรณ์
๖๑๐. อำนวย - คุณหญิงสมรศรี วีรวรรณ
๖๑๑. อำพล - นันทา โหตระกิตย์
๖๑๒. อิทธิวุฒิ - วรลักษณ์ สุมงคล
๖๑๓. อินทิรา - เกริกเกียรติ ชาลีจันทร์
๖๑๔. อุกฤษ - ท่านผู้หญิงมณฑินี มงคลนาวิน
๖๑๕. อุดร ตันติสุนทร
๖๑๖. อุทัย พิมพ์ใจชน
๖๑๗. อุ่นใจ - กุลิศ สมบัติศิริ
๖๑๘. อุปดิศร์ ปาจรียางกูร และคุณหญิง
๖๑๙. อู๊ด - นิด
๖๒๐. เอกชัย - บัณณวัฒน์ คงสวัสดิ์
๖๒๑. แอ๊ด - อี๊ด
๖๒๒. โอสถ - คุณหญิงลมุลศรี โกศิน

พิมพ์ที่
บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)
๖๕/๑๖ ถนนชัยพฤกษ์ เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐
โทร. ๘๘๒-๑๐๑๐ โทรสาร ๔๓๓-๒๗๔๒, ๔๓๔-๑๓๘๕