



www.krisdika.go.th

กฤษฎีกา

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๓
เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๕๔

องค์การร่างกฎหมายของต่างประเทศ ◉
การใช้ถ้อยคำกฎหมาย ◉





หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตอนที่ ๑

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ได้ นำอมนำหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอันทรงคุณค่า มาเผยแพร่เพื่อเป็นสิริมงคลแก่ทุกท่าน ซึ่งควรยึดถือเป็นแบบอย่างในการดำเนินตามรอยพระยุคลบาท นำมาปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ โดยมีแนวทางในการทรงงาน ดังนี้

● ศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ

การที่จะพระราชทานโครงการใดโครงการหนึ่ง จะทรงศึกษาข้อมูลรายละเอียดอย่างเป็นระบบทั้งจากข้อมูลเบื้องต้น จากเอกสารแผนที่ สอบถามจากเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ และราษฎรในพื้นที่ เพื่อให้ได้รายละเอียดที่ถูกต้องเพื่อที่จะพระราชทานความช่วยเหลือได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ตรงตามที่ประชาชนต้องการ

● ระเบิดจากข้างใน

ทรงมุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาคน มีพระราชดำรัสว่า “ต้องระเบิดจากข้างใน” หมายความว่า ต้องสร้างความเข้มแข็งให้คนในชุมชนที่เราเข้าไปพัฒนาให้มีสภาพพร้อมที่จะรับการพัฒนาเสียก่อน แล้วจึงค่อยออกมาสู่สังคมภายนอก มิใช่การนำเอาความเจริญหรือบุคคลจากสังคมภายนอกเข้าไปหาชุมชนหมู่บ้านที่ยังไม่ทันได้มีโอกาสเตรียมตัวหรือตั้งตัว

● แก้ปัญหาที่จุดเล็ก

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเปี่ยมไปด้วยพระอัจฉริยภาพในการแก้ปัญหา ทรงมองปัญหาในภาพรวม (Macro) ก่อนเสมอ แต่การแก้ปัญหาจะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ (Micro) คือ การแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าที่คนทั่วไปมักจะมองข้าม ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“...ถ้าปวดหัวก็คิดอะไรไม่ออก...เป็นอย่างนั้นต้องแก้ไขการปวดหัวนี้ก่อน... มันไม่ได้เป็นการแก้อาการจริง แต่ต้องแก้ปวดหัวก่อน เพื่อที่จะให้อยู่ในสภาพที่คิดได้...แบบ (Macro) นี้เขาจะทำแบบ รื้อทั้งหมด ฉันไม่เห็นด้วย...อย่างบ้านคนอยู่ เราบอกบ้านนี้มันผุตรงนั้น ผุตรงนี้ ไม่คุ้มที่จะไปซ่อม...เอาตกลงรื้อบ้านนี้ระเบิดเลย เราจะไปอยู่ที่ไหน ไม่มีที่อยู่...วิธีทำต้องค่อย ๆ ทำ จะไประเบิดหมดไม่ได้...”

ที่มา จากหนังสือหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.)

สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

- การพิสูจน์หลักฐานทางคอมพิวเตอร์ ๒
(Computer Forensic)

เรื่องน่ารู้

- ข้อเสนอปรับปรุงประมวลผลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน ๔

สื่ूपพิเศษ

- องค์กร่างกฎหมายของต่างประเทศ ๑๑

ความเห็นทางกฎหมาย

เรื่องน่ารู้

- การใช้ถ้อยคำกฎหมาย ๒๐

เลขาธิการกฤษฎีกา

- สื่ออิเล็กทรอนิกส์สร้างการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม ๒๒

ถาม - ตอบปัญหา

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายอิศร จารุจินดา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสงขลา วิชัยชิตะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
นายธรรมนิษฐ์ สุ่มันตกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

บรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชสุทธิกุล นายนพดล เกธิรุกษ์
นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ นายเชวง ไทยยิ่ง
นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม นางเกลินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ใหญ่น้อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th



บทบรรณาธิการ

เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๘๔ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ กฤษฎีกาการในปีนี้จะจึงขออัญเชิญพระราชดำรัส พระราชดำริของ พระองค์นำลงเพื่อเผยแพร่พระเกียรติคุณ โดยฉบับนี้ได้อัญเชิญ หลักการทรงงานมาเผยแพร่เพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่ข้าราชการ และประชาชนทั่วไปได้น้อมนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และประเทศชาติ และในวโรกาสอันเป็นมงคลนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เข้าร่วม “โครงการบริจาคกระดาษา เพื่อ มูลนิธิพระดาบส” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๘๔ พรรษา โดยขอความร่วมมือ จากบุคลากรของสำนักงาน รวบรวมกระดาษาเหลือใช้ เอกสาร และหนังสือต่าง ๆ นำใส่กล่องรับบริจาคที่ทางสำนักงานฯ ได้จัด เตรียมไว้ตามจุดต่าง ๆ และส่งมอบให้มูลนิธิพระดาบส เพื่อนำ ไปใช้ในการสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาให้มีโอกาสเรียน วิชาชีพ เพื่อช่วยเหลือตนเองและทำประโยชน์ให้แก่สังคมและ ประเทศชาติต่อไป

สำหรับสาระของกฤษฎีกาฉบับนี้คงถูกใจผู้อ่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย โดยสื่ूपพิเศษได้นำข้อมูล น่ารู้เกี่ยวกับองค์กร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น มานำเสนอให้ทราบว่าในต่างประเทศมีระบบการร่างกฎหมาย แตกต่างจากประเทศไทยอย่างไรบ้าง เรื่องน่ารู้แนะนำเสนอการใช้ ถ้อยคำกฎหมายในการร่างกฎหมาย และข้อเสนอปรับปรุง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้ แก่ลูกหนี้และผู้ค้าประกัน โดยท่านผู้อ่านสามารถร่วมแสดง ความคิดเห็นในการปรับปรุงประมวลกฎหมายดังกล่าวเพื่อ ประโยชน์แก่ประชาชนที่เดือดร้อนจากการเป็นลูกหนี้หรือผู้ค้า ประกัน โดยส่งความคิดเห็นมาได้ที่ “เลขานุการคณะกรรมการ พัฒนาการกฎหมาย” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือจะส่ง ผ่านมาทางกองบรรณาธิการกฤษฎีกาการก็ได้ รวมทั้งท่านผู้อ่าน ที่มีปัญหาด้านกฎหมายต่าง ๆ สามารถส่งคำถามของท่านมาได้ที่ กองบรรณาธิการกฤษฎีกาการ เราจะตอบคำถามของท่านทาง คอลัมน์ ถาม-ตอบปัญหากฎหมาย ซึ่งเป็นคอลัมน์ที่จัดทำขึ้นเพื่อ เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับบริการข้อมูลทาง กฎหมายจากสำนักงานฯ ได้ง่ายขึ้น

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาการ เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย





การพิสูจน์หลักฐานทางคอมพิวเตอร์ (Computer Forensic)

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

Computer Forensic คือ การค้นหาและเก็บหลักฐานทางดิจิทัลที่อยู่ในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เช่น ไฟล์ที่อยู่ใน พีซี ไน้ดื่บัก หรือฟลี่ยี่เอ เป็นต้น หรือหลักฐานดิจิทัลที่ถูกสร้างจากระบบคอมพิวเตอร์ เช่น บันทึกการใช้งานโทรศัพท์ ข้อมูลของการใช้อินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งหลักฐานทั้งหมดนี้จะถูกนำมาวิเคราะห์ว่าหลักฐานนี้เกิดขึ้นเมื่อใด เกิดจากอะไร ตอนนีใช้ทำอะไร และถูกใช้โดยใคร เป็นต้น โดยการทำให้ Computer Forensic จะประกอบไปด้วย การเก็บหลักฐาน การพิสูจน์ความถูกต้องของหลักฐาน และการวิเคราะห์หลักฐานเพื่อนำเสนอในชั้นศาล หลักฐานที่เป็นดิจิทัลนี้มีความละเอียดอ่อนมาก เพราะสามารถถูกทำลายหรือเกิดความเสียหายโดยความไม่ระมัดระวังได้ อีกทั้งยังสามารถที่จะซ่อนหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลเพื่อให้หลักฐานนั้นมีการบิดเบือนไป ต่างจากหลักฐานที่เป็นสิ่งที่ปรากฏชัดอย่างเช่น ลายนิ้วมือ ซึ่งไม่สามารถที่จะทำการปลอมหรือเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งหากหลักฐานมีการบิดเบือน การสืบสวนก็จะไปผิดทางด้วย

หลักการนำหลักฐานดิจิทัลไปใช้ในทางกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายของแต่ละประเทศในเรื่องการนำเสนอหลักฐานนั้นมีความแตกต่างกัน ในบทความนี้จึงขอนำเสนอกฎหมายของการนำหลักฐานดิจิทัลไปใช้ในชั้นศาล

ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการคิดค้นและพัฒนาในต่างประเทศจนได้รับการยอมรับมากที่สุด ซึ่งมีด้วยกันทั้งหมด ๔ ข้อคือ

๑. ความสมบูรณ์ของหลักฐาน (Preservation)

ในกรณีที่หลักฐานเป็นสำเนาที่สร้างขึ้นมาจากเครื่องมือใด ๆ ก็ตาม ต้องสามารถตรวจสอบได้ว่ามีต้นฉบับมาจากที่ใด บางครั้งตัวต้นฉบับอาจถูกลบไปโดยเจตนาของผู้กระทำผิด จึงต้องใช้การกู้ข้อมูลนั้นกลับมา ซึ่งไม่ว่าหลักฐานนี้จะได้มาจากการทำสำเนาหรือการกู้ข้อมูลก็จะต้องมีความถูกต้องตรงกับต้นฉบับแบบปิดต่อปิด ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องของสำเนานี้ ใช้การตรวจสอบที่เรียกว่า Error Check Sum ที่สามารถใช้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลนั้นได้ ซึ่งวิธีการนี้สามารถทำให้รู้ได้ว่าสำเนาหลักฐานนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงมาก่อนหรือไม่ โดยการตรวจสอบค่าของ CRC (cyclic redundancy code) เป็นการนำข้อมูลชุดใดชุดหนึ่งมาคำนวณเป็นตัวเลขค่าหนึ่ง แล้วนำตัวเลขค่านี้มาใช้ในการตรวจสอบว่าข้อมูลชุดนั้นมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เมื่อผ่านกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การจัดเก็บและอ่านข้อมูลกลับขึ้นมาจากฮาร์ดดิสก์ การส่งข้อมูลผ่านเครือข่าย เป็นต้น วิธีการคำนวณค่าที่นิยม เช่น CRC32 checksum หรือ MD5 checksum ซึ่งค่านี้จะต้องมีค่าเหมือนกับไฟล์ต้นฉบับจึงจะถือว่าไฟล์สำเนาดังกล่าว



นั้นมีความสมบูรณ์ ซึ่งโอกาสที่ค่า CRC ของแต่ละไฟล์จะเหมือนกันโดยบังเอิญนั้นมีแค่ ๑ ใน ๔ ล้านเท่านั้น ซึ่งทำให้วิธีนี้สามารถตรวจสอบความสมบูรณ์ของหลักฐานได้ดีที่สุด

๒. ระบุที่มาของหลักฐานได้ (Identification)

หลักฐานดิจิทัลต้องสามารถระบุได้ว่าเป็นรูปแบบใด ได้มาจากที่ใด และใช้วิธีการอย่างไร เช่นการเก็บหลักฐานที่เป็นไฟล์จากฮาร์ดดิสก์หรือซีดี ซึ่งในที่นี้ตัวฮาร์ดดิสก์หรือซีดีนั้นไม่ใช่ตัวหลักฐาน แต่เป็นเพียงสิ่งที่เก็บหลักฐานไว้ การระบุที่มาของไฟล์จึงมีความสำคัญเพราะหลักฐานที่บ่งชี้ว่าไฟล์นี้ได้มาจากอุปกรณ์ใด และไฟล์นั้นถูกกู้ขึ้นมาด้วยวิธีการใด ซึ่งทั้งหมดนี้จะนำไปเชื่อมโยงกับหลักฐานอื่นหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น หลักฐานที่เก็บมาได้นั้นจะต้องมีการระบุที่มาและวิธีการได้มาของหลักฐานอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้



๓. บุคคลผู้ดูแลหรือเก็บหลักฐานต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Providing Expert)

บุคคลผู้ดูแลหรือเก็บหลักฐานจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกอบรมในด้านของ Computer Forensic มาเป็นอย่างดี ซึ่งบุคคลนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลและตรวจสอบหลักฐานให้มีความถูกต้องพร้อมกับป้องกันบุคคลอื่นเข้ามาแก้ไขหรือสร้างความเสียหายให้กับหลักฐานด้วย นอกจากนี้การพิจารณาคดีในชั้นศาลส่วนใหญ่บุคคลกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่นำหลักฐานไปแสดงต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งหากว่าไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้าน Computer Forensic แล้วความน่าเชื่อถือของหลักฐานที่ได้มาก็จะลดลง ซึ่งในจุดนี้จัดเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้ข้ออื่น

๔. หลักฐานต้องได้รับการตรวจสอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Rules of Evidence)

ในส่วนนี้จะเป็นการตรวจสอบทางกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละประเทศว่าจะมีการตรวจสอบที่มาและความถูกต้องของหลักฐานว่าเป็นอย่างไร ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องพึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ให้คำแนะนำในเรื่องของข้อกฎหมายที่มีต่อหลักฐานดิจิทัลประเภทต่าง ๆ ว่ากฎหมายของประเทศนั้นยอมรับหลักฐานดิจิทัลในรูปแบบใด และการนำเสนอหลักฐานต่อศาลนั้นต้องมีขั้นตอนอย่างไร เป็นต้น

Computer Forensic เครื่องมือสำหรับตอบโต้ Computer Crime

Computer Crime ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้งานระบบคอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตในการค้นหาข้อมูลที่ผิดกฎหมาย การดาวน์โหลดข้อมูลที่ผิดกฎหมาย หรือข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือใช้เป็นเครื่องมือในการทำสิ่งผิดกฎหมาย แต่ความผิดส่วนใหญ่ที่พบได้ง่ายคือ การดาวน์โหลดเพลงหรือภาพลามก ซึ่งหลักฐานที่เป็นแบบดิจิทัลนี้ทำให้ผู้คนสามารถที่จะซ่อน ลักลอบ เคลื่อนย้าย หรือทำสำเนาไว้ได้ ประกอบกับระบบอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นระบบเปิดขนาดใหญ่ ผู้กระทำผิดจึงสามารถปิดการกระทำได้อย่างง่ายดาย โดยที่การตรวจสอบนั้นกลับทำได้ยาก ปัจจุบันตัวเลขของการกระทำผิดกฎหมายโดยใช้เครื่องมือที่เป็นคอมพิวเตอร์ ในการเจาะระบบเครือข่ายและอินเทอร์เน็ตเพื่อใช้หาประโยชน์นั้นเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้หน่วยงานรักษากฎหมายทั่วโลกจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักฐานที่เป็นดิจิทัล และให้ความสำคัญกับการทำ Computer Forensic มากขึ้น จนมีการพัฒนาซอฟต์แวร์ในด้าน Computer Forensic Tools เพื่อช่วยให้การค้นหาและเก็บหลักฐานทำได้ง่าย รวมทั้งทำให้หลักฐานมีความถูกต้องมากขึ้นจนสามารถนำไปใช้อ้างอิงในชั้นศาลได้

ที่มา <http://tcsd.ueuo.com/blog/?p=9>





ข้อเสนอปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

นายปกรณ์ นิลประพันธ์*

“อิฉาทานิ ทุกข์โลเก” อันมีความหมายว่า “การเป็นหนี้เป็นทุกข์ในโลก” เป็น พุทธภาษิตที่คุ้นหูคนไทยมาช้านาน แต่ในความเป็นจริง เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าหนี้สินนั้นเป็นปัญหารากฐานที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอดเช่นกัน และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะมาจากพรรคการเมืองใด ต่างก็ตั้งเป้าหมายว่าจะแก้ปัญหานี้ให้ได้ และใช้มาตรการต่าง ๆ นานา เพื่อแก้ไขปัญหานี้



อย่างไรก็ดี ดูเหมือนว่าความพยายามในการแก้ปัญหานี้สินของราษฎรทุกกลุ่มที่ผ่านมา นั้น ไม่ประสบความสำเร็จเสียทีทั้งที่ทำการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน เพราะประชาชนจำนวนมากยังไม่สามารถ “หลุดพ้นจากความเป็นหนี้” ได้

โดยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามหลัก “นิติรัฐ” หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอพื้นฐานใน

เบื้องต้นว่า นอกจากกระแสบริโภคนิยมและวัตถุนิยมอันเชี่ยวกรากในปัจจุบันอันเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาแล้ว “ตัวบทกฎหมาย” เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้และความยากจนหรือไม่?

เหตุที่ผู้เขียนมีข้อสมมุติฐานเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจาก “นิติสัมพันธ์” หรือความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ขึ้นอยู่กับบังคับของกฎหมายลักษณะหนี้และเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ หรือกว่า ๘๕ ปีมาแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้เสียทีกระมัง? หากเป็นเช่นนั้น สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้อย่างไร?

จากสมมุติฐานข้างต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าคนไทยส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการค้าประกันและการจำนอง เนื่องมาจากการ “ผ่อนส่ง” ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้าน รถ ฯลฯ ผู้เขียนจึงยกกฎหมายว่าด้วยหนี้ กฎหมายว่าด้วยการค้าประกัน และกฎหมายว่าด้วยการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นเป็นกรณีศึกษา

กรณีหลักกฎหมายว่าด้วยหนี้

มีข้อที่น่าสนใจว่าทุกประเทศเคยอมรับว่าลูกหนี้หนี้ต้องรับผิดชอบในหนี้ที่ตนก่อไว้ทั้งหมดในฐานะที่เป็นลูกหนี้ชั้นต้น เพราะตนได้รับประโยชน์จากการก่อหนี้นั้นโดยตรง หลักกฎหมายสากลจึงกำหนดว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่ก่อขึ้นจากมูลหนี้ใด ซึ่งมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

*กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



และพาณิชย์ของไทยก็ยอมรับหลักดังกล่าวเช่นกัน แต่กลับกำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับลูกหนี้จำนองว่า ถ้ามีการบังคับจำนองแล้ว เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบังคับจำนองไม่พอชำระหนี้ เงินยังขาดอยู่เท่าใด ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินที่ขาดอยู่นั้น

ข้อกฎหมายที่ลูกหนี้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้ที่ตนก่อขึ้นและได้รับประโยชน์โดยตรงจนสิ้นเชิงดังกล่าวจึงแปลกไปจากหลักกฎหมายสากล และเป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดลูกหนี้จำนองจึงสมควรได้รับ “สิทธิพิเศษ” เช่นนั้น ในทางตรงข้าม ข้อกฎหมายนี้กลับทำให้ผู้จำนองซึ่งไม่มีความรู้ด้านกฎหมายต้องกลายเป็นลูกหนี้ไปโดยปริยาย เพราะผู้รับจำนองจะเขียนสัญญาจำนองผูกมัดให้ผู้จำนองต้องรับผิดชอบชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ คนไทยจำนวนมากซึ่งนำทรัพย์สินของตนไปจำนองประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่นด้วยความโอ้อ้อมอาจจึงต้องรับผิดชอบชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ โดยไม่ได้ตั้งใจ ทั้งที่เขาไม่ได้รับประโยชน์ใดจากหนี้นั้นเลย

ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ว่าสมควรปรับปรุงมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้เจ้าหนี้สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ของตนได้อย่างสิ้นเชิง โดยไม่ยกเว้นกรณีหนี้จำนอง พร้อมกับปรับปรุงมาตรา ๗๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกันว่า ถ้าเจ้าหนี้เรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดและราคาของทรัพย์สินนั้น ในท้องตลาดต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้และได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระ ผู้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบในเงินส่วนที่ยังขาดอยู่นั้น เว้นแต่กรณีลูกหนี้เป็นผู้จำนอง

ข้อเสนอนี้อาจมีผู้โต้แย้งว่า การกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ของตนได้อย่างสิ้นเชิงนั้นจะเป็นการซ้ำเติมลูกหนี้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่เป็นธรรมต่อทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ เพราะใครมีหนี้ก็ต้องใช้หนี้จนกว่าหนี้จะหมด แต่ก็มีใช้ว่าเจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ทุกประการ เพราะมาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติไว้แล้วว่าทรัพย์สินใดของลูกหนี้ที่ไม่สามารถบังคับคดีได้

นอกจากนี้ มาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้นำเงินที่ได้จากการชำระหนี้ของลูกหนี้ ไปชำระ

ดอกเบี้ยก่อน แทนที่จะให้นำไปชำระหนี้เงินต้นก่อน ทำให้หนี้เงินต้นอยู่คงเดิม การชำระหนี้จึงกลายเป็นเพียงการ “ตัดดอก” เท่านั้น เมื่อหนี้เงินต้นของลูกหนี้มีได้ลดลง ลูกหนี้จึงไม่อาจหลุดพ้นจากความเป็นหนี้โดยการชำระหนี้ได้ เพราะดอกเบี้ยยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดไว้ในอัตราที่สูงมาก จึงทำให้ลูกหนี้แทบจะไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้เลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ลูกหนี้ และอาจเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากจนได้อย่างแท้จริง



แม้จะมีข้อโต้แย้งว่ามาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้เพียงร้อยละสิบห้าต่อปี ดังนั้น การกำหนดให้การชำระหนี้ต้องนำไป “ตัดดอก” ก่อนน่าจะเป็นธรรมแก่ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้แล้ว แต่แท้จริงแล้วอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินมิได้มีเพดานอยู่ที่ร้อยละสิบห้าต่อปี เนื่องจากการให้กู้เงินของสถาบันการเงินมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้เป็นพิเศษ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีก็ได้ และถ้ามีการออกประกาศเช่นนั้นแล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จนถึงปัจจุบันก็มีประกาศดังกล่าวออกมา ๑๒ ฉบับ และดอกเบี้ยที่กำหนดก็ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี บางฉบับถึงกับประกาศให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยสูงสุดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินนั้นประกาศกำหนดเองด้วย อัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินจึงสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีมาก เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงเช่นนี้ การกำหนดให้นำเงินที่ชำระหนี้





Money Bank

ไปชำระดอกเบี้ยก่อนจึงทำให้ต้นเงินแทบไม่ลดลงเลย แล้วลูกหนี้ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีอยู่แล้วจะมีโอกาสหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้อย่างไร?

สำหรับทางออกในเรื่องดังกล่าว จะเป็นไปได้หรือไม่ว่าสมควรกำหนดให้การชำระหนี้มันต้องจัดให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นลำดับแรก แล้วจึงไปชำระหนี้เงินต้นหรือหนี้ประธานเป็นลำดับต่อไป เมื่อชำระหนี้ประธานครบถ้วนแล้วจึงให้ไปชำระดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน และค่าภาระติดพันอันเป็นอุปสรรคแห่งหนี้รายนั้นเรียงตามลำดับ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกหนี้บังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาตกลงเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ถือว่าบรรดาข้อตกลงที่แตกต่างไปจากหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

กรณีกฎหมายว่าด้วยการค้ำประกัน

กรณีสัญญาค้ำประกันอันเป็นการที่ผู้ค้ำประกันผูกพันตนต่อเจ้าหนี้ว่าจะชำระหนี้แทนลูกหนี้หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น ซึ่งผู้เขียนพบว่า มีช่องทางที่ทำให้ผู้ค้ำประกันไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ตามสัญญาค้ำประกันได้หลายประการ ดังนี้

(๑) มาตรา ๖๘๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้ค้ำประกันครอบคลุมถึงหนี้ในอนาคตหรือหนี้มีเงื่อนไขที่อาจเป็นผลได้จริงนั้น เป็นกรณีที่จำเป็นและสอดคล้องกับกิจกรรมทางพาณิชย์ ในปัจจุบัน แต่เจ้าหนี้จำนวนมากกลับใช้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นช่องทางที่ทำให้การค้ำประกันเป็นการประกันการชำระหนี้อย่างไม่ชอบเขตจำกัด เพื่อป้องกันความเสียหายทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบในบรรดาหนี้ทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตทั้งหมดทุกประการด้วย ราวกับเป็นลูกหนี้ขั้นต้นเสียเอง ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๐๘๘/๒๕๕๐ ว่าลักษณะดังกล่าวไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนสามารถกระทำได้ แต่กลับทำให้ผู้ค้ำประกันไม่มีโอกาสทราบว่าตนต้องรับผิดชอบในวงเงินเท่าใด ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกัน เพราะผู้ค้ำประกันเองก็ต้องคำนึงถึง “ฐานะและความสามารถของตน” ด้วยว่า จะสามารถประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่นได้ในวงเงินเป็นจำนวนแน่นอนเท่าใด และโดยที่มาตรา ๗๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับกับการจำนองด้วย โดยอนุโลม ผลที่เกิดขึ้นแก่ผู้จำนองจึงไม่ต่างกับผู้ค้ำประกัน



ผู้เขียนเห็นว่าการยืนยันหลักการเดิมที่ว่า การค้าประกันหนี้ในอนาคตหรือหนี้มีเงื่อนไขที่อาจเป็นผลได้จริงนั้นสามารถทำได้และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง แต่สมควรหรือไม่ที่จะต้องระบุจำนวนเงินที่ค้าประกันหรือจำนวนเงินสูงสุดที่ค้าประกันและระยะเวลาการค้าประกันที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ผู้ค้าประกันสามารถทราบได้ล่วงหน้าว่าตนมีความรับผิดชอบในวงเงินจำนวนเท่าใดเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะผู้ค้าประกันมิใช่ลูกหนี้ชั้นต้น ที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ทั้งหมดที่ลูกหนี้ชั้นต้นได้ก่อขึ้น ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าวไม่น่าจะทำให้เจ้าหนี้เสียหาย เพราะแม้จะบังคับชำระหนี้เอาจากผู้ค้าประกันได้ตามจำนวนที่กำหนดเท่านั้น แต่เจ้าหนี้ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ชั้นต้นได้จนสิ้นเชิงตามมาตรา ๒๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว เจ้าหนี้ไม่ควรปล่อยให้ลูกหนี้ก่อหนี้โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้

(๒) ปัจจุบันมาตรา ๖๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้ ผู้ค้าประกันไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ ๖๘๙) และไม่สามารถเรียกร้องให้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๙๐) เจ้าหนี้จึงใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ค้าประกันร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่ค้าประกันอย่างลูกหนี้ร่วม หรือผู้ค้าประกันขอสละสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ ๖๘๙) หรือสิทธิเรียกร้องให้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อน (มาตรา ๖๙๐) ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงบังคับชำระหนี้เอาแก่ผู้ค้าประกันทันทีซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะข้อสัญญาเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าประกันมีฐานะไม่ต่างไปจากลูกหนี้ร่วมหรือเสมือนเป็นการ “หลอก” ผู้ค้าประกันให้ทำสัญญาค้าประกัน แต่แท้จริงแล้ว สารของสัญญากำหนดให้ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ที่สำคัญแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐก็ยังใช้แนวทางดังกล่าว ในการทำสัญญาค้าประกันการผ่อนชำระภาษีอากรด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๓๐๖/๒๕๕๐)

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าสมควรบัญญัติห้ามมิให้ผู้ค้าประกันเข้าเป็นลูกหนี้ร่วมใน

หนี้ที่ตนเป็นผู้ค้าประกันหรือไม่ เพื่อให้ผู้ค้าประกันมีสถานะเป็นผู้ค้าประกันอย่างแท้จริง

(๓) โดยที่ศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๘๘/๒๕๕๐ ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าประกัน โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เช่น การกำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่จำกัดจำนวน และการค้าประกันตลอดระยะเวลาที่ลูกหนี้ยังคงมีหนี้สินค้างชำระอยู่กับเจ้าหนี้ เป็นต้นนั้น ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน คู่สัญญาจึงตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น ที่ผ่านมาเจ้าหนี้จึงมักใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดข้อยกเว้นหลักกฎหมายการค้าประกันไว้ในสัญญาการค้าประกันเพื่อให้ผู้ค้าประกันต้องปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการใช้เทคนิคทางกฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกหนี้บังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาตกลงเปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในสังคม สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ถือว่าบรรดาข้อตกลงที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการค้าประกันเป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

(๔) ผู้เขียนพบว่ามาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ได้นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด กระบวนการที่จะทำให้ผู้ค้าประกันทราบว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่เมื่อใด และอีกประการหนึ่งเจ้าหนี้มักจะไม่เรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ทันที แต่การทอดเวลาเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ออกไปนี้ กลับทำให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบในบรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้าง



ชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้นเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งที่บรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งเพิ่มขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากความล่าช้าของเจ้าหนี้เอง ดังนั้น การที่จะให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบในหนี้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกันอย่างยิ่ง หากผู้ค้าประกันมีโอกาสทราบถึงการที่ลูกหนี้ผิดนัด เขาอาจขอชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ทันทีเพื่อจะได้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งเพิ่มขึ้นนั้น และหากผู้ค้าประกันขอชำระหนี้เช่นนั้น ย่อมควรที่ผู้ค้าประกันจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในบรรดาดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งเพิ่มขึ้นทันทีที่ตนขอชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้

ดังนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดกระบวนการเมื่อลูกหนี้ผิดนัดให้ชัดเจนว่า เจ้าหนี้ต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด และให้สิทธิเจ้าหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ได้นับแต่วันที่ผู้ค้าประกันได้รับหนังสือนั้น แต่หากเจ้าหนี้ไม่ได้มีหนังสือบอกกล่าวภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้น นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว และเมื่อได้รับหนังสือบอกกล่าว ก็ควรที่จะให้สิทธิแก่ผู้ค้าประกันที่จะขอชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้ได้นับแต่นั้น และเพื่อคุ้มครองผู้ค้าประกันผู้สุจริตดังกล่าว สมควรกำหนดให้ชัดเจนหรือไม่ว่าให้ผู้ค้าประกันรายนั้นหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้นนับแต่วันที่ขอชำระหนี้แทนลูกหนี้เป็นต้นไป

(๕) ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า เจ้าหนี้ส่วนใหญ่มักอาศัยมาตรา ๖๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ค้าประกันสละสิทธิเกี่ยงให้เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนได้ (มาตรา ๖๘๘ และ ๖๘๙) หรือสิทธิเกี่ยงให้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่ลูกหนี้ให้ไว้เป็นประกันแก่เจ้าหนี้ก่อน (มาตรา ๖๙๐) ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงบังคับชำระหนี้เอาแก่ผู้ค้าประกันทันที ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน เพราะเขามีลูกหนี้ชั้น

ต้น ข้อสัญญาเช่นนี้ทำให้ผู้ค้าประกันมีฐานะไม่ต่างไปจากลูกหนี้ร่วม จึงเสมือนเป็นการหลอกผู้ค้าประกันให้ทำสัญญาตามแบบสัญญาค้าประกัน แต่มีเนื้อหาสาระที่แท้จริงเป็นการกำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม คำถามคือการกระทำเช่นนี้เป็นธรรมต่อผู้ค้าประกันหรือไม่? นอกจากนี้ ปกติสัญญาประจักษ์แก่สัญญาการค้าประกันเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นแยกต่างหากจากกัน แต่หลายกรณีเจ้าหนี้ได้ลดหนี้ที่มีการค้าประกัน หรือดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้นให้แก่ลูกหนี้ แต่ไม่มีการแก้ไขสัญญาการค้าประกันเพื่อลดวงเงินการค้าประกันลงด้วย หนี้ที่ผู้ค้าประกันรับผิดชอบตามสัญญาการค้าประกันจึงสูงกว่าหนี้ประจักษ์

ดังนั้น สมควรหรือไม่ที่จะบัญญัติห้ามมิให้ผู้ค้าประกันเข้าเป็นลูกหนี้ร่วมในหนี้ที่ตนเป็นผู้ค้าประกัน เพื่อให้ผู้ค้าประกันมีสถานะเป็นผู้ค้าประกันอย่างแท้จริง และสมควรหรือไม่ที่จะบัญญัติว่าในกรณีที่เจ้าหนี้กระทำการใด ๆ อันมีผลเป็นการลดจำนวนหนี้ที่มีการค้าประกัน หรือดอกเบี้ยค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้น ให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบเพียงเท่าจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่มีการลดลงนั้นโดยอัตโนมัติ

(๖) ผู้เขียนพบว่าปกติสัญญาที่ก่อให้เกิดหนี้ประจักษ์แก่สัญญาการค้าประกันเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นแยกต่างหากจากกัน และหลายกรณีเจ้าหนี้กับลูกหนี้ตกลงกันแปลงหนี้หรือเปลี่ยนสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งหนึ่งอันอาจมีผลเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้ที่มีการค้าประกัน ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งรายนั้น แต่ไม่มีการแจ้งให้ผู้ค้าประกันทราบข้อมูลดังกล่าว ในขณะที่ผู้ค้าประกันต้องรับภาระการค้าประกันที่เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกันอย่างยิ่ง เพราะทำให้ผู้ค้าประกันมีภาระการค้าประกันอย่างไม่จำกัด

ดังนั้น สมควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายหรือไม่ว่า หากเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น ต้องมีกระบวนการและระยะเวลาในการแจ้งให้ผู้ค้าประกันทราบถึงการแปลงหนี้หรือเปลี่ยนสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งหนึ่งอันอาจมีผลเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนึ่งที่ตนเป็นผู้ค้าประกัน และกำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องให้ความยินยอมรับค้าประกันการแปลงหนี้ นั้น หรือจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าสินไหม



ทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้นภายในเวลาที่กำหนด หากเจ้าหนี้มีได้มีหนังสือบอกกล่าวตามกระบวนการและ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้ค้ำประกันมิได้มีหนังสือ ยอมรับค้ำประกันการแปลงหนี้ นั้น หรือจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้นภายใน เวลาที่กำหนด ให้ผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิด และเพื่อ ป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจในการ บังคับผู้ค้ำประกันให้ทำสัญญายอมค้ำประกันหนี้ที่เพิ่มขึ้น จากการแปลงหนี้หรือเปลี่ยนสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งหนี้ ตั้งแต่แรกทำสัญญา สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้ถือว่า การให้ความยินยอมรับค้ำประกันจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าภาระติดพันที่เพิ่มขึ้นล่วงหน้าก่อน วันที่ผู้ค้ำประกันได้รับหนังสือบอกกล่าว เป็นอันไม่สมบูรณ์ และใช้บังคับมิได้

กรณีกฎหมายว่าด้วยการจำนอง

จำนองเป็นสัญญาซึ่งผู้จำนองเอาทรัพย์สินตรา ไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้รับจำนองเพื่อเป็นประกัน การชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่ผู้รับ จำนอง และเจ้าหนี้จำนองมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สิน ที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญอื่น และทรัพย์สินที่จำนอง ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีการจดทะเบียนตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิยศาสตร์ สำหรับสัญญาจำนองที่พบโดยมากเป็นการจำนอง ที่ดิน และการจำนองที่ดินนี้เองที่ทำให้ชาวบ้านทั่ว ๆ ไป ไร้ซึ่งที่ทำกิน สำหรับปัญหาที่ผู้เขียนพบจากการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยการจำนองมีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้เขียนพบว่าศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองนั้นมีได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่ อย่างไม่ได้ คู่สัญญาจึงตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ (คำพิพากษา ฎีกาที่ ๘๒๖๐/๒๕๕๐) ดังนั้น ที่ผ่านมาเจ้าหนี้จึงมักใช้ ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนกำหนดข้อยกเว้น หลักกฎหมายจำนองไว้ในสัญญาจำนอง

ด้วยความเคารพอย่างยิ่งต่อคำพิพากษาของศาล ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักการของกฎหมายจำนองตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิยศาสตร์นั้นกำหนดขึ้นเพื่อ ประกันความเป็นธรรมในสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่



บทบัญญัติว่าด้วยการจำนองวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อ ป้องกันมิให้เจ้าหนี้ใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตน หาประโยชน์จากลูกหนี้และผู้จำนองอย่างไม่เป็นธรรม แต่ เมื่อศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้เช่นนี้ จึงสมควรหรือไม่ ที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าการทำสัญญาจำนองให้แตกต่าง ไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิยศาสตร์ นั้น เป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์และใช้บังคับมิได้

(๒) โดยที่มาตรา ๗๒๘ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพยานิยศาสตร์ กำหนดแต่เพียงให้ผู้รับจำนองต้องมี หนังสือแจ้งไปยังลูกหนี้ให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควร ก่อนการฟ้องศาลบังคับจำนองโดยไม่ได้รับแจ้งผู้ จำนองด้วยแต่อย่างใด ทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาว่าผู้จำนอง ไม่ทราบถึงการเรียกให้ชำระหนี้ ประกอบกับมาตรา ๗๒๘ มิได้กำหนดกรอบเวลาที่ผู้รับจำนองจะมีหนังสือเรียกให้ ชำระหนี้ไว้อีกด้วย ผู้รับจำนองจึงอาจเลือกไม่ดำเนินการ บอกกล่าวเพื่อประโยชน์จากการได้รับดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นซึ่ง ไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้และผู้จำนอง

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้รับจำนองอาศัยความ ไม่ชัดเจนของกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์จากลูกหนี้ และผู้จำนองเกินสมควร จะสมควรหรือไม่ที่จะปรับปรุง มาตรา ๗๒๘ โดยกำหนดให้ผู้รับจำนองต้องบอกกล่าวเรียก ให้ลูกหนี้และผู้จำนองชำระหนี้ภายในกรอบเวลาสิบห้าวัน โดยในกรณีที่ผู้รับจำนองไม่ดำเนินการตามที่กฎหมาย กำหนด ให้ลูกหนี้และผู้จำนองหลุดพ้นจากความรับผิดใน ดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจน ค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นนับแต่วัน ที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว



(๓) โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้ผู้จำนองสามารถขอให้มีการบังคับจำนองได้ กรณีจึงเกิดปัญหาว่าผู้รับจำนองในหลายกรณีเลือกที่จะไม่ดำเนินการบังคับจำนองเมื่อมีเหตุบังคับจำนอง โดยหวังจะได้รับดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจนเกินกว่ามูลค่าทรัพย์สินจำนองอันเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้จำนอง

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอว่าสมควรหรือไม่ที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกำหนดให้ผู้จำนองสามารถขอให้ผู้รับจำนองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับจำนองได้ทันทีที่มีเหตุบังคับจำนอง พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้จำนองไม่ต้องรับผิดชอบดอกเบี้ย และภาระติดพันอื่นใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้รับจำนองได้รับแจ้งคำขอดังกล่าว โดยในกรณีลูกหนี้และผู้จำนองเป็นบุคคลเดียวกัน ให้ลูกหนี้ได้รับประโยชน์ดังกล่าวด้วย

ใช้มาตรา ๓๒๙ ที่แก้ไขใหม่เป็นหลักในการจัดสรรชำระหนี้จำนองได้ หรือหากจะเพิ่มไว้ในที่นี้ให้ชัดเจน ก็สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่า การจัดเงินใช้แก่ผู้รับจำนองแต่ละรายนั้น ให้จัดให้ใช้หนี้เงินต้นก่อน เมื่อจัดให้ใช้หนี้เงินต้นจนครบถ้วนแล้ว จึงจัดให้ใช้ดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นน่าจะยืนยันสมมติฐานของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้นได้ว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีส่วนทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นหนี้ได้ และสมควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมและแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน แต่โดยที่เป็นการยากที่จะปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งฉบับ

(๔) มาตรา ๗๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดลำดับการใช้เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดแก่ผู้รับจำนองแต่ละรายเท่านั้น แต่ยังไม่ชัดเจนว่าในการจัดสรรชำระหนี้แก่ผู้รับจำนองแต่ละรายนั้น จะจัดสรรชำระหนี้ประเภทใดก่อน ซึ่งตามมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้จัดใช้หนี้ดอกเบี้ยก่อน แล้วจึงใช้เงินต้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้หมดเสียที่ตั้งที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ดังนั้น โดยที่ผู้เขียนได้เสนอให้มีการปรับปรุงลำดับการจัดสรรเงินเพื่อชำระหนี้ไว้ตามมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้นแล้ว กรณีจึงอาจ

ทันที ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหลักกฎหมายหนี้ คำประกัน และจำนอง ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหนี้และความยากจนของประชาชนทั่วไปก่อนเป็นลำดับแรก โดยมีแนวทางในการปรับปรุงดังที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้นสำหรับท่านซึ่งประสงค์จะร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอในการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว สามารถส่งความคิดเห็นของท่านไปที่ “เลขานุการคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ ๓๙๔/๑๔ ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ หรือที่อีเมลแอดเดรส lawreform@lawreform.go.th





องค์กรร่างกฎหมาย* ของต่างประเทศ

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย

สปฏิพิเศษฉบับนี้ ขอแนะนำเสนอ เรื่องเกี่ยวกับองค์กรร่างกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลให้ทราบว่ ในประเทศต่าง ๆ มีระบบการร่างกฎหมายแตกต่างจากประเทศไทยอย่างไรบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านที่เกี่ยวข้องอยู่ในแวดวงกฎหมาย หรือท่านผู้อ่านที่สนใจเรื่องการร่างกฎหมายบ้างไม่มากก็น้อย โดยในฉบับนี้ จะขอแนะนำเสนอเรื่ององค์กรร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายของประเทศไทย และองค์กรร่างกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชีย และมีระบบการปกครองระบบประชาธิปไตย โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นประมุข คล้ายคลึงกับประเทศไทย

องค์กรร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat)

๑. ความเป็นมา

ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้นรากฐานดั้งเดิมจากราชสำนัก (Curia Regis) ของฝรั่งเศส ในศตวรรษที่ ๑๓ อันเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านกฎหมายและราชการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในปัจจุบันนั้นได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทกับรัฐและมีหน้าที่ในการร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ

๒. อำนาจหน้าที่

ในปัจจุบัน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐปฏิบัติภารกิจหลัก ๒ ประการ คือ

๒.๑ ทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ในการพิจารณา ร่างกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติ รัฐกำหนด และรัฐกฤษฎีกา บางประเภท การให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าปัญหาข้อกฎหมายทางด้านกฎหมายปกครอง หรือที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลตามที่รัฐบาลมอบหมาย

๒.๒ ทำหน้าที่ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจทางปกครองหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเป็น

หน่วยงานตุลาการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

๓. โครงสร้างและองค์ประกอบ

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีการจัดองค์กรภายในดังนี้

๓.๑ ฝ่ายเลขานุการทั่วไป ทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

๓.๒ ฝ่ายคดีปกครอง ทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษาและสนับสนุนงานคดีปกครอง

๓.๓ ฝ่ายที่ปรึกษากฎหมาย แบ่งออกเป็น ๕ แผนก ดังนี้

(๑) แผนกกฎหมายเกี่ยวกับกิจการ

ภายใน

(๒) แผนกกฎหมายเกี่ยวกับการ

คลัง

(๓) แผนกกฎหมายเกี่ยวกับ

โยธาสาธารณะ (Travaux publique)

* คณะผู้จัดทำ : นายจินตพันธุ์ ทั้งสุบุตร, นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต, นายจิรวุฒิ จงสงวนดี, นางสาวฐานัญญา ทุมมคติ, นายณรัตน์ โพธิ์พัฒนชัย นักกฎหมายกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



- (๔) แผนกกฎหมายเกี่ยวกับสังคม
- (๕) แผนกกฎหมายเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง

๓.๔ ฝ่ายรายงานและการศึกษา รับผิดชอบการจัดทำรายงานประจำปีและรายงานการศึกษา เพื่อเสนอไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายและประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่รัฐบาลมอบหมายให้ศึกษา

สำหรับองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้น ในปัจจุบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐประกอบด้วยสมาชิกประมาณ ๓๐๐ คน โดยแบ่งเป็น

(๑) สมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐจำนวนสองในสามของสมาชิกทั้งหมด (ประมาณ ๒๐๐ คน) ภารกิจของสมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐนั้นจะเป็นภารกิจในการเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล การพิพากษาคดีทางปกครอง และการบริหารจัดการหน่วยงานราชการของศาลปกครอง

(๒) สมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด (ประมาณ ๑๐๐ คน) โดยสมาชิกเหล่านี้จะประจำตามกระทรวงต่าง ๆ หรือองค์การมหาชน

ตำแหน่งของสมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้นแบ่งเป็น ๗ ระดับ ดังนี้

**รองประธานสภาแห่งรัฐ
(le vice-président)**

**ประธานคณะ (ฝ่าย)
(les présidents de section)**

**สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ
ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ
(les conseillers d'État en service ordinaire)**

**สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบพิเศษ
(les conseillers d'État en service extraordinaire)**

**พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน
(les maîtres de requêtes)**

**ตำแหน่งเลขานุการคนที่ ๑
(les auditeurs de 1re classe)**

**ตำแหน่งเลขานุการคนที่ ๒
(les auditeurs de 2e classe)**

วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ มี ๒ วิธี คือ การสอบแข่งขัน และการคัดเลือกโดยวิธีพิเศษ (le tour extérieur)

(ก) การสอบแข่งขัน

การเข้าสู่ตำแหน่งเลขานุการคนที่ ๒ (auditeurs de 2e classe) เป็นการแต่งตั้งจากบัณฑิตที่จบการศึกษามาจากสถาบันการปกครองชั้นสูงแห่งชาติฝรั่งเศส (I'ENA) ตามลำดับคะแนนที่สถาบันกำหนดไว้ (มาตรา L 133-6) โดยในแต่ละปี ตำแหน่งเลขานุการฯ ประมาณ ๔ ถึง ๖ ตำแหน่ง จะสงวนไว้สำหรับนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการปกครองชั้นสูงแห่งชาติฝรั่งเศส (I'ENA) ที่มีคะแนนอยู่ในลำดับสูงสุดเรียงกันลงมา ทั้งนี้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขานุการฯ จากการสอบแข่งขันจะได้รับการรับรองให้มีการเลื่อนชั้นตามลำดับอาวุโส จากเลขานุการฯ เป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (maitre de requêtes) โดยกำหนดให้ต้องทำงานอย่างน้อย ๓ ปี และการเลื่อนชั้นจากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (maitre de requêtes) เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ กำหนดให้ต้องทำงานมาเป็นเวลาตั้งแต่ ๑๒ ปี



ขึ้นไป ทั้งนี้ การใช้ระบบอาวุโส ก็เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(ข) การคัดเลือกโดยวิธีพิเศษ (le tour extérieur)

- การเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (maitre de requêtes)

เนื่องจากประมวลกฎหมายการพิจารณาคดีปกครอง มาตรา L 133-4 กำหนดให้จำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของ ตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (maitre de requêtes) ที่ว่าง สงวนไว้ให้แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการคนที่ ๑ (auditeurs de 1re classe) โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องมีอายุ ไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์ และจะต้องรับราชการมาแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหารเป็นเวลา ๑๐ ปี

สำหรับตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจำนวน หนึ่งในสี่ที่เหลือเป็นการคัดเลือกโดยวิธีพิเศษ (le tour extérieur) โดยคำแนะนำของรองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดยส่วนหนึ่ง เป็นการคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารของ รัฐ รวมทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการสาธารณสุข ที่อยู่ ในประเภทข้าราชการระดับสูง (Catégorie A) และอีกส่วนหนึ่ง ได้สงวนไว้สำหรับสมาชิกที่เป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและ ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ตามรายชื่อที่รองประธานสภา ที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอ

- การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ

เนื่องจากประมวลกฎหมายการพิจารณาคดีปกครอง

* Catégorie A คือข้าราชการระดับสูงที่ทำหน้าที่คิดแผนงานและอำนวยความสะดวก ในระดับที่มีกลุ่มแกนกลางที่เป็นที่รวมของบรรดาหัวกะทิ (Elite) ซึ่งอยู่สูง จากระดับชั้นไปอีก (Hors Classe หรือ Hors Catégorie) เรียกว่า Haute Fonction Publique



มาตรา L133-3 กำหนดให้จำนวนไม่ต่ำกว่าสองในสามของ ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐที่ว่าง สงวนไว้ให้แต่งตั้งจาก ตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (maitre de requêtes) โดย กำหนดให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา แห่งรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์

สำหรับตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจำนวน หนึ่งในสามที่เหลือเป็นการคัดเลือกโดยวิธีพิเศษ (le tour extérieur) โดยคำแนะนำของรองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดยส่วนหนึ่งเป็นการคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการทหารของรัฐ รวมทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นและ ข้าราชการสาธารณสุข ที่อยู่ในประเภทข้าราชการระดับสูง (Catégorie A) และอีกส่วนหนึ่งได้สงวนไว้สำหรับสมาชิกที่เป็น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ตามรายชื่อที่รองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอ ภายหลังจาก ที่ได้หารือกับประธานคณะของฝ่ายกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐประกอบด้วยสมาชิก สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบพิเศษ (Les conseillers d'Etat en service extraordinaire) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี จากรายชื่อที่เสนอตามคำแนะนำของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการยุติธรรมโดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความสามารถเกี่ยวกับภารกิจด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ และให้ประจำ การในส่วนงานของฝ่ายปกครอง (section administrative) และจะปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานคดีปกครองไม่ได้ (section du contentieux) (มาตรา L121-4) และให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่ได้ กฎหมายกำหนดให้ ต้องเว้นระยะเวลา ๒ ปี หากมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ (มาตรา L121-๕5) นอกจากนี้ ยังถูกจำกัดมิให้ถือประโยชน์ จากการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในการดำเนินกิจกรรม ทางการเมือง (มาตรา L131-2) และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรหรือปฏิบัติหน้าที่ภายนอก จะต้องละเว้นการแสดงออกทางการเมืองที่ขัดแย้งกับหน้าที่ของ ตนที่กำหนดให้ต้องสงวนท่าที (มาตรา L131-3) สำหรับสมาชิก สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบพิเศษ ผู้ที่ปฏิบัติที่ประกอบธุรกิจ ส่วนตัวไม่สามารถอ้างหรือปล่อยให้มีการอ้างถึงการดำรง ตำแหน่งเป็นสมาชิกพิเศษของตนในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ในการ ประกอบธุรกิจส่วนตัวดังกล่าวได้ ภายหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแล้ว ไม่สามารถประกอบ กิจการธุรกิจ (ที่ไม่ใช่กิจกรรมการกุศล) ที่มีข้อกำหนดห้าม ไว้สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก รองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (มาตรา L121-7)



ทั้งนี้ หากท่านผู้อ่านสนใจอยากทราบข้อมูลด้านการบริหารจัดการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ประเทศฝรั่งเศส สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก ทัศนศึกษาศาสตร์ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๕ (กันยายน - ตุลาคม ๒๕๕๑) หน้า ๙-๑๒, ๑๗ ซึ่งดูได้จาก www.krisdika.go.th

องค์กรร่างกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น (Cabinet Legislation Bureau)^๑

๑. ความเป็นมา

ประเทศญี่ปุ่นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นกำหนดโครงสร้างการบริหารประเทศโดยแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (Diet) ฝ่ายบริหาร (Cabinet) และตุลาการ (Court) โดยสภา Diet นั้นเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนั้นมิได้ระบุว่าผู้ใดจะสามารถเสนอกฎหมายต่อสภา Diet ได้ แต่ในทางปฏิบัติถือว่าสมาชิกของสภา Diet และคณะรัฐมนตรีนั้นมีความอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา Diet ทั้งนี้ โดยมี Cabinet Legislation Bureau ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่งของรัฐบาล

Cabinet Legislation Bureau มีที่มาจาก Legislation Bureau ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและคำสั่งของฝ่ายบริหารตามแนวนโยบายในการบริหารจัดการสมัยใหม่ในยุคนั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีการตรากฎหมาย Legislation Bureau Establishment Law (Law No.252 of 1952) ขึ้นเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรถาวรภายใต้ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีและได้เปลี่ยนชื่อเป็น Cabinet Legislation Bureau ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕

๒. อำนาจหน้าที่ บุคลากร และโครงสร้างองค์กร

๒.๑ อำนาจหน้าที่

Cabinet Legislation Bureau มีอำนาจหน้าที่โดยรวมดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย กฎระเบียบของฝ่ายบริหาร รวมถึงสนธิสัญญาที่หน่วยงานเสนอ พร้อมทั้งเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๒) จัดทำร่างกฎหมาย อนุบัญญัติ และกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเสนอต่อคณะมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๓) เสนอความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ

(๔) ดำเนินการศึกษาและวิจัยระบบกฎหมายภายในและระบบกฎหมายของต่างประเทศ

(๕) ศึกษาประเด็นข้อกฎหมายทั่วไป

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว Cabinet Legislation Bureau ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมาก ดังเช่น การเตรียมคำตอบสำหรับข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การจัดทำคำชี้แจงร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๒.๒ บุคลากร

Cabinet Legislation Bureau ประกอบด้วยบุคลากรดังต่อไปนี้

(๑) Director General ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าองค์กร โดยคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง Director General จากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง

(๒) Deputy Director General ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย Director General ในการควบคุมดูแลงานทั่วไปของ Cabinet Legislation Bureau

(๓) Directors ทำหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่ายกฎหมายแต่ละฝ่ายของ Cabinet Legislation Bureau ซึ่งจะแต่งตั้งจาก Counselors

^๑ ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยายของ Prof. Masahito HORIE แห่ง National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) วันศุกร์ที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมปริทัศน์ พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ Legislation Bureau Establishment Law มีได้กำหนดให้ Director General จะต้องแต่งตั้งจากบุคลากรภายนอกองค์กรแต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการจัดตั้ง Legislative Bureau ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น Director General นั้นล้วนแต่มีประสบการณ์ในฐานะ Counselors ทั้งสิ้น ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายของ Prof. Masahito HORIE แห่ง National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) วันศุกร์ที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมปริทัศน์ พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(๔) Counselors ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดย Counselors นั้นจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายหรือการบริหารแผ่นดิน เช่น เคยรับราชการในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เป็นระยะเวลามากกว่า ๑๕ ปี ขึ้นไป โดยในปัจจุบัน Cabinet Legislation Bureau มี Counselor ทั้งสิ้น จำนวน ๒๔ คน

(๕) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่กฎหมายและ ฝ่ายสนับสนุน

๓. โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรของ Cabinet Legislation Bureau นั้นได้แบ่งออกเป็น ๕ ฝ่าย ดังนี้

๓.๑ ฝ่ายที่ ๑ (First Department) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่าย กรรมการร่างกฎหมาย (Counselors) จำนวน ๕ คน และเจ้าหน้าที่อื่น โดยฝ่ายนี้จะทำหน้าที่

(๑) เสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ

(๒) ดำเนินการศึกษาและวิจัยระบบกฎหมายภายในระบบกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาลักษณะการดำเนินงานของระบบกฎหมายดังกล่าว

(๓) จัดเก็บเอกสารการจัดทำรัฐธรรมนูญและเอกสารอื่นของคณะกรรมการศึกษารัฐธรรมนูญ (Constitution Research Committee)

๓.๒ ฝ่ายที่ ๒ (Second Department) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่าย กรรมการร่างกฎหมาย (Counselors) จำนวน ๖ คน และเจ้าหน้าที่อื่น โดยฝ่ายที่ ๒ จะทำหน้าที่ตรวจพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (the Cabinet Office) (รวมตลอดไปถึง คณะกรรมการแข่งขันทางด้านการค้าและสถาบันกำกับด้านการเงิน (Financial Service Agency)) กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและขนส่ง และกระทรวงกลาโหม

๓.๓ ฝ่ายที่ ๓ (Third Department) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่าย กรรมการร่างกฎหมาย (Counselors) จำนวน ๖ คน และเจ้าหน้าที่อื่น โดยฝ่ายนี้จะทำหน้าที่

(๑) ตรวจพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายรวมทั้งข้อบังคับของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของและสถาบันกำกับด้านการเงิน (Financial Service Agency)

กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลังและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ศึกษาทบทวนสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

๓.๔ ฝ่ายที่ ๔ (Fourth Department) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่าย กรรมการร่างกฎหมาย (Counselors) จำนวน ๕ คน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ โดยฝ่ายนี้จะทำหน้าที่ตรวจพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับของคณะรัฐมนตรี ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ กระทรวงเกษตร ป่าไม้ การประมง กระทรวงพาณิชย์ การค้าและอุตสาหกรรม และกระทรวงสิ่งแวดล้อม

๓.๕ The General Affairs Offices เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบด้านงบประมาณ งานบัญชี งานบุคคล และงานทั่วไปของ Cabinet Legislation Bureau

๔. วิธีการทำงาน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นควรที่จะมีการเสนอกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐนั้นจะจัดทำร่างกฎหมายและเสนอไปยัง Cabinet Legislation Bureau โดยตรง ซึ่ง Director General ของ Cabinet Legislation Bureau จะสั่งให้ฝ่ายกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ในการตรวจพิจารณาของฝ่ายกฎหมายของ Cabinet Legislation Bureau นั้น Counselor จะตรวจสอบว่า (๑) หลักการของร่างกฎหมายที่หน่วยงานเสนอสอดคล้องต่อนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ (๒) มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ (๓) หากมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นกฎหมายแล้ว ควรที่จะกำหนดสถานะให้เป็นกฎหมายลำดับใด (๔) ควรใช้วิธีแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบันหรือตราเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งหาก Counselor เห็นชอบกับข้อเสนอของหน่วยงานแล้ว Counselor จะแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายที่หน่วยงานเสนอแล้วจึงจัดทำรายงานประกอบร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

(โปรดติดตามอ่านองค์กร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ และองค์กร่างกฎหมายของเซตปกรองพิเศษฮ่องกงได้ในฉบับหน้า)





ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เข้าสื่อนใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง



อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะสามารถดำเนินการจัดหาที่ดินโดยการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมขายโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเอกชนได้หรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนได้มีการบัญญัติไว้อย่างจำกัดในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ว่าที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวคือ การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดไว้ ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

(เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๓) วันที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

การเปรียบเทียบความผิดที่มีโทษปรับ ตามกฎหมายหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์

เมื่อบริษัทหลักทรัพย์ไม่จัดทำหรือส่งงบการเงินและรายงานเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัทต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๔ ที่คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามมาตรา ๓๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หากสำนักงาน ก.ล.ต. ตรวจสอบการกระทำความผิดก็สามารถเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ ตามมาตรา ๓๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ เปรียบเทียบได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน

การเปรียบเทียบความผิด โดยกำหนดค่าปรับเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) ค่าปรับส่วนแรก และค่าปรับรายวัน ตั้งแต่วันปฏิบัติฝ่าฝืนจนถึงวันเปรียบเทียบ และ (๒) ค่าปรับรายวัน ตั้งแต่วันถัดจากวันเปรียบเทียบจนถึงวันที่ปฏิบัติถูกต้อง และหากผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเฉพาะส่วนแรกยังถือว่ามิได้มีผลให้คดีเลิกกันตามมาตรา ๓๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ

(เรื่องเสร็จที่ ๘๑๓/๒๕๕๓) วันที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเปรียบเทียบความผิดที่มีโทษปรับตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑)





อัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์สาธารณะ

ข้อ ๑๕ (๒) (ข) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร สำหรับกรณีการจ้างจากท่าอากาศยานหรือสถานที่ที่กระทรวงคมนาคมประกาศกำหนด เป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินอำนาจตามมาตรา ๕ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารที่มีการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นจากการรับจ้างปกติ ซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะกำหนดได้ตามมาตรา ๕ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๕ (๒) (ข) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้เพียงแต่ให้กระทรวงคมนาคมประกาศกำหนดสถานที่อื่นนอกจากท่าอากาศยานเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ประกาศกำหนดจุดที่ได้จัดไว้เป็นการเฉพาะในท่าอากาศยานแต่อย่างใด เมื่อบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะเจ้าของสถานที่กำหนดบริเวณหรือจุดที่ให้รถยนต์รับจ้างจอดรอคนโดยสารไว้ เป็นการเฉพาะซึ่งอยู่ภายในบริเวณท่าอากาศยาน ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีการจ้างจากท่าอากาศยานตามข้อ ๑๕ (๒) (ข) แห่งกฎกระทรวงฯ แล้ว หากใช้สถานที่อื่นนอกจากท่าอากาศยานไม่ ดังนั้น ข้อ ๓ (๒) แห่งกฎกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครฯ จึงชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๑๕ (๒) (ข) แห่งกฎกระทรวงฯ



(เรื่องเสรีจที่ ๗๗๐/๒๕๕๓) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์สาธารณะตามมาตรา ๕ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒)





ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ



สำนักกฎหมายปกครอง



กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ โดยในปัจจุบันอาจยังมีความสับสนในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่บ้างว่ากรณีใดที่สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ในการนี้ จึงขอยกตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจที่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔/๒๕๕๔ ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้พิจารณายกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรี เนื่องจากตนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยังไม่มีกรดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการเข้าชื่อร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการ

จังหวัด และไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ตนได้คัดค้านไว้ในหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและคัดค้านการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีประเด็นปัญหาว่า กรณีดังกล่าวจะสามารถนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่การออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้หรือไม่



คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า การเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการรับรองไว้ตามมาตรา ๒๘๕^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนน ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ประกอบกับประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกระบวนการตามกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงมิใช่กระบวนการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จากแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น จึงอาจสรุปเป็นหลักกฎหมายได้ว่า กรณีที่จะนำกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้นั้น ต้องเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากพิจารณาจากมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้" แล้วจึงเป็นการชัดเจนว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะนำมาใช้เฉพาะแต่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อกระบวนการเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎหรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครอง กระบวนการดังกล่าวย่อมไม่ต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ที่จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าเรื่องที่ตนเข้าไปข้องเกี่ยวนั้นเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ เพื่อให้การใช้สิทธินั้นเป็นไปโดยถูกต้อง



^๑มาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกิน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๗

๑๗๑

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑



การใช้ถ้อยคำกฎหมาย



ในการร่างกฎหมายหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย มักเกิดปัญหาเรื่องการใช้ถ้อยคำในเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องมีทั้งผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาอื่นที่ไม่คุ้นเคยกับภาษากฎหมาย ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในเรื่องนี้จึงมักทำให้การดำเนินการ

ดังกล่าวล่าช้าหรือทำให้กลไกที่กำหนดในกฎหมายไม่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้น การวิเคราะห์ถ้อยคำทางกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่ง จึงนำกรณีเกี่ยวกับถ้อยคำที่มักมีปัญหาเกี่ยวกับการร่างกฎหมายในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถหาข้อยุติสำหรับแนวทางการใช้เป็นที่แน่นอนแล้วมานำเสนอในกรณีศึกษาฉบับนี้



คำว่า “รัฐบาล”

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การใช้คำว่า “รัฐบาล” เพื่อใช้ในการอ้างอิง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่สำคัญและน่าสนใจที่ผู้ร่างกฎหมายสมควรทราบไว้

ความเป็นมา

ปัญหาการใช้ถ้อยคำนี้มีที่มาจากกรณีที่ให้มีหน่วยราชการบางหน่วยประกาศโฆษณาหรือแสดงปาฐกถาโดยอ้างรัฐบาล แทนที่จะอ้างชื่อหน่วยราชการหรืออ้างตนเองอันเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากคำว่า “รัฐบาล” ควรใช้เฉพาะกรณีของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณายกร่างแบบการใช้คำว่า “รัฐบาล” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ว่าเรื่องใดควรอ้างว่า “รัฐบาล” และเรื่องใดควรอ้างชื่อหน่วยราชการหรือตนเอง

ผลการพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓ พร้อมด้วยกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑, ๒ และ ๔

บางท่าน) ได้พิจารณากำหนดความหมายของคำว่า “รัฐบาล” และเห็นควรวางหลักเกณฑ์การใช้ถ้อยคำดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๕๔๕) ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ประสงค์ให้มีความหมายเป็นประการหนึ่งประการใดคือ ลักษณะการปกครองแห่งรัฐ รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของประเทศชาติ หรือคณะบุคคลซึ่งปกครองประเทศ ให้ใช้คำว่า “รัฐบาล” ได้

(๒) กรณีที่ประสงค์จะหมายถึงคณะบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้บริหารประเทศ ควรใช้คำว่า “คณะรัฐมนตรี” แต่ถ้กรณีนี้ที่ประสงค์จะหมายถึงคณะรัฐมนตรีในฐานะที่บริหารกิจการในนามของรัฐ จะใช้คำว่า “รัฐบาล” ก็ได้

(๓) ถ้อยคำในกฎหมายที่จะกำหนดให้ราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ใด ๆ ซึ่งหน่วยราชการนั้นจะต้องกระทำในฐานะที่เป็นนิติบุคคลควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้อำนาจหรือหน้าที่เช่นนั้นแก่กระทรวงหรือกรมนั้น ๆ ไม่ควรบัญญัติว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี



คำว่า “เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ” และ “เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ”

ความเป็นมา

กฎหมายโดยส่วนใหญ่มีแก่นใจของการเป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือการเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ มาบัญญัติในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลใช้หรือมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องทราบถึงความแตกต่างระหว่างคำทั้งสองนี้ จึงจะสามารถเลือกใช้ถ้อยคำได้ถูกต้องตามเนื้อหาของกฎหมาย

แนวทางการใช้

ที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย คณะที่ ๑-๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วางแนวทางการใช้คำว่า “เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ” และคำว่า “เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ” ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) คำว่า “เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ” มักใช้ในกรณีของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง โดยกฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวว่า ต้องไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และกำหนดเรื่องการพ้นตำแหน่งไว้ว่า บุคคลดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ (ขั้นต้น) ที่มีก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง แต่ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายได้กำหนดองค์การที่ทำหน้าที่วินิจฉัยไว้ด้วยว่า บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติหรือไม่ เนื่องจากการเป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ดังนั้น หากใช้ถ้อยคำ “เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ” ในกฎหมายใด ก็ควรจะต้องสร้างวิธีการที่จะชี้ว่า กรรมการนั้นวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบขึ้นมาด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของกรรมการจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ

(๒) คำว่า “เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ” มักใช้ในกรณีของกรรมการในคณะกรรมการตามกฎหมาย โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นคุณสมบัติก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง แต่กำหนดไว้เป็นเหตุหนึ่งของการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระว่า กรรมการผู้นั้นขาดคุณสมบัติเมื่อเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ซึ่งกรณีนี้ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยคำสั่ง

แต่อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบและไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถไว้ด้วย

คำว่า “ข้าราชการการเมือง” กับ “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ความเป็นมา

คำว่า “ข้าราชการการเมือง” กับ “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการในคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ขอบเขตของคำดังกล่าวได้พัฒนาไปพร้อมกับการจัดตั้งตำแหน่งบางประเภทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวทางการใช้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำดังกล่าวไว้ในบันทึก เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ (เรื่องเสรีจที่ ๔๘๑/๒๕๓๕) ดังต่อไปนี้

“ข้าราชการการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือที่ปรึกษารัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

“ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกัน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด ซึ่งงานการเมืองก็คืองานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่กำหนดนั้น ดังนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายความว่า ถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น ผู้ช่วยรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ฐานะและการดำรงตำแหน่งของผู้ช่วยรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๙/๒๕๔๗)

ที่มา : จากคู่มือแบบการร่างกฎหมาย Legislative Drafting Manual สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา






www.krisdika.go.th

สื่ออิเล็กทรอนิกส์สร้างการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม



ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการไว้ว่า “ดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศ มีอิสระทางวิชาการ และได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย การให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย โดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม” ดังนั้น ภารกิจสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกเหนือจากการจัดทำกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ การพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัยแล้ว หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงาน คือ การเป็นองค์กรกลางทางด้านกฎหมายที่สำคัญของประเทศ เป็นหน่วยบริการข้อมูลทางด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาล หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนทั่วไป โดยสำนักงานฯ ได้ให้บริการข้อมูลด้านกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์ www.krisdika.go.th มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

การให้บริการข้อมูลด้านกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ ให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการ โดยการให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหัวข้อกฎหมายที่จะเผยแพร่ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้พิพากษาทางด้านสายตา และกลุ่มผู้พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มิติที่ ๔ การบริหารจัดการองค์การ ตัวชี้วัด



ที่ ๑๒ ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) หมวด ๓ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการผ่านกระบวนการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมระดับการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ จากการเล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้รับบริการในกลุ่มดังกล่าว สำนักงานฯ ได้จัดทำโครงการพัฒนาการให้บริการข้อมูลทางกฎหมายลักษณะสื่อประสม ผ่านทางเว็บไซต์ www.krisdika.go.th เพื่อให้บริการแก่ผู้พิการทางสายตา และผู้พิการทางการได้ยินให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายได้สะดวกมากขึ้น โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานฯ ได้ทำการปรับปรุงเว็บไซต์จากเดิม โดยเพิ่ม Banner  ในลักษณะของรูปภาพและข้อความแสดงให้คลิกหรือกดเพื่อเชื่อมโยงไปยังหน้า web page เพื่อการเข้าถึงข้อมูลสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และสำหรับคนพิการทางการมองเห็น เพื่อเพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมต่อการรับบริการข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ของสำนักงานฯ

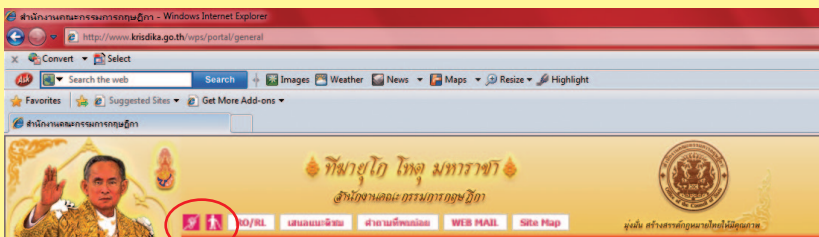
การปรับปรุงและพัฒนาเว็บไซต์ของสำนักงานฯ ได้คำนึงถึงอุปสรรคในการรับรู้ข่าวสาร เช่น ความพิการทางด้านการมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหวส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายที่ไม่สามารถทำได้ เป็นต้น มีการกำหนดแนวทางมาตรฐานในการออกแบบเว็บไซต์



เพื่อแก้ปัญหาของการเข้าถึงข้อมูล เช่น คนพิการทางการมองเห็น ไม่สามารถอ่านข้อมูลด้วยประสาทตาได้ จึงต้องมีทางเลือกอื่นสำหรับผู้พิการกลุ่มนี้ โดยการเปลี่ยนข้อมูลในรูปตัวอักษรให้เป็นข้อมูลเสียง และยังคงแสดงกฎหมายในลักษณะตัวอักษรเพื่อให้ผู้พิการได้ใช้ซอฟต์แวร์ Screen Reader ในการอ่านข้อความได้อีกทางเลือกหนึ่ง


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้พัฒนาเว็บไซต์ให้รองรับต่อการใช้งานของผู้พิการ โดยปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์กรกลาง (World Wide Web Consortium (W3C)) ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางมาตรฐานในการพัฒนาเว็บไซต์ที่ทุกคนเข้าถึงได้ เพื่อนำเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และทางการมองเห็น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ สำนักงานฯ ได้นำเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยินและการสื่อความหมาย และการมองเห็นในลักษณะสื่อประสม (Multimedia) ซึ่งโต้ตอบ คือสื่อเสียง และสื่อภาพ (ภาษามือ) แล้วจำนวน ๒๐ ฉบับ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นี้ สำนักงานฯ ได้รับความร่วมมืออย่างต่อเนื่องจากสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย และสมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย ในการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาและปรับปรุงการจัดทำข้อมูลเพื่อให้การบริการเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ สำนักงานฯ พร้อมจะดำเนินการเพื่อพัฒนาข้อมูลกฎหมายที่จะนำมาจัดทำสื่อประสมเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๘ ฉบับ เพื่อเป็นการขยายโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มผู้บกพร่องทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และทางการมองเห็นอย่างต่อเนื่อง

การเข้าใช้งานระบบสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย และทางการมองเห็น เริ่มต้นจากการใช้งานโดยการเปิด Browser และพิมพ์ชื่อเว็บไซต์ที่ตำแหน่ง Address <http://www.krisdika.go.th> ซึ่งเป็นเว็บไซต์ของสำนักงานฯ ที่หน้า Home Page จะเห็นสัญลักษณ์  (Icon ภาพใบหู) และสัญลักษณ์  (Icon ภาพถือไม้เท้า) อยู่ด้านบนซ้ายมือของหน้าจอ



สำหรับผู้พิการทางการได้ยิน

จะเป็นการแสดงผลทางภาพและเสียง เมื่อคลิกที่ Icon

 จะพบหัวข้อกฎหมายต่าง ๆ ระบบจะแสดงผลเป็นภาพวิดีโอ

ที่บรรยายเป็นภาษามือ เมื่อคลิกที่ Icon ของแต่ละหัวข้อ จะปรากฏ Video Clip ที่อธิบายความหมายของข้อความหรือหัวข้อนั้น เมื่อผู้ให้บริการคลิกเลือกกฎหมายฉบับใดจะปรากฏ หน้าจอของกฎหมายฉบับนั้น โดยแสดงเนื้อหากฎหมายเป็น Video Clip ภาษามือ มีข้อความ (Text) และมีเสียงอ่านข้อความที่สอดคล้องกัน

สำหรับผู้พิการทางการมองเห็น

จะเป็นการแสดงผลทางเสียงและตัวอักษร การใช้งานใช้ฟังก์ชันการทำงานของ Keyboard เพื่อการสำรวจ เลือกดู ค้นหาและแสดงผล หากเป็นหัวข้อกฎหมาย เมื่อเลื่อนตำแหน่งไปที่ข้อความนั้น จะมีเสียงอันเกิดจากการสังเคราะห์ของโปรแกรม Screen Reader ที่คนตาบอดใช้งาน ส่วนเนื้อหากฎหมายจะเป็นเสียงที่บันทึกอยู่ในระบบ เมื่อผู้ใช้งานเลือกกฎหมายฉบับใด จะปรากฏหน้าจอของกฎหมายฉบับนั้น โดยแสดงเนื้อหากฎหมายเป็นข้อความ (Text) และเสียงอ่านกฎหมายที่สอดคล้องกัน

จากผลการดำเนินงานเพื่อเผยแพร่กฎหมายสำหรับผู้บกพร่องทางการได้ยินหรือการสื่อความหมายและทางการมองเห็น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๓ พบว่า ลักษณะการนำเสนอกฎหมายสำหรับผู้พิการทางสายตาที่สำนักงานฯ พัฒนามาอย่างต่อเนื่องนั้น ยังไม่สามารถรองรับต่อความต้องการของผู้ใช้บริการในกลุ่มนี้ได้ อย่างเต็มที่ ดังนั้น ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักงานฯ มีนโยบายที่จะมุ่งพัฒนาระบบสารสนเทศ โดยทำการศึกษาและพัฒนาเพื่อนำระบบ Daisy ซึ่งเป็นระบบที่สามารถรองรับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสำหรับผู้พิการทางสายตาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ามาใช้ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อประเมินข้อมูลทางเทคนิคและความเป็นไปได้ในการนำระบบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เมื่อมีความก้าวหน้าและผลสำเร็จอย่างไรแล้วจะได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในลำดับต่อไป

เหนือสิ่งอื่นใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังจะคงยืนหยัดเพื่อเป็นองค์กรกลางทางด้านกฎหมายที่มุ่งสนองต่อความต้องการสำหรับผู้รับบริการในทุกระดับและทุกกลุ่มคนในสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้พิการให้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูล

ทางกฎหมายได้อย่างเสมอภาคทัดเทียมบุคคลปกติ ทั้งนี้ สอดคล้องกับมาตรา ๕๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ระบุว่า **“บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”**





ปัญหากฎหมาย



คอลัมน์ถาม-ตอบปัญหาข้อกฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกท่านผู้อ่านที่มีข้อสงสัยไม่เข้าใจในปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ สามารถสอบถามปัญหา แสดงความคิดเห็น รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องกฎหมาย โดยส่งจดหมายมาที่ กองบรรณาธิการ กฤษฎีกาสาร และสำหรับถาม-ตอบปัญหาข้อกฎหมาย ฉบับนี้คัดบางส่วนมาจากกระทู้แสดงความคิดเห็นเรื่องกฎหมาย จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th

▶ถาม การเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางไปราชการ หรือการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ จะมีบทลงโทษถึงขั้นใด

▶ตอบ การเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้นต้องมีขั้นตอนคือเมื่อข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการแล้ว จะต้องขออนุมัติตั้งกรรมการตรวจสอบสภาพบ้านเช่า เมื่อทำการตรวจเรียบร้อยแล้วก็ให้ทำรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาถึงสภาพบ้านเช่าที่ไปตรวจมา แล้วผู้ขอเบิกถึงจะมาขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเมื่ออนุมัติแล้วถึงจะทำเรื่องขอเบิกพร้อมใบเสร็จรับเงินค่าเช่าบ้านตามข้อมูลเท่าที่ให้มาถ้ากรรมการตรวจสอบสภาพบ้านเช่า ตรวจแล้วว่ามีบ้านอยู่จริง กรรมการก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าไม่มีอยู่จริงก็เป็นรายงานเท็จ ส่วนเมื่อเอาใบเสร็จมาเบิกนั้น ก็เป็นเรื่องที่ผู้เบิกจะต้องเป็นคนรับผิดชอบ

▶ถาม ปัญหาการรักษาราชการแทน
นาย ก. ถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ ต่อมาได้มีการสรรหาบุคคลเข้าไปเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งนาย ก. ถูกรับเลือก แต่ปัญหาว่าคุณสมบัติของคณะกรรมการชุดดังกล่าว มีข้อต้องห้ามข้อหนึ่งคือ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร จึงมีปัญหาคือถามว่า การถูกแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการจะถือว่านาย ก. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือไม่

▶ตอบ โดยหลักของการรักษาราชการแทนนั้น ผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน และการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของตำแหน่งใด ๆ ย่อมกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เมื่อตำแหน่งกรรมการที่กล่าวถึงได้กำหนดหนึ่งในคุณสมบัติต้องห้ามไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร ย่อมมีเจตนาสมมติเพื่อมิให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ด้านบริหารเข้ามาเป็นกรรมการ เมื่อนาย ก. รักษาราชการแทนผู้อำนวยการย่อม

ต้องมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร นาย ก. จึงมีคุณสมบัติต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งกรรมการดังกล่าว

▶ถาม เวนคืนที่ดินโดยไม่จ่ายค่าทดแทนที่ดินได้ไหมครับ
ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน ทางราชการเห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จึงไม่จ่ายค่าทดแทนที่ดินโดยอ้างว่าทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ครับ ปัจจุบันนี้มีส่วนราชการใดที่ไม่จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนบ้างครับ (ในกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วน) โครงการสร้างรถไฟฟ้าซึ่งจะมีการเวนคืนที่ดิน จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนทุกแปลงหรือเปล่าครับ

▶ตอบ การเวนคืนที่ดินต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นคราว ๆ ไป และต้องมีค่าตอบแทนหรือค่าเวนคืนที่ดินเสมอ ถ้าเจ้าหน้าที่บอกว่าไม่มีการจ่ายค่าเวนคืนน่าจะไม่ต้อง อาจมีการทุจริตเกิดขึ้น ให้ติดตามเรื่องกับหน่วยงานต้นสังกัดจะได้คำตอบที่ถูกต้อง แต่ค่าเวนคืนคงไม่คุ้มเท่ากับที่ดินที่เสียไปอย่างแน่นอน

▶ถาม นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้
ในกรณีที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างหยุดงาน โดยมีชั่วโมงหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้าง และไม่จ่ายค่าจ้างให้ เพราะสาเหตุที่นายจ้างจัดงานกินเลี้ยงประจำปี (ลูกจ้างอายุงานไม่ถึง ๑ ปี โดยนายจ้างไม่ไปกินเลี้ยงด้วย จึงสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้) อยากทราบว่า นายจ้างจะกระทำได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนหรือไม่ และใช้บทมาตราไหนปรับแก้กรณีนี้ครับ.

▶ตอบ สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องชำระหนี้ ต่างตอบแทนแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีนี้เมื่อฝ่ายลูกจ้างพร้อมที่จะทำงานให้ฝ่ายนายจ้างอยู่ แต่นายจ้างกลับสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับว่าเป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงานและถือเป็นการที่เจ้าหนี้ผิดนัด ตามมาตรา ๕๗๕ ประกอบกับมาตรา ๒๐๗ ป.พ.พ. ลูกจ้างสามารถฟ้องต่อศาลแรงงานตามมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของตนได้เต็มจำนวนได้ และอาจเป็นการเลิกจ้างหากนายจ้างยังไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานต่อไป ซึ่งลูกจ้างก็มีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑





นายอัชพร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ด้านสมรรถนะ เฉพาะตามลักษณะงานที่ปฏิบัติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ จัดขึ้นระหว่าง วันที่ ๖ - ๘ มกราคม ๒๕๕๔ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอัมพวา รีสอร์ท & สปา จังหวัดสมุทรสงคราม ประกอบด้วยการบรรยาย กิจกรรมกลุ่ม สัมพันธ์เพื่อเพิ่มสมรรถนะและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการ ปฏิบัติงาน การศึกษาดูงานโครงการพัฒนาและกิจกรรมปลูก ป่าชายเลนเฉลิมพระเกียรติ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติ การ เรื่อง การพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐ (PMQA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๔ และระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๖ มกราคม ๒๕๕๔ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอัมพวา รีสอร์ท & สปา จังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ และการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละกลุ่มภารกิจในไตรมาสที่ ๑ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

ประชุมวิชาการ กิจกรรม



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดโครงการ “กฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔” เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ ห้องบรรยาย SC 4020 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต) โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พินัย ณ นคร รองคณบดีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ และอาจารย์รณกรณ์ บุญมี ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายการนักศึกษา คณะนิติศาสตร์ ให้การต้อนรับ มีนักศึกษาคณะนิติศาสตร์เข้าร่วมกิจกรรม

กิจกรรมประกอบด้วยการบรรยาย โดยเน้นเรื่อง “การร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย” การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพทางกฎหมายที่น่าสนใจ การบอกเล่าประสบการณ์จากการทำงานและการศึกษาต่อต่างประเทศ การค้นคว้าข้อมูลกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานฯ www.krisdika.go.th และนิทรรศการ