



www.krisdika.go.th

# กฤษฎีกา

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔

เดือนเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๕๔



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฤษฎีกา

- องค์การรัฐกฎหมายของต่างประเทศ
- จริยธรรมของผู้ร่างกฎหมาย





## หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ตอนที่ ๒

เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ด้วยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อปวงชนชาวไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอให้นำหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเผยแพร่เพื่อเป็นสิริมงคลแก่ทุกท่าน ซึ่งควรยึดถือเป็นแบบอย่างในการดำเนินตามรอยพระยุคลบาท นำมาปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ

### ★ ทำตามลำดับขั้น

ในการทรงงานพระองค์จะทรงเริ่มต้นจากสิ่งที่จำเป็นของประชาชนที่สุดก่อน ได้แก่ สาธารณสุข เมื่อมีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงแล้วก็จะสามารถทำประโยชน์ด้านอื่น ๆ ต่อไปได้ จากนั้นจะเป็นเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งจำเป็นในการประกอบอาชีพ อาทิ ถนน แหล่งน้ำ เพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภคที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการให้ความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีที่เรียบง่าย เน้นการปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ราษฎรสามารถนำไปปฏิบัติได้และเกิดประโยชน์สูงสุด ดังพระบรมราโชวาทเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๑๗ ความตอนหนึ่งว่า

“... การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือความพอมีพอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน ใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พื้นฐานที่มั่นคงพร้อมพอสมควร และปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญ และฐานะเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป หากมุ่งแต่จะทุ่มเทสร้างความเจริญยกเศรษฐกิจให้รวดเร็วแต่ประการเดียวโดยไม่ให้แผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับสภาวะของประเทศและของประชาชนโดยสอดคล้องด้วย ก็จะเกิดความไม่สมดุลในเรื่องต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นความยุ่งยากล้มเหลวได้ในที่สุด ดังเห็นได้ที่อารยประเทศกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในเวลานี้...”

“...การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพ และตั้งตัวให้มีความพอกิน พอใช้ ก่อนอื่นเป็นพื้นฐานนั้น เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะผู้ที่มีอาชีพและฐานะเพียงพอที่จะพึ่งตนเอง ย่อมสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าระดับที่สูงต่อไปโดยแน่นอน ส่วนการถือหลักที่จะส่งเสริมความเจริญให้ค่อยเป็นไปตามลำดับ ด้วยความรอบคอบระมัดระวังและประหยัดนั้น ก็เพื่อป้องกันความผิดพลาดล้มเหลวและเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จได้แน่นอนบริบูรณ์...”

### ★ ภูมิสังคม

การพัฒนาใด ๆ ต้องคำนึงถึงสภาพภูมิประเทศของบริเวณนั้นว่าเป็นอย่างไร และสังคมวิทยาเกี่ยวกับลักษณะนิสัยใจคอของคนตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า

“... การพัฒนาจะต้องเป็นไปตามภูมิประเทศ ทางภูมิศาสตร์ และภูมิประเทศทางสังคมศาสตร์ในสังคมวิทยา คือ นิสัยใจคอของคนเราจะไปบังคับให้คนอื่นคิดอย่างอื่นไม่ได้ เราต้องแนะนำ เราเข้าไปช่วยโดยที่จะคิดให้เขาเข้ากับเราไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าไปแล้ว เราเข้าไปดูว่าเขาต้องการอะไรจริง ๆ แล้วก็อธิบายให้เขาเข้าใจหลักการของการพัฒนานี้ก็จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง...”

### ★ องค์กรวม

วิธีคิดอย่างองค์รวม (Holistic) หรือมองอย่างครบวงจร เห็นได้จากการพระราชทานพระราชดำริเกี่ยวกับโครงการหนึ่งนั้น ทรงมองเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไขอย่างเชื่อมโยงดังเช่นกรณีของ “ทฤษฎีใหม่” ที่พระราชทานให้แก่ปวงชนชาวไทย เป็นแนวทางในการประกอบอาชีพเป็นแนวทางหนึ่งที่ทรงมองอย่างองค์รวม ตั้งแต่การถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยของคนไทยที่มีประมาณ ๑๐ - ๑๕ ไร่ การบริหารจัดการที่ดิน และแหล่งน้ำอันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการประกอบอาชีพ เมื่อมีน้ำในการทำการเกษตรแล้ว จะส่งผลให้ผลผลิตดีขึ้น และหากมีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นเกษตรกรจะต้องรู้จักวิธีการจัดการและการตลาด รวมถึงการรวมกลุ่มรวมพลังชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อพร้อมที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกได้อย่างเข้มแข็ง นั่นคือทฤษฎีใหม่ขั้นที่ ๑, ๒ และ ๓

ที่มา จากหนังสือหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.)

## สารบัญ

**เทคโนโลยีสารสนเทศ**

- ระบบการประมวลผลกลุ่มเมฆ (Cloud Computing) ๒

**กฎหมายต่างประเทศ**

- กฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการกฤษฎีกา การค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ ๔

**เรื่องน่ารู้**

- การใช้ถ้อยคำกฎหมาย ๘

**สฎีพิเศษ**

- องค์กรร่างกฎหมายของต่างประเทศ ๑๑

**เรื่องน่ารู้**

- จริยธรรมของผู้ร่างกฎหมาย ๑๕

**ความเห็นทางกฎหมาย**

- ๑๗

**เลขาธิการกฤษฎีกา**

- กฤษฎีกาใส่สะอาด ๒๑

**ถาม - ตอบปัญหา**

- ๒๔

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายอัชพร จารุจินดา  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา  
นายสงขลา วิชัยทัศนะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ  
นายธรรมนิตย์ สุมนันตกุล

### รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

กองบรรณาธิการ  
นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

### บรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล นายนพดล เกร็ฤกษ์  
นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ นายเชวง ไทยยิ่ง  
นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมาะ  
นางสาวรัชนี สังข์ทองงาม นางเกลิณี แสงสุวรรณ  
นางชุติมา ไถญ์น้อย

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ 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

ระบบการปฏิบัติราชการในปัจจุบันข้าราชการทุกคนต้องถูกประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยตัวชี้วัดรายบุคคล ซึ่งทุกคนก็ควรรับทราบผลการประเมินในรอบแรกไปแล้วเมื่อต้นเดือนเมษายนที่ผ่านมา ระบบนี้จะดีกว่าระบบเก่าหรือไม่ก็คงจะมีความเห็นที่ต่างกันไปเพราะทุกระบบล้วนมีข้อดีและข้อเสีย แต่ในแง่มุมหนึ่งเห็นว่าการทำงานที่ต้องทำตามตัวชี้วัดนี้อาจทำให้งานบางอย่างที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญถูกละเลยไป จึงใคร่ขออัญเชิญพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาก็คือเตือนสติเพื่อนข้าราชการทุกท่านว่า ในการทำงานจะมุ่งคิดถึงแต่เฉพาะคะแนนตามตัวชี้วัดนั้นหาสมควรไม่ หากให้คิดว่า “งานราชการนั้น เป็นงานส่วนรวม มีผลเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์ของบ้านเมืองและประชาชนทุกคน ผู้ปฏิบัติบริหารงานราชการ จึงต้องคำนึงถึงความสำเร็จของงานเป็นสิ่งสำคัญ อย่างนี้ถึงบำเหน็จรางวัลหรือประโยชน์เฉพาะตนให้มากนัก มิฉะนั้นงานในหน้าที่จะบกพร่องเกิดเป็นผลเสียหายแก่ตน แก่งานส่วนรวมของชาติได้ ขอให้ถือว่า การทำงานในหน้าที่ได้สำเร็จสมบูรณ์ เป็นทั้งรางวัลและประโยชน์อันประเสริฐที่สุด เพราะจะทำให้ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขและมั่นคง”

สำหรับสาระของกฤษฎีกาสารฉบับนี้ สฎีพิเศษเสนอเรื่ององค์กรร่างกฎหมายของต่างประเทศต่อจากฉบับที่แล้ว โดยฉบับนี้นำเสนอเรื่องของประเทศอังกฤษ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษมาก่อนว่าจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่น่าสนใจอย่างไรบ้าง กฎหมายต่างประเทศนำเสนอเรื่อง “กฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการกฤษฎีกาการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ” เรื่องน่ารู้แนะนำเกี่ยวกับเรื่องการใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมายและจริยธรรมของผู้ร่างกฎหมายว่าคืออะไรและควรมีอย่างไรบ้าง ความเห็นทางกฎหมาย และการถาม-ตอบปัญหากฎหมายที่น่าสนใจเช่นเคย เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอเรื่องระบบการประมวลผลกลุ่มเมฆที่กำลังได้รับความสนใจในปัจจุบันและกิจกรรมดี ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีขึ้น คือ การจัดเสวนา “ธรรมาภิบาลกับการปฏิบัติราชการใส่สะอาด” และการประกวดการออกแบบตราสัญลักษณ์ “กฤษฎีกาใส่สะอาด” ซึ่งเป็นภาพปกของกฤษฎีกาสารฉบับนี้

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย





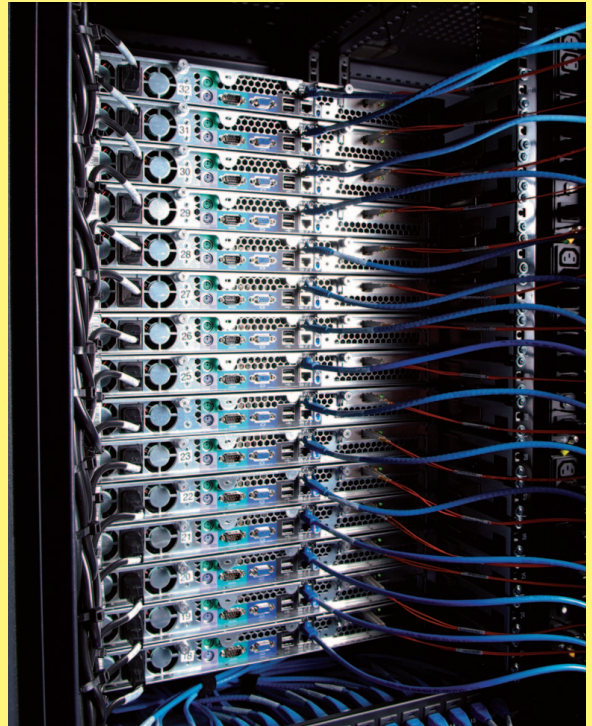


# ระบบการประมวลผลกลุ่มเมฆ (Cloud Computing)

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

ระบบการประมวลผลกลุ่มเมฆ เป็นการประมวลผลข้อมูลจากเดิมที่ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย (Server) ในองค์กรหรือบริษัทย้ายไปประมวลผลบนอินเทอร์เน็ต โดยใช้เครือข่ายของเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายจำนวนมาก ร่วมกันทำการประมวลผลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยไม่จำเป็นต้องใช้ระบบปฏิบัติการและอุปกรณ์ชนิดเดียวกัน หากจะอธิบายคำว่า Cloud Computing อย่างง่าย ๆ ก็คือการนำเอางานที่ทำบนคอมพิวเตอร์ เช่น งานธุรการ งานพิมพ์เอกสาร งานบัญชี ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่ประมวลผลบนเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายไปไว้บนระบบอินเทอร์เน็ต โดยมีองค์กรภายนอก (Third Party) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญคอยให้บริการจัดเตรียมทรัพยากรคอมพิวเตอร์และดูแลระบบสารสนเทศของลูกค้าที่นำมาติดตั้ง ผู้ใช้บริการจะใช้บริการผ่านอินเทอร์เน็ตด้วยการล็อกอินชื่อและรหัสผ่าน ตามที่ตกลงกันไว้ เพื่อเข้าไปใช้บริการจากเครื่องคอมพิวเตอร์ตามจำนวนเครื่องที่ได้ตกลงกันไว้ องค์กรที่ให้บริการจะคิดค่าบริการตามปริมาณการใช้งาน ทำให้สามารถประมาณการค่าใช้จ่ายได้ล่วงหน้า ซึ่งแตกต่างจากการเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย คือ ระบบ Cloud Computing ไม่ได้ทำงานบนเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องเดียวแต่เป็นกลุ่มของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกันจึงเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถรับภาระการทำงานหนัก ๆ ได้โดยการกระจายการทำงานไปยังเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายอื่น ๆ

Cloud Computing แท้จริงคือธุรกิจรับประมวลผลที่นำเครื่องคอมพิวเตอร์จำนวนมากมาเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน คอมพิวเตอร์ทั้งหมดในกลุ่ม Cloud อาจไม่จำเป็นต้องติดตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน แต่อาจมีการเชื่อมต่อผ่านเครือข่ายสื่อสารความเร็วสูงและที่สำคัญก็คือบรรดาคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่อกันเองนี้อาจไม่จำเป็นต้องมีฮาร์ดแวร์และระบบปฏิบัติการเหมือนกันไปทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น ในกลุ่ม Cloud หนึ่ง ๆ อาจมีทั้งเครื่องพีซีและเครื่องแอปเปิลหรือมองอีกมุมหนึ่ง ระบบปฏิบัติการ (Operating System หรือ OS) ที่ใช้อาจมีอยู่หลายชนิด เป้าหมายของการนำเครื่องคอมพิวเตอร์มาเชื่อมต่อกันเช่นนี้ก็เพื่อจะดึงพลังใน



การประมวลผล (Processing) ของคอมพิวเตอร์ทั้งหมดมาประสานกันเพื่อนำไปใช้จัดการกับงานประมวลผลใหญ่ ๆ ที่แต่เดิมอาจต้องใช้เครื่องคอมพิวเตอร์คุณภาพสูงต้นทุนมหาศาล แต่ด้วยเทคโนโลยี Cloud Computing แล้ว ผู้ลงทุนสามารถลดต้นทุนและหันมาใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ราคาประหยัดทำงานร่วมกันแทนได้

Cloud Computing จึงเป็นเทคโนโลยีที่มีการพูดถึงกันอย่างกว้างขวางในการช่วยให้การลงทุนและการบริหารจัดการเรื่องระบบสารสนเทศมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลงและง่ายขึ้น สรุปข้อดีของ Cloud Computing ได้ดังนี้

๑. ประหยัดการลงทุนเรื่องทรัพยากรคอมพิวเตอร์ เพราะเปลี่ยนมาเป็นการเช่าระบบแทน ซึ่งทำให้องค์กรที่มีงบประมาณจำกัดสามารถมีระบบสารสนเทศที่ดีใช้ได้เท่าเทียมกับองค์กรอื่น ๆ

๒. สามารถสร้างระบบใหม่ขึ้นมาใช้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว เพราะผู้ให้บริการจะจัดเตรียมทรัพยากรขนาด





ใหญ่ไว้รองรับผู้ใช้บริการอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่ต้องมีระยะเวลาการออกแบบระบบ สั่งซื้อฮาร์ดแวร์ และติดตั้งฮาร์ดแวร์ ซึ่งแค่นี้ก็ลดระยะเวลาดำเนินการไปได้เป็นเดือน

๓. เพิ่มขนาดทรัพยากรได้ง่ายดายและรวดเร็ว ในกรณีที่ระบบของผู้ใช้บริการมีขนาดใหญ่ขึ้นก็ย่อมต้องขยายทรัพยากรให้เพิ่มขึ้นตามการใช้งาน ด้วยการใช้บริการ Cloud Computing ทำให้การเพิ่มขนาดทรัพยากรนั้นง่ายและรวดเร็ว

๔. ขจัดปัญหาเรื่องการดูแลระบบทรัพยากรสารสนเทศออกไปโดยผู้ให้บริการ Cloud Computing ดูแลแทน จึงทำให้ลดทั้งความยุ่งยากของการดูแลและลดจำนวนบุคลากรที่ต้องจ้างมาเพื่อดูแลระบบอีกด้วย

แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการสำหรับผู้ใช้บริการที่จะต้องคำนึง เช่น

๑. องค์กรผู้ให้บริการต้องสามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ตลอดเวลา

๒. แอปพลิเคชัน หรือซอฟต์แวร์ที่จะนำมาติดตั้งอยู่บนระบบของผู้ให้บริการ Cloud Computing ต้องไม่มีข้อจำกัดในการใช้งานผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

สำหรับในประเทศไทยนั้น มีการใช้ระบบ Cloud Computing ที่พัฒนาเพื่อการอุตสาหกรรมมา ระยะหนึ่งแล้วโดยการสนับสนุนจากกระทรวงอุตสาหกรรม เช่น โครงการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมไทยด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ ECIT โดยการปรับระบบ ERP หรือ Enterprise Resource Planning ที่มีอยู่แล้วของแต่ละองค์กร เข้าสู่ระบบ Cloud Computing ของโครงการ

Google Apps คือตัวอย่างของ Cloud Computing ฟรีที่ใกล้ตัวมากที่สุดจนหลาย ๆ คนอาจมองข้าม ถ้าหากได้เคยใช้ Google Apps ในการ

จัดการเอกสารต่าง ๆ เช่น Google Docs แล้วแสดงว่าเคยผ่านการใช้งาน Cloud Computing มาบ้างแล้ว

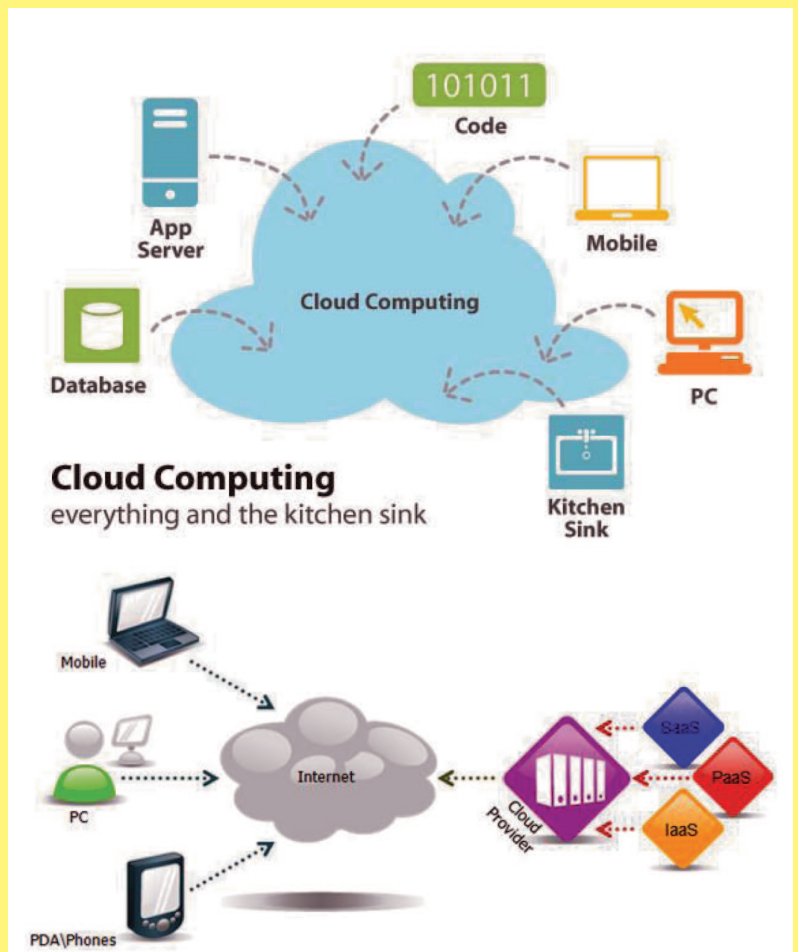
ปัจจุบันนี้การให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้ครอบคลุมพื้นที่หลักอย่างกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมถึงจังหวัดหลัก ๆ ทั่วประเทศในราคาที่ไม่แพง จึงทำให้แนวโน้มการใช้บริการลักษณะนี้เติบโตอย่างรวดเร็ว และสร้างศักยภาพให้กับองค์กรต่าง ๆ ในการแข่งขันอย่างทัดเทียมกันมากยิ่งขึ้น

ที่มา :

<http://obanioband.blogspot.com/2011/03/cloud-computing.html>

<http://www.youtube.com/watch?v=3JZV1codtq0>

<http://www.sapaan.net/forum/internet-community/aociaocoe%28cloud-computing%29-xiidaa-aocoeonana/?wap2> Retrieved April 04, 2011





# กฎหมายต่างประเทศ

## กฎหมายแม่แบบของคณะกรรมาธิการกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ (The UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency)

นางสาวปัทมา นิภาวรรณ<sup>๑</sup>

ประเทศไทยสนับสนุนให้เอกชนไทยออกไปลงทุนในต่างประเทศและให้ต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงที่ผ่านมา ประกอบกับประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกที่มีวัตถุประสงค์ในการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศด้วย จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะข้ามชาติ กล่าวคือ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือมูลหนี้ในธุรกิจนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับหลายประเทศ อาจเกิดกรณีที่มีการเริ่มกระบวนการล้มละลายได้โดยศาลของรัฐตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป เรียกว่า “คดีล้มละลายข้ามชาติ”<sup>๒</sup> เนื่องจากประเทศต่าง ๆ มีแนวคิดเรื่องกฎหมายล้มละลายแตกต่างกันทั้งในทางทฤษฎี ทั้งในทางปฏิบัติ และแนวนโยบายความสงบเรียบร้อยของประเทศ ว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีนโยบายให้กระบวนการล้มละลายมีผลต่อทรัพย์สินของลูกหนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพย์สินนั้นจะตั้งอยู่ที่ใดหรือไม่ จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการจัดการกระบวนการล้มละลาย ที่มีลักษณะข้ามชาติ นักกฎหมายระหว่างประเทศต้องตอบคำถามให้ได้ว่าศาลของประเทศใดจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายข้ามชาติ จะใช้กฎหมายของประเทศใดในการพิจารณาหรือปรับใช้แก่คดีล้มละลายข้ามชาติ การมีผลนอกเขตอำนาจรัฐของกระบวนการล้มละลายต่อทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ รวมทั้งประเด็นการรับรองกระบวนการขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ต่างประเทศในอีกประเทศหนึ่งอีกด้วย



คณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการล้มละลายข้ามชาติและปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายข้ามชาติ จึงได้จัดทำกฎหมายแม่แบบ (UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency) ว่าด้วยเรื่องล้มละลายโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ๑) เพื่อความร่วมมือระหว่างศาลและเจ้าพนักงานล้มละลายของประเทศที่ยอมรับกฎหมายแม่แบบกับประเทศที่เกี่ยวข้องกับคดีล้มละลายข้ามชาติ
- ๒) เพื่อพัฒนาความชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการลงทุน
- ๓) เพื่อสร้างกระบวนการที่เป็นธรรมในการปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคนและผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งลูกหนี้

<sup>๑</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกรรมาธิการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> มนุเชษฐ์ วิจารณ์ศิริบุตร, “กฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL เกี่ยวกับการล้มละลายข้ามชาติ : ศึกษากรณีการยอมรับถึงผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๔) และลิขิต เท็ดชนะกุล, “การล้มละลายข้ามชาติ : การสำรวจบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันและแนวโน้มการพัฒนากฎหมาย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๓)







รวมถึงการร้องขอให้ประเทศที่มีทรัพย์สินของลูกหนี้ตั้งอยู่ภายในเขตอำนาจรัฐ การรับรองกระบวนการล้มละลายเพื่อดำเนินการแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นตามกระบวนการของกฎหมายล้มละลาย (มาตรา ๒ (d))

อนึ่ง การตีความบทบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศและวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายและหลักสุจริต (มาตรา ๘)

(๒) หมวด ๒ การใช้สิทธิของผู้แทนหรือเจ้าหนี้ต่างประเทศทางศาลในประเทศนี้ (Chapter II Access of Foreign Representatives and Creditors to Courts in This State) (มาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๔)

ประเทศที่ได้รับรองกระบวนการล้มละลายของต่างประเทศจะต้องยอมรับสิทธิของตัวแทนต่างประเทศในการเข้าสู่กระบวนการทางศาลของตนได้โดยตรง กล่าวคือ ตัวแทนต่างประเทศสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลของประเทศที่ถูกร้องขอได้เสมือนคนชาติของประเทศนั้น โดยจะต้องยื่น “คำร้องขอให้ศาลรับรองกระบวนการต่างประเทศ” พร้อมหลักฐานประกอบอื่น ๆ ในการยื่นคำขอเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยผู้แทนต่างประเทศต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายล้มละลายภายในของประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการล้มละลาย (มาตรา ๑๑) ผู้แทนต่างประเทศมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับลูกหนี้ด้วยในกรณีที่มีการรับรองกระบวนการพิจารณาต่างประเทศด้วย (มาตรา ๑๒) นอกจากนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายข้ามชาติได้มีการกำหนดให้เจ้าหนี้ต่างประเทศมีสิทธิในลำดับที่เท่าเทียมกันกับเจ้าหนี้ในประเทศในกรณีที่มีใช้หนี้บุริมสิทธิ (มาตรา ๑๓)

๔) เพื่อการคุ้มครองและเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้

๕) เพื่อส่งเสริมการแก้ไขธุรกิจที่ประสบปัญหาทางการเงิน โดยคุ้มครองภาวะการลงทุนและการจ้างงานของประเทศ

UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency ได้กำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมายแม่แบบแบ่งเป็น ๕ หมวด ดังนี้

(๑) หมวด ๑ บทบัญญัติทั่วไป (Chapter I General Provisions) (มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๘) เป็นการกำหนดบททั่วไป ได้แก่ ขอบเขตการบังคับใช้ ซึ่งจะใช้บังคับแก่กรณีดังต่อไปนี้

๑) ศาลต่างประเทศหรือผู้แทนต่างประเทศร้องขอความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายต่างประเทศ

๒) ประเทศที่ยอมรับกฎหมายแม่แบบร้องขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายต่างประเทศ

๓) กรณีที่เกิดกระบวนการล้มละลายซ้อนต่อลูกหนี้รายเดียวกัน

๔) เจ้าหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียในต่างประเทศใช้สิทธิของตนเพื่อร้องขอเข้าร่วมกระบวนการในประเทศที่ยอมรับกฎหมายแม่แบบ

กระบวนการล้มละลายนี้จะมี “ตัวแทนต่างประเทศ” อันหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจจัดการกระบวนการต่างประเทศ มีหน้าที่ในการดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลายของต่างประเทศให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายล้มละลาย



**(๓) หมวด ๓ การรับรองกระบวนการพิจารณาต่างประเทศและมาตรการคุ้มครอง (Chapter III Recognition of Foreign Proceeding and Relief) (มาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๓)**

การรับรองกระบวนการล้มละลายต่างประเทศ หมายถึง ในกรณีที่กระบวนการล้มละลายเกิดขึ้นในประเทศหนึ่ง และมีความจำเป็นต้องขอให้อีกประเทศหนึ่งรับรองกระบวนการล้มละลายอันเนื่องมาจากมีทรัพย์สินของลูกหนี้ตั้งอยู่ หรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในรัฐที่ได้รับการร้องขอให้มีการรับรองกระบวนการล้มละลายเพื่อให้กระบวนการล้มละลายสามารถมีผลต่อลูกหนี้และทรัพย์สินของลูกหนี้ แม้ว่าจะอยู่นอกเขตอำนาจรัฐของประเทศที่กระบวนการล้มละลายเกิดขึ้นก็ตาม ผลของการรับรองกระบวนการล้มละลายต่างประเทศ คือ ทำให้กระบวนการล้มละลายต่างประเทศมีผลต่อลูกหนี้และทรัพย์สินของลูกหนี้ในประเทศที่รับรอง

การรับรองฯ จะเริ่มจากการกำหนดให้ตัวแทนต่างประเทศสามารถยื่นคำร้องต่อศาลในประเทศหนึ่งเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรับรองกระบวนการพิจารณาต่างประเทศ ซึ่งจะต้องมีการยื่นเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องเพื่อแสดงว่าได้มีการเริ่มกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการล้มละลายแก่ลูกหนี้ในประเทศของผู้แทนต่างประเทศนั้นและมีคำสั่งหรือหนังสือรับรองการแต่งตั้งผู้แทนต่างประเทศดังกล่าว (มาตรา ๑๕)

เมื่อศาลได้พิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ศาลในประเทศนั้นก็จะรับรองเป็นกระบวนการพิจารณาหลักในต่างประเทศ (Main proceeding) หากกระบวนการพิจารณานั้นเกิดขึ้นในประเทศที่เป็นศูนย์รวมผลประโยชน์ของลูกหนี้ (Centre of its main interests) หรือรับรองเป็นกระบวนการพิจารณาองในต่างประเทศ (Non-main proceedings) หากกระบวนการพิจารณานั้นเกิด

ในประเทศที่ลูกหนี้มีสถานประกอบการ (Establishment) (มาตรา ๑๗ (๒)) ทั้งนี้ คำขอและการขอให้รับรองกระบวนการต่างประเทศจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายแห่งรัฐ (Public policy) และหากต่อมาภายหลังปรากฏว่า เหตุที่ศาลใช้ในการพิจารณารับรองกระบวนการต่างประเทศ มีความบกพร่องหรือสิ้นสุดลง ศาลสามารถแก้ไขหรือยุติการรับรองกระบวนการต่างประเทศได้ (มาตรา ๑๗ (๓) และ (๔))



สำหรับความคุ้มครอง (Relief) ได้กำหนดไว้ ๓ กรณี ดังนี้

๑) ความคุ้มครองชั่วคราว (Interim (urgent) relief) (มาตรา ๑๙) จะต้องเป็นกรณีที่มีความเร่งด่วนในการให้ความคุ้มครองเพื่อปกป้องทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้

๒) ความคุ้มครองเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งรับรองกระบวนการพิจารณาหลักในต่างประเทศ (Automatic relief) (มาตรา ๒๐) ซึ่งเป็นความคุ้มครองที่เกิดขึ้นโดยทันที

๓) ความคุ้มครองโดยการร้องขอ (Discretionary relief) เป็นความคุ้มครองที่เกิดขึ้นโดยการร้องขอของผู้แทนต่างประเทศภายหลังที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งรับรองกระบวนการพิจารณาต่างประเทศแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการพิจารณาหลักหรือรอง

**(๔) หมวด ๔ ความร่วมมือกับศาลต่างประเทศและผู้แทนต่างประเทศ (Chapter IV Cooperation with foreign courts and foreign representatives) (มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๒๗)** เป็นการกำหนดบทบัญญัติเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างศาลในประเทศ ศาลต่างประเทศ และผู้แทนต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการล้มละลายมีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ตลอดจนคุ้มครองการลงทุนและการจ้างแรงงาน





(๕) หมวด ๕ กระบวนพิจารณาซ้อน (Chapter V Concurrent proceedings) (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๒) เมื่อศาลในประเทศหนึ่งได้รับรองกระบวนพิจารณาคดีล้มละลายในอีกประเทศหนึ่งเป็นกระบวนพิจารณาต่างประเทศ จะทำให้คดีล้มละลายนั้นเป็นคดีล้มละลายข้ามชาติและสามารถที่จะมีการดำเนินกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการล้มละลายเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน ในหลายประเทศและหลายกระบวนพิจารณา ซึ่งทำให้เกิดเป็นกระบวนพิจารณาซ้อน กรณีที่กระบวนพิจารณาต่างประเทศซ้อนกัน ศาลจะต้องร่วมมือและประสานงานภายใต้มาตรา ๒๕ - ๒๗ และจะต้องพิจารณาให้ความคุ้มครองตามกระบวนพิจารณารองมีความสอดคล้องกับกระบวนพิจารณาหลักหรือในระหว่างกระบวนพิจารณารองด้วยกัน จะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน (มาตรา ๓๐)



สำหรับประเทศไทยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ และไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาทั้งทวีภาคีและพหุภาคีในเรื่องดังกล่าว พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง (๒๕๑๑, ๒๕๒๖, ๒๕๔๑, ๒๕๔๒) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศในหมวด ๘ เพียง ๒ มาตรา มาตรา ๑๗๗ วรรคแรก บัญญัติให้การพิทักษ์ทรัพย์หรือการล้มละลายตามพระราชบัญญัตินี้มีผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตลอดและเฉพาะแต่ในราชอาณาจักร ในลักษณะเดียวกัน การพิทักษ์ทรัพย์หรือการล้มละลายตามกฎหมายของต่างประเทศก็ย่อมไม่มีผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งอยู่ในราชอาณาจักร ส่วนมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้กระบวนพิจารณาล้มละลายต่างประเทศไม่มีผลต่อลูกหนี้และทรัพย์สินของลูกหนี้ในราชอาณาจักร แต่ทั้งนี้ มาตรา ๑๗๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของเจ้าหนี้ต่างประเทศซึ่ง

มีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักรให้ขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหนี้ต่างประเทศต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเจ้าหนี้ในประเทศไทยก็มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายตามกฎหมายและในศาลแห่งประเทศของตนได้ ในทำนองเดียวกัน และต้องแสดงว่า หากตนได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับทรัพย์สินหรือส่วนแบ่งจากทรัพย์สินของลูกหนี้คนเดียวกันนั้นนอกราชอาณาจักร ตนยินยอมส่งทรัพย์สินหรือส่วนแบ่งจากทรัพย์สินของลูกหนี้ดังกล่าวมารวมในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ในราชอาณาจักร

ในการประชุมคณะทำงาน ๕ ว่าด้วยกฎหมายล้มละลาย (Working Group V : Insolvency Law) ครั้งล่าสุด (ครั้งที่ ๓๙) โดยสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law UNCITRAL) ณ สำนักงานสหประชาชาติ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้มีการพิจารณาเอกสารของฝ่ายกฎหมายในเรื่องกฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ (Judicial materials on UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency) เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือศาลและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีล้มละลายข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการตีความ เพื่อนำมาใช้ประกอบการตีความให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของกฎหมายต้นแบบมากยิ่งขึ้น

โดยที่กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ยอมรับการรับพิจารณาคดีล้มละลายข้ามชาติ และผลของกระบวนพิจารณาล้มละลายในต่างประเทศ ในขณะที่ทิศทางการค้าและการลงทุนของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการล้มละลายข้ามชาติมากขึ้นเช่นกัน กรณีจึงเป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณารับกฎหมายแม่แบบดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายต่อไป





# การใช้ถ้อยคำกฎหมาย

## คำว่า “อำนาจหน้าที่” “อำนาจและหน้าที่” และ “หน้าที่และอำนาจ”\*

### ความเป็นมา

ในกฎหมายเกือบทุกฉบับจำเป็นต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการตามกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบว่า บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใดบ้าง มีขอบเขตหรือข้อจำกัดเพียงใด ปรากฏว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายได้มีการใช้คำว่า “อำนาจ” และคำว่า “หน้าที่” เขียนร่วมกัน กรณีจึงมีข้อถกเถียงเกิดขึ้นว่า การใช้คำทั้งสองเขียนร่วมกันนั้นจะต้องเขียนถ้อยคำอย่างไร



เดิมปรากฏว่าได้มีคำอธิบายของกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ในหนังสือวิทยาสารานุกรม สรุปความได้ว่า เคยเกิดกรณีที่พระราชบัญญัติบางฉบับได้กำหนดแต่เพียงให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่และบางฉบับกำหนดแต่เพียงให้เจ้าพนักงานมีอำนาจ และมีนัยกฎหมายตีความว่า ถ้ากล่าวเพียงแต่มีหน้าที่เท่านั้นแล้วไม่ได้หมายความว่า มีอำนาจที่บังคับคนภายนอกได้ด้วย และถ้ากล่าวแต่เพียงว่ามีอำนาจเท่านั้นแล้วก็ไม่ได้หมายความว่า มีหน้าที่ คือจำต้องทำตามนั้นด้วย กล่าวคือมีอำนาจอยู่แต่จะทำตามนั้นหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ในพระราชบัญญัติใหม่ ๆ จึงได้ระมัดระวังการใช้ถ้อยคำให้ถูกต้อง และเพื่อให้แน่ใจจึงมักใช้ถ้อยคำว่า มี

“อำนาจ” และ “หน้าที่” (Powers and Duties) แต่ฝรั่งเศสมีคำ คำเดียวให้ความทั้ง ๒ อย่าง คือ Attributions ซึ่งตามศัพท์หมายความว่า สิ่งซึ่งมอบให้คืออำนาจและหน้าที่นั่นเอง ในภาษาไทยเราจะใช้ว่าอำนาจหน้าที่ก็ได้

นอกจากนี้ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (นายมิชัย ฤชุพันธุ์) ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องตีความโดยเคร่งครัด การกำหนดเรื่องการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตไว้เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มักจะมีปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจอยู่เสมอ (Abuse of Power) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงการเขียนกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว<sup>๑</sup>

### แบบกฎหมาย

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงการเขียนกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาตามข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น โดยเปลี่ยนจาก

“มาตรา .. ห้ามมิให้ผู้ใด...เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการ/อธิบดี/รัฐมนตรี”

เป็น “มาตรา .. ผู้ใดประสงค์จะ ... ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการ/อธิบดี/รัฐมนตรี”

นอกจากนี้ ได้เปลี่ยนแนวการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ใหม่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าการใช้อำนาจ หากตราบใดที่ไม่มีหน้าที่แล้วย่อมไม่มีอำนาจนั้นตามมา โดยเปลี่ยนจาก

(“มาตรา .. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการ/อธิบดี/รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้...”)

เป็น “มาตรา .. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการ/อธิบดี/รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้...”

\* ที่มา : จากคู่มือแบบการร่างกฎหมาย Legislative Drafting Manual สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในการพิจารณา เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว) วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๔๘)







อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตในการกำหนดแบบ การเขียนใช้ถ้อยคำดังกล่าวว่า คำว่า “อำนาจหน้าที่” ได้ใช้ใน กฎหมายมาตลอดโดยมีคำอธิบายว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) (๒) (๓) ... ตามที่ กำหนดกำหนด เพราะฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติ ในเรื่องใดจึงขึ้นอยู่กับกำลังคน สถานการณ์ หรืองบประมาณ หากเปลี่ยนเป็น “หน้าที่และอำนาจ” ดังต่อไปนี้(๑)(๒)(๓)...” แต่ในเนื้อหาไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจใดเลยก็อาจมีได้ เช่นนี้เมื่อใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” ก็จะเหมือนกับกฎหมาย ที่ใช้บังคับกันอยู่และสามารถอธิบายในเนื้อหาได้<sup>๓</sup>

(๒) ต่อมา ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ประชุม วุฒิสภาได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้คำว่า “อำนาจ หน้าที่” และคำว่า “อำนาจและหน้าที่” เนื่องจากร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะ กรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังมีการใช้ปะปนกันและไม่สามารถให้ เหตุผลได้ถึงถึงความแตกต่างในการใช้ถ้อยคำดังกล่าว ดังนั้น ที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติแจ้งขอให้สำนักงานฯ วางแนวทาง ในการใช้ถ้อยคำดังกล่าวให้ชัดเจน และในระหว่างที่ยังมิได้ มีการวางแนวทางดังกล่าว ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้แก้ไข ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันทั้งฉบับ โดยใช้คำว่า “อำนาจและหน้าที่” ไปก่อน เนื่องจากเห็นว่า เป็นถ้อยคำที่มีความชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่ามีทั้งอำนาจ และหน้าที่

นอกจากนั้น ในการพิจารณาของสภาผู้แทน ราษฎร คณะกรรมาธิการของสภาฯ มักจะแก้ถ้อยคำใน ร่างพระราชบัญญัติให้เป็น “อำนาจและหน้าที่”

(๓) แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ปรากฏว่ายังมีได้มีการกำหนดแนวทางข้อยุติของ ปัญหา เนื่องจากยังอยู่ในขั้นการศึกษาและรวบรวมปัญหา การใช้ถ้อยคำ “อำนาจและหน้าที่” ซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จ แล้วก็อาจมีการพิจารณากำหนดแบบในเรื่องดังกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่สำนักงานฯ ได้ ใช้ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอยู่ในปัจจุบันจะใช้ คำว่า “อำนาจหน้าที่” ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กำหนดในการ ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....<sup>๔</sup> เนื่องจากคำว่า “หน้าที่และอำนาจ” ปกติไม่ใช้ในกฎหมาย เป็นเพียงแนวความคิดว่าต้องมีหน้าที่ที่ก่อนจึงจะมีอำนาจ ส่วนคำว่า “อำนาจและหน้าที่” เดิมก็ไม่ใช้แต่เริ่มมีปรากฏ ในระยะหลัง และจะเกิดปัญหาอื่นในการแยกแยะว่าเรื่องใด คืออำนาจ เรื่องใดคือหน้าที่ แต่เดิมใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” เป็นคำติดกันโดยมีความหมายเป็นคำเดียว ซึ่งเคยได้รับการ อธิบายมานานแล้วว่า หมายถึง อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ อีกทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ใช้คำนี้ มาโดยตลอด

### การเปรียบเทียบปรับ

ในปัจจุบัน กฎหมายมักบัญญัติให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดได้ โดยเฉพาะในกฎหมายในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดตาม กฎหมายดังกล่าวทางการเงินเป็นสำคัญ มิได้มุ่งหมายที่จะ ใช้โทษจำคุกเป็นมาตรการในการทำให้ผู้กระทำความผิด หลาบจำ ผู้ร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องทราบถึงแนวความคิด ประเด็นกฎหมาย และแบบการเขียนในเรื่องนี้ด้วย

### ความเป็นมา

เป็นการนำความคิดเรื่องการเปรียบเทียบปรับ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับการ กระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่น

### แบบการเขียน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยที่ประชุม ฝ่ายร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ - ๔) ได้วางแนวทางการปฏิบัติ เรื่องการเปรียบเทียบปรับเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของฝ่าย

<sup>๓</sup>บันทึกการประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๐ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐

<sup>๔</sup>เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๔๘



ร่างกฎหมายในสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

(๑) กรณีที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัยว่าหากผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุกก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้นั้น กรณีเช่นว่านี้อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดความว่า “ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุก” ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีระวางโทษจำคุกหรือปรับอยู่แล้ว เท่ากับว่าเป็นอำนาจที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะลงโทษประการใด ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดความดังกล่าวไว้ การบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงเป็นเช่นเดียวกัน

(๒) กรณีการใช้ถ้อยคำว่า “เปรียบเทียบ” และ “เปรียบเทียบปรับ” จากการค้นแบบโดยการสุ่มตัวอย่างกฎหมายปรากฏว่ามีการใช้ทั้งสองคำ โดยไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเหตุใดจึงใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้แบบการร่างกฎหมายในส่วนบทกำหนดโทษปรับเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมายจึงมีมติให้ใช้คำว่า “เปรียบเทียบ” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งได้วางแนวทางในการใช้ถ้อยคำไว้ดังนี้

มาตรา .. บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติมีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน .. ปี ให้ .. มีอำนาจเปรียบเทียบได้

(๓) การแจ้งความในกรณีความผิดที่อาจมีการเปรียบเทียบได้ ที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมายมีมติให้ไม่ต้องกำหนดให้มีถ้อยคำในเรื่องการแจ้งความไว้ในร่างกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าว เนื่องจากหากผู้ต้องหาไม่ยินยอมปฏิบัติตามการเปรียบเทียบ เจ้าพนักงานนั้นจะต้องแจ้งความเพื่อดำเนินคดีต่อไป กรณีที่เจ้าพนักงานเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานนั้นย่อมดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งความ ส่วนกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ใช่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานนั้นจะต้องแจ้งความก่อน กรณีเช่นว่านี้ก็อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีถ้อยคำในเรื่องการแจ้งความไว้เช่นเดียวกับกรณีแรก เพราะการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว

ย่อมต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว

(๔) การเปรียบเทียบปรับกรณีที่มีของกลาง มีประเด็นปัญหาว่ากรณีที่เป็นของกลางเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด ผู้กระทำต้องยอมให้ของกลางตกเป็นของแผ่นดินเสมอไปหรือไม่ กรณีเช่นว่านี้ตามกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องริบของกลางเสมอมิฉะนั้นจะทำการเปรียบเทียบปรับไม่ได้ ต้องดำเนินคดีต่อไป

ในที่สุด ที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมายฯ มีมติเห็นควรแก้ไขปรับปรุงแบบกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับในกรณีที่มีของกลางเพื่อให้เป็นมาตรฐานในการร่างกฎหมายต่อไป ดังต่อไปนี้

“มาตรา .. บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ให้อธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินคดีต่อไป

ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อาจรับได้ตามกฎหมาย แต่ในกรณีดังต่อไปนี้ การเปรียบเทียบจะทำได้เฉพาะเมื่อ

(๑) สำหรับทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกรม

(๒) สำหรับทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดและมีกฎหมายห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอน ถ้าอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมและได้แก้ไขทรัพย์สินนั้นให้ถูกต้องแล้ว

(๓) สำหรับทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดและมีกฎหมายห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอน ถ้าไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกรม... ในการนี้จะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดออกค่าใช้จ่ายในการทำलयของกลางนั้นด้วยก็ได้”



<sup>๔</sup> บันทึกการประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ - ๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องที่ ๑๓) จัดทำเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗







(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

# องค์กรร่างกฎหมาย\* ของต่างประเทศ

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย

## องค์กรร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ (Office of Parliamentary Counsel)

### ๑. ความเป็นมา

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ร่างกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในอดีตนั้นจะร่างขึ้นโดยผู้พิพากษา ทนายความ หรือสมาชิกของรัฐสภา หน่วยงานของรัฐในอดีตมิได้รับผิดชอบในการเสนอกฎหมายแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๓๔๗ William Pitt the Younger รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของอังกฤษในขณะนั้นจึงได้ริเริ่มให้กระทรวงการคลัง (Department of Treasury)\* อ้างทนายความเป็นเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายประจำให้กับกระทรวงการคลังและของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ การอ้างทนายความเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายประจำของหน่วยงานของรัฐได้รับการสนับสนุนจากทั้งวงการวิชาการและสมาชิกรัฐสภาในขณะนั้น เนื่องจากมีผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาและกฎหมายที่ใช้บังคับมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (uniformity) และเป็นระบบที่สามารถอธิบายได้ อีกทั้งยังให้สามารถที่จะควบคุมการใช้ถ้อยคำในกฎหมายให้คำให้สอดคล้องกันได้อีกด้วย

ด้วยการสนับสนุนจากวงการวิชาการและสมาชิกรัฐสภา ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๑๒ กระทรวงการคลังจึงได้มีมติ (minute) จัดตั้ง Office of Parliamentary Counsel (OPC) ขึ้นอยู่ในสังกัดของกระทรวงการคลัง โดยมี Henry Thring ดำรงตำแหน่งเป็น First Parliamentary Counsel ทำ

หน้าที่ ร่างกฎหมายให้กับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย โดยไม่จำกัดเฉพาะร่างกฎหมายของกระทรวงการคลัง<sup>๑</sup>

OPC เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังอยู่เป็นเวลากว่า ๑๐๐ ปี จนกระทั่งมีการโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของกระทรวงการคลังให้ Civil Service Department ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ OPC จึงถูกโอนไปสังกัด Civil Service Department และต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ได้ยุบ Civil Service Department OPC จึงถูกโอนมาสังกัด Cabinet Office จนกระทั่งในปัจจุบัน

### ๒. โครงสร้างและการบริหารองค์กร

จากจำนวนบุคลากรเพียง ๓ คน เมื่อเริ่มจัดตั้ง OPC ในปัจจุบัน OPC มีอัตราตำแหน่งงานทั้งสิ้น ๘๕ ตำแหน่ง ประกอบไปด้วยตำแหน่งงานนักร่างกฎหมาย (Counsel) ระดับต่าง ๆ จำนวน ๖๐ ตำแหน่ง และตำแหน่งงานสนับสนุน ๒๕ ตำแหน่ง แต่ทั้งนี้นักร่างกฎหมายบางส่วนมีหน้าที่ที่จะต้องไปปฏิบัติงานในหน่วยอื่นเป็นระยะเวลา ๒ - ๕ ปี ด้วย โดยในขณะนี้ OPC ได้ส่งนักร่างกฎหมายไปปฏิบัติงานใน Law Commission จำนวน ๒ คน และปฏิบัติงานในโครงการปรับปรุงกฎหมายภาษี (Tax Law Rewrite Project) ของ HM Revenue and Customs จำนวน ๕ คน OPC จึงมีนักร่างกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่เพียง ๕๓ คน

\* คณะผู้จัดทำ : นายจินตพันธุ์ ทั้งสุบุตร, นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เบริการ์ต, นายจิรวุฒิ จงสงวนดี, นางสาวฐานันธญา หนูมาศ, นายณรินทร์ โพธิ์พัฒนชัย นักกฎหมายกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> OPC, *History of the Office of the Parliament Counsel* ([www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentarycounsel](http://www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentarycounsel))

<sup>๒</sup> Treasury Minute ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๑๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ OPC มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายตามคำขอ (Instruction) ของหน่วยงานของรัฐระดับกระทรวงทั้งหมด แต่คำขอนั้นจะต้องเป็นหนังสือที่ลงนามโดยหัวหน้าหน่วยงาน (Heads of Departments) และการจัดตั้ง OPC นั้นไม่กระทบต่ออำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะยังคงจ้างนักกฎหมายให้เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงาน



สำหรับโครงสร้างการบริหารของ OPC นั้น First Parliamentary Counsel รับผิดชอบเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร โดยมี Second Parliamentary Counsel เป็นผู้ช่วยด้านงานร่างกฎหมาย และมี Chief Executive เป็นผู้รับผิดชอบงานของฝ่ายสนับสนุนทั้งหมด นอกจากนี้ OPC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสของ OPC และกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหาร (non-executive member) จำนวน ๒ คน โดยคณะกรรมการที่ปรึกษานั้นจะประชุมปีละ ๓ ครั้ง เพื่อหารือถึงแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของ OPC

ในส่วนของตำแหน่งนักร่างกฎหมาย (Counsel) ของ OPC นั้น จะแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ คือ Parliamentary Counsel, Deputy Parliamentary Counsel, Senior Assistant Parliamentary Council และ Assistant Parliamentary Council อันเป็นตำแหน่งเริ่มต้น<sup>๓</sup> นักร่างกฎหมายของ OPC นั้นไม่เป็นแต่ผู้เชี่ยวชาญด้านร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายที่สามารถให้คำแนะนำหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายด้วย เช่น ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในด้านงบประมาณนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ OPC ได้รับงบประมาณในการดำเนินงานทั้งสิ้น ๑๒.๕ ล้านปอนด์ หรือประมาณ ๕๙๐ ล้านบาท (๓ อัตราแลกเปลี่ยนที่ ๑ ปอนด์ = ๔๗.๒ บาท) โดยงบประมาณส่วนหนึ่งจะได้รับจัดสรรจาก Cabinet Office ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในสังกัด แต่งงบประมาณอีกส่วนหนึ่งจะเป็นงบประมาณได้รับจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ใช้บริการของ OPC ตามสูตรที่ได้มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าระหว่าง OPC และหน่วยงานของรัฐ<sup>๔</sup>

### ๓. อำนาจหน้าที่

แม้ว่าอำนาจหน้าที่หลักของ OPC คือการให้บริการร่างกฎหมายทุกลำดับแก่หน่วยงานของรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกัน OPC ก็มีอำนาจที่จะให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายตามที่หน่วยงานร้องขอได้ ดังนี้

- ๓.๑ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อเสนอสำหรับโครงการจัดทำกฎหมาย
- ๓.๒ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนการดำเนินโครงการจัดทำกฎหมาย
- ๓.๓ ให้บริการจัดทำร่างกฎหมาย
- ๓.๔ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนของรัฐสภาและเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย
- ๓.๕ ให้บริการแก้ไขร่างกฎหมาย
- ๓.๖ ให้บริการร่างญัตติต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อสภา
- ๓.๗ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมาย (Implementation of Act)

๓.๘ ให้บริการตรวจสอบกฎหมายอนุบัญญัติ

๓.๙ ให้บริการจัดทำร่างกฎหมายอนุบัญญัติ

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะเห็นได้ว่า OPC เป็นผู้แปลงความต้องการของฝ่ายบริหารให้อยู่ในรูปของร่างกฎหมาย โดย OPC นั้นจะเป็นผู้ดูแลความสอดคล้องของร่างกฎหมายที่หน่วยงานต้องการกับหลักกฎหมายต่าง ๆ เช่น หลักการไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย การมอบอำนาจ เสรีภาพของประชาชน โดยในกรณีนี้ Parliamentary Counsel เห็นว่าคำขอของหน่วยงานนั้นขัดต่อหลักกฎหมายแล้ว Parliamentary Counsel มีอำนาจที่จะนำประเด็นดังกล่าวเสนอต่อ Law Officer of the Crown<sup>๕</sup> ซึ่งจะเป็นผู้นำประเด็นดังกล่าวไปหารือกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อหาข้อยุติต่อไป

### ๔. วิธีการทำงาน

การทำงานของ OPC นั้นจะเริ่มจากการจัดทำคำขอ (instruction) ของหน่วยงานถึง First Parliamentary Counsel โดยคำขอของหน่วยงานนั้นจะต้องมีเนื้อหา ดังนี้

- ๔.๑ ลักษณะและขนาดของโครงการ (nature and scale)
- ๔.๒ ตารางเวลาและกำหนดเวลาของโครงการ

<sup>๓</sup> ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผู้สมัครคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งนักร่างกฎหมายในระดับ Assistant Parliamentary Council ทั้งสิ้น จำนวน ๒๕๙ คน มีผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าสัมภาษณ์ จำนวน ๒๓ คน และได้รับการบรรจุ จำนวน ๗ คน (ผู้หญิง ๓ คน และผู้ชาย ๔ คน) ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกนั้นเป็นผู้ที่จบปริญญาตรีด้านกฎหมายและมีประสบการณ์ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี นับจากวันที่ผ่านการอบรม Barrister หรือ Solicitor (ข้อมูลจาก Office of the Parliamentary Counsel, Group Business Plan 2009-10)

<sup>๔</sup> Office of the Parliamentary Counsel, Group Business Plan 2009-10

<sup>๕</sup> Law Officer หรือ Law Officer of the Crown เป็นตำแหน่งเทียบเท่าอัยการสูงสุดซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำข้อกฎหมายแก่รัฐบาลภายใต้ Law Officers





๔.๓ ความเข้าใจของหน่วยงานเกี่ยวกับสถานะของโครงการภายใต้แผนนิติบัญญัติและระดับความสำคัญของโครงการ  
ก่อนนโยบายของรัฐบาล

๔.๔ รายละเอียดการติดต่อของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในชั้นการจัดทำโครงการและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการดำเนิน  
โครงการ

เมื่อได้รับคำขอตกลงจากหน่วยงาน First Parliamentary Counsel จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของ OPC โดยการทำงาน  
ของเจ้าหน้าที่ของ OPC จะทำงานเป็นคู่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตั้งแต่ในชั้นจัดทำข้อเสนอทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย  
จนกระทั่งร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยเจ้าหน้าที่ของ OPC จะรับผิดชอบรวมไปในการแก้ไขร่างกฎหมายในชั้น  
การพิจารณาของรัฐสภาด้วย

สำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจข้อมูลระบบศาลของประเทศอังกฤษ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก กฤษฎีกาสาร ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑  
(มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) หน้า ๑๗ - ๒๐ ซึ่งดูได้จาก [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

## องค์กรร่างกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Law Drafting Division - Department of Justice)

### ๑. ความเป็นมา

ภายหลังจากที่ประเทศสหราชอาณาจักรได้ส่งมอบ  
เขตปกครองพิเศษฮ่องกงคืนให้กับประเทศสาธารณรัฐประชาชน  
จีนในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ระบบกฎหมายของเขตปกครองพิเศษ  
ฮ่องกงได้กลายเป็นระบบกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษโดยเป็นการ  
ผสมผสานกันระหว่างระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ  
(English common law) และระบบกฎหมายคอมมิวนิสต์และ  
จารีตประเพณีของประเทศจีน (Chinese communist and  
customary law)<sup>๖</sup> ทั้งนี้ กฎหมายเบื้องต้น (Basic Law) อัน  
เป็นธรรมนูญการปกครองของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้กำหนด  
ว่าให้ระบบจารีตประเพณีของอังกฤษรวมถึงกฎหมายที่พัฒนาจาก  
สภานิติบัญญัติและศาลยุติธรรมในฮ่องกงก่อนที่จะได้รับเอกราช  
มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหลักของประเทศต่อไป<sup>๗</sup>

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ตาม งาน  
ร่างกฎหมายโดยฝ่ายร่างกฎหมายซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด  
กระทรวงยุติธรรมตั้งแต่ที่อังกฤษยังคงปกครองฮ่องกงยังคง  
ดำเนินงานภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมต่อไป แต่ผลของการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
ด้านบุคลากรเนื่องจากนักกฎหมายชาวอังกฤษซึ่งปฏิบัติหน้าที่  
ในกระทรวงยุติธรรมแต่เดิมนั้นได้เดินทางกลับประเทศ ฮ่องกง  
ในปัจจุบันจึงประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องใน  
งานด้านร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากงานร่าง  
กฎหมายแต่เดิมนั้นเป็นงานที่นักกฎหมายชาวอังกฤษเป็นผู้ดำเนินการ  
เป็นส่วนใหญ่

### ๒. อำนาจหน้าที่

ฝ่ายร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีหน้าที่หลัก ๔ ประการ ดังนี้  
๒.๑ งานร่างกฎหมายตามคำขอให้จัดทำร่างกฎหมาย (Drafting instruction) จากหน่วยงาน  
ของรัฐของรัฐบาลฮ่องกง โดยคำขอให้จัดทำร่างกฎหมายที่หน่วยงานส่งมานั้นจะต้องระบุที่มา จุดประสงค์และผลที่คาดว่าจะ  
ได้รับจากการออกกฎหมาย เพื่อให้คณะทำงานร่างกฎหมายของฝ่ายร่างกฎหมายฯ พิจารณาประกอบการทำงาน นอกจากนี้  
ถ้าเป็นการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายเดิม คำร้องดังกล่าวจะต้องระบุมาตราที่ต้องการจะแก้ไขอย่างชัดเจน ทั้งนี้  
ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ มีร่างกฎหมายเสร็จจำนวนทั้งหมด ๒,๖๘๙ และ ๒,๓๕๐ ฉบับ<sup>๘</sup> ตามลำดับ

<sup>๖</sup> Department of Justice, 'Legal System in Hong Kong', Published by Department of Justice, 2008

<sup>๗</sup> Article 5, Hong Kong Basic Law "The socialist system and policies shall not be practiced in the Hong Kong SAR, and the previous capitalist system and way of life shall remain unchanged for 50 years"

<sup>๘</sup> Department of Justice, Law Drafting Division's Statistics 2010 [http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics\\_ld.pdf](http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics_ld.pdf)



๒.๒ งานที่แจกร่างกฎหมายต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว ฝ่ายร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ชี้แจงและอธิบายร่างกฎหมายต่อคณะบริหารเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Executive Council) และต่อคณะกรรมการร่างกฎหมาย (the Bills Committee) แห่งสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) และหากคณะบริหารฯ หรือคณะกรรมการบริหารฯ มีมติให้แก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ฝ่ายร่างกฎหมายฯ จะต้องรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการด้วย

๒.๓ งานให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะบริหารฯ ในเรื่องข้อกฎหมายต่าง ๆ โดยฝ่ายร่างกฎหมายฯ ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะบริหารฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๖,๑๐๐ เรื่อง และในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๖,๑๗๑ เรื่อง<sup>๙</sup>

๒.๔ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศ โดยฝ่ายร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมนั้นจะต้องรับผิดชอบปรับปรุงคลังข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งในรูปแบบของสำเนาถาวร (hardcopy) และอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการแปลกฎหมายของประเทศจีนที่มีความเกี่ยวข้องกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาอังกฤษ และแปลกฎหมายฮ่องกงจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาจีนกลาง

### ๓. โครงสร้างองค์กร

ฝ่ายร่างกฎหมายฯ เป็นหนึ่งในหกฝ่ายในสังกัดกระทรวงยุติธรรมของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ผู้บริหารฝ่ายร่างกฎหมายฯ ประกอบด้วย Law Draftsman ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน และมี Deputy Law Draftsmen ทำหน้าที่ผู้ช่วย จำนวน ๒ คน โดย Deputy Law Draftsman คนหนึ่งจะรับผิดชอบดูแลงานด้านกฎหมายและผู้ช่วยอีกคนหนึ่งจะรับผิดชอบด้านงานธุรการของฝ่าย

การแบ่งงานภายในของฝ่ายร่างกฎหมายฯ นั้นได้มีการแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย ๓ หน่วย ดังนี้

๓.๑ หน่วยร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ (English Drafting Unit)

๓.๒ หน่วยรวบรวมกฎหมาย (Law Compilation Unit)

๓.๓ หน่วยร่างกฎหมายเป็นภาษาจีนกลางและภาษาอังกฤษ (Bilingual Drafting Unit)

สำหรับจำนวนเจ้าหน้าที่ในสังกัดฝ่ายร่างกฎหมายในปัจจุบันนี้มีทั้งสิ้น ๑๐๖ คน<sup>๑๐</sup> ประกอบด้วย

- (๑) Directorate Counsels จำนวน ๑๕ คน
- (๒) Non-directorate Counsels จำนวน ๒๒ คน
- (๓) Paralegal Officers จำนวน ๑๖ คน
- (๔) เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน (non-law officers)

จำนวน ๕๓ คน

การสรรหาบุคลากรของฝ่ายร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมนั้นจะใช้วิธีเปิดรับสมัครคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดซึ่งเมื่อได้รับการคัดเลือกเข้าทำงานแล้วก็จะสามารถเลื่อนระดับภายในองค์กรภายในเวลาต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ตำแหน่ง Law Draftsman อันเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมนั้นจะไม่ใช้วิธีการเลือกจากบุคลากรภายในฝ่ายแต่อย่างใด หากแต่จะใช้วิธีการรับสมัครจากบุคคลภายนอกโดยไม่จำกัดในด้านสัญชาติ ตัวอย่างเช่น กรณีของ Law Draftsman ในปัจจุบันซึ่งได้แก่ Mr. Eamonn Moran, JP นั้นเป็นคนสัญชาติออสเตรเลีย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง Chief Parliamentary Counsel ของมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และเคยเป็นประธานสมาคมผู้ร่างกฎหมายแห่งเครือจักรภพ (The Commonwealth Association of Legislative Counsel)

### ๔. วิธีการทำงาน

การทำงานของฝ่ายร่างกฎหมายฯ นั้นจะมีลักษณะของการทำงานแบบเป็นกลุ่ม โดยเมื่อ Law Draftsman ได้รับคำขอจากหน่วยงานของรัฐแล้ว Law Draftsman จะมอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดกลุ่มที่จะดำเนินการต่อไป แต่การที่เรื่องใดจะมีผู้ปฏิบัติงานจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของกฎหมายซึ่งหัวหน้าหน่วยจะเป็นผู้พิจารณากำหนดตามที่เห็นสมควร



<sup>๙</sup> Department of Justice, Law Drafting Division's Statistics 2010 [http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics\\_id.pdf](http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics_id.pdf)

<sup>๑๐</sup> Department of Justice, Staff establishment of the Department of Justice (as at 31 December 2009) Statistic 2010 [http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics\\_establishment.pdf](http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/pdf/statistics_establishment.pdf)





# จริยธรรม ของผู้ร่างกฎหมาย

นายธรรมนิตย์ สุมนันตกุล\*



หลายปีที่ผ่านมาได้มีการหยิบยกประเด็นของบทบาทจริยธรรมของทุกภาคส่วนขึ้นมาพิจารณาไม่ว่าในภาคเอกชนหรือภาคราชการก็ตาม ในส่วนของผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นพ้องกับ Deborah Macnair<sup>๒</sup> นักวิชาการชาวแคนาดา ที่ได้เสนอความเห็นว่าผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย (Legislative Drafter) ก็ควรต้องมีจริยธรรมเช่นกัน

“ผู้ร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำให้ร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับมีความง่ายและเป็นที่เข้าใจโดยผู้ต้องการใช้กฎหมายโดยทั่วไป”

“การร่างกฎหมายเป็นการทำงานของกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ ร่างกฎหมายจะมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตและความก้าวหน้าของสังคม ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ควบคุมการใช้ถ้อยคำรับผิดชอบต่อการเขียนกฎหมายให้สอดคล้องเป็นระบบและสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้น และแม้ว่าในวงการร่างกฎหมายจะมีผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายอยู่จำนวนน้อย แต่ผลลัพธ์ของงานจะมีผลกระทบต่อวงการกฎหมายอย่างมาก”

## ความหมายของ “จริยธรรม”

จริยธรรมเป็นทางเลือกระหว่าง “สิ่งถูก” และ “สิ่งผิด” (what is right and what is wrong) ที่อยู่ในตัวบุคคลซึ่งอาจมาจากใจของตนเอง โดยเรียนรู้มาตลอดเวลา และเป็น

ผู้ตัดสินใจเลือกเส้นทางศีลธรรมด้วยตนเอง ไม่ต้องมีใครบอก แต่อีกส่วนหนึ่งว่าการเลือกทางจริยธรรมมาจากสัญญาตามการต่อสู้ของตนเอง ซึ่งไม่ได้อยู่ในใจเราเลย แต่มาจากประสบการณ์ การแพ้หรือชนะต่างหากที่สอนเรา แต่ที่สุดแล้วการตัดสินใจทางจริยธรรมก็มาจากทั้งสองทาง

## อะไรคือจริยธรรมของผู้ร่างกฎหมาย

Deborah Macnair พูดถึงการร่างกฎหมายว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการทักษะซึ่งไม่ได้มีการสอนในมหาวิทยาลัย เขาต้องทำงานแข่งกับเวลา งานต้องสำเร็จด้วยความเร็ว มีความถูกต้อง มีความชัดเจน และต้องการความรู้ทางด้านสารบัญญัตินิติ ผู้ร่างกฎหมายในทุกประเทศโดยปรกติแล้วมักเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำหน้าที่ร่างกฎหมายจึงต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง เป็นที่ปรึกษาที่มีอิสระ (independent advisors) มีความรับผิดชอบ เช่น ในกรณีของแคนาดา ถ้าเป็นผู้ร่างกฎหมายของรัฐสภาที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐสภา ไม่ใช่ทำหน้าที่เพื่อบุคคลใดหรือผลประโยชน์ของหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ



เมื่อเปรียบเทียบความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานของผู้ร่างกฎหมายกับผู้ทำงานอื่นทางด้านกฎหมาย ก็จะเห็นจริยธรรมของผู้ร่างกฎหมายได้ ดังนี้

\* รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> Deborah Macnair, *Legislative Drafter: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Perspective*, 24 Statute Law Review, 2003, p. 125-156.



(๑) ผู้ร่างกฎหมายอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ก็ได้ แต่ในแคนาดาผู้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาครัฐ

(๒) ผู้ร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาใดเป็นพิเศษ แต่ประสบการณ์ที่สะสมได้มาจากการทำงาน (experience on the job) เป็นสิ่งสำคัญมากกว่า (แม้ว่าจะมีการอบรมการร่างกฎหมายในบางมหาวิทยาลัยบ้างก็ตาม) การสร้างประสบการณ์จึงเป็นหน้าที่ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องเรียนรู้และสะสมเสมอ

(๓) ผู้ร่างกฎหมายเป็นผู้นำความคิดและนโยบายมาเขียนเป็นตัวหนังสือ ในขณะที่บางคนเห็นว่าเป็นเพียงงานเทคนิคทางภาษา ตัดต่อถ้อยคำ หรือเป็นเพียงการจดและทำตามคำสั่งที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสั่งมา ซึ่งไม่ใช่เช่นนั้นแน่

(๔) บางท่านสงสัยว่าการร่างกฎหมายเป็นการประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือไม่ สภาทนายความของแคนาดาตอบว่า “ไม่ใช่”

(๕) ผู้ร่างกฎหมายได้รับการยอมรับว่าต้องเป็นอิสระ เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษา ผู้ร่างกฎหมายจึงมีบทบาทของตนเองเมื่อปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาลและรัฐสภา

(๖) ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้เป็นผู้ควบคุมคุณภาพของกฎหมายที่จะตราขึ้นมาในขั้นที่สุด เพราะก่อนที่กฎหมายประกาศใช้บังคับ จะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขมากมาย

(๗) แม้ผู้ร่างกฎหมายไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบตอนจบ แต่ก็สามารถทำสิ่งที่ต้องการได้ และหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็ต้องเสนอความเห็นของตน ไม่ว่าต่อผู้บริหารหรือสมาชิกรัฐสภาก็ตาม

(๘) เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในสังคม นโยบายในทางกฎหมายย่อมต้องเปลี่ยนเช่นกัน ในการจัดทำตัวร่างกฎหมาย นอกจากต้องพิจารณาไปถึงความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมและความสอดคล้องของระบบกฎหมายด้วย

(๙) แม้ต้องทำงานตอบสนองอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นเรื่องยากที่ผู้ร่างกฎหมายจะเปลี่ยนนโยบายเสียเอง แต่เป็นเรื่องง่ายที่จะทบทวน ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำหน้าที่นี้อย่างกระตือรือร้น (active partner) ให้มีการใช้กฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมและเหมาะสมแก่กาลสมัยด้วย



**สรุป** - ผู้คนทั่วไปมักจะมองไม่เห็นบทบาทของผู้ร่างกฎหมาย เนื่องจากไม่ใช่ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีความที่เห็นได้ชัดว่ามีผู้ได้ประโยชน์ (ชนะ) และผู้เสียประโยชน์ (แพ้) แต่การร่างกฎหมายจะเป็นการร่างเพื่อองค์กรหรือหน่วยงานหรือของประเทศเป็นภาพรวม หรือมาแก้ไขปัญหาเมื่อองค์กรอื่นชี้ขาดว่าไม่ใช่เช่นนั้น แล้วจะบริหารประเทศภายใต้กฎหมาย

ต่อไปอย่างไร แม้ทำงานของผู้ร่างกฎหมายจะเป็นการทำงานในนามขององค์กร แต่ผู้ร่างกฎหมายก็มีความเป็นอิสระและมีความรับผิดชอบในการทำงานและมีส่วนในการสร้างความชอบธรรมของกฎหมายและสังคม





# ความเห็น ทาง กฎหมาย

# ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เข้าสื่อนใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง



สถานภาพความเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ของพนักงานจ้างเหมาที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยทักษิณ

สัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยทักษิณและพนักงานจ้างเหมาบริการเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของ ลักษณะของสัญญาจ้างที่ได้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน อัตราค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุด การลาป่วย การลาออก การลาโทษ และต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งโดยชอบของผู้ว่าจ้างเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ผู้รับจ้างต้องลงเวลาปฏิบัติราชการไปกลับด้วยตนเอง ทุกครั้งที่มาปฏิบัติงาน และในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือคำสั่งของมหาวิทยาลัย สามารถที่จะสั่งลงโทษได้ สัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาจ้างทำของ แต่เป็นสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา ๕๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่มหาวิทยาลัยทักษิณมีฐานะเป็นนายจ้าง และพนักงานจ้างเหมาบริการมีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

เมื่อมหาวิทยาลัยทักษิณไม่ใช่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่ลูกจ้างของตนไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังนั้นมหาวิทยาลัยทักษิณจึงต้องปฏิบัติตามที่สำนักงาน

ประกันสังคมแจ้งให้ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตนและนำส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้างเข้ากองทุนประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด

(เรื่องเสรีจที่ ๕๘/๒๕๕๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพความเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ของพนักงานจ้างเหมาที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยทักษิณ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))



การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและสิทธิในดอกผลจากบัญชีดูแลผลประโยชน์

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามีหน้าที่ดูแลรักษาเงิน ทรัพย์สิน หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ คู่สัญญาสามารถตกลงให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาดูแลรักษาเฉพาะเงิน ทรัพย์สิน หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดได้หรือไม่

บทนิยามคำว่า “กิจการดูแลผลประโยชน์” “สัญญาดูแลผลประโยชน์” และ “คู่สัญญา” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ฯ ได้กำหนดให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อดูแล





**การแปรสภาพบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เป็นบริษัทมหาชนจำกัด**

บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดจะต้องดำเนินการตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการแปรสภาพจากบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่ง

การชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามที่ตกลงกันในสัญญาดูแลผลประโยชน์ โดยกฎหมายกำหนดกรอบของสัญญาดูแลผลประโยชน์ไว้ในมาตรา ๖ และยังได้กำหนดเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๗ ดังนั้น การที่คู่สัญญาจะตกลงให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาดูแลรักษาเฉพาะเงินทรัพย์สิน หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๗

และพาณิชย์ ให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เป็นบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัย โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๑๐ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ มิใช่บริษัทประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยที่จะต้องดำเนินการแปรสภาพตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จากบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

**ประเด็นที่สอง** มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ

การดูแลผลประโยชน์ฯ กำหนดให้ดอกผลตกแก่คู่สัญญา ซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องโอนหรือส่งมอบทรัพย์สิน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติมาตรการป้องกันการเก็งกำไรค่าเงินบาท โดยกำหนดให้สถาบันการเงินงดการจ่ายดอกเบี้ยให้แก่บัญชีของผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศ (Non-resident) หากคู่สัญญาตกลงกันให้คู่สัญญาซึ่งเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศได้รับดอกผลจากบัญชีดูแลผลประโยชน์จะกระทำมิได้หรือไม่

พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ฯ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาต้องโอนเงินและดอกผลให้แก่คู่สัญญาฝ่ายใด คู่สัญญาจึงไม่สามารถตกลงโอนดอกผลให้กับบุคคลอื่นอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ ได้

**(เรื่องเสรีจที่ ๗๗/๒๕๕๔** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและสิทธิในดอกผลจากบัญชีดูแลผลประโยชน์, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕))



**(เรื่องเสรีจที่ ๑๑๐/๒๕๕๔** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแปรสภาพบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕))





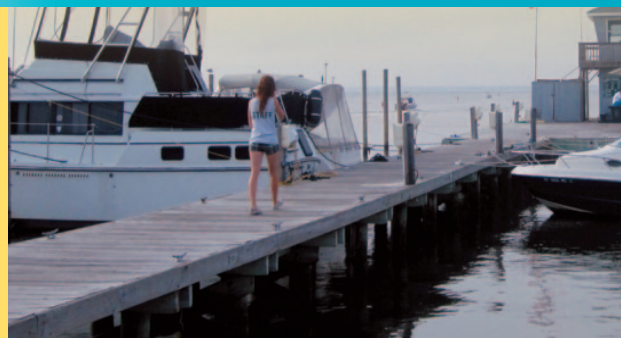


# ความเห็นทางกฎหมาย

## ที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

กฎฎีกาการฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการใช้โทษปรับทางปกครองควบคู่ไปกับโทษปรับทางอาญา ซึ่งหลายท่านอาจเข้าใจว่าหากลงโทษปรับทางอาญาแล้วจะไม่อาจลงโทษปรับทางปกครองได้อีกเนื่องจากเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนกัน และลักษณะของการลงโทษทางอาญากับโทษทางปกครองมีความคล้ายคลึงกัน จึงเกิดประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญาไว้ควบคู่กันแล้วจะสามารถทำการบังคับตามโทษทั้งสองประการข้างต้นได้เพียงใด



ในประเด็นปัญหานี้ คณะกรรมการกฎฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฎฎีกา เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอสและสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก (กรณีโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง) (เรื่องเสร็จที่ ๖๑๓/๒๕๕๒) ซึ่งกรณีตามข้อหาหรือนี้มีข้อเท็จจริงว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งได้ทำการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่องลำทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และต่อมาได้มีการดำเนินคดีอาญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ซึ่งศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนี้จึงได้ทำการชำระค่าปรับตามคำพิพากษา และต่อมาได้ยื่นเรื่องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารอเนกประสงค์

ท่าเทียบเรือและทางเดินเท้า ซึ่งสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่รับผิดชอบมีความเห็นว่าสามารถอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนี้ปลูกสร้างอาคารอเนกประสงค์ท่าเทียบเรือดังกล่าวได้แต่จะต้องทำการชำระค่าปรับทางปกครองตามที่เจ้าท่ากำหนดในอัตราตารางเมตรละ ๕๐๐ บาท ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรคห<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนี้ได้ชำระค่าปรับทางอาญาแล้ว ในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารอเนกประสงค์ท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่องลำน่านน้ำภายในยังต้องชำระค่าปรับตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรคห<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ อีกหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฎฎีกา (คณะที่ ๑๑) มีความเห็นสรุปได้ว่ามาตรา ๑๑๘<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และหากฝ่าฝืน

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

๒๑๑ ๒๑๑

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

๒๑๑ ๒๑๑



หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าต้องได้รับโทษปรับตามมาตรา ๑๑๘<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๑๑๘ นี้ ได้แยกกำหนดโทษไว้เป็นสองลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง โทษทางอาญาเป็นอำนาจของศาล กรณีนี้ เจ้าท่าไม่สามารถดำเนินการได้เองจึงต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด

ลักษณะที่สอง คือ โทษทางปกครองอันเป็นอำนาจของ เจ้าหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดโดยเจ้าท่ามีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาลในการออกคำสั่ง ให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้แก่การสั่งให้เรือถอนเมื่อมีการฝ่าฝืนปลูกสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามี คำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือ สิ่งอื่นใดดังกล่าวเรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า อันได้แก่การสั่งปรับตามอัตราที่กำหนด ในมาตรา ๑๑๘ ซึ่งการปรับตามมาตรานี้เป็นเงื่อนไขในการ ออกใบอนุญาตให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้าง ที่ล่วงล้ำหน้าท่าภายใน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการลงโทษทางปกครองมี วัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การ บังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ แห่งกฎหมายซึ่งมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ทางอาญา ดังนั้น แม้ว่าศาลได้มีคำพิพากษาในความผิดฐาน ปลูกสร้างท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่วงล้ำทะเลภายใน หน้าหน้าท่าโดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนี้จะได้ชำระค่าปรับตาม คำพิพากษาซึ่งเป็นโทษปรับทางอาญาแล้วก็ตาม แต่ไม่เป็นการ ตัดอำนาจของเจ้าท่าในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสิ่งอื่นใดชำระค่าปรับซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครอง อันเป็นเงื่อนไขในการอนุญาต ไม่เป็นการชำระค่าปรับที่ซ้ำซ้อน แต่ประการใด

นอกจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ยังได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับความเกี่ยวเนื่องระหว่างโทษทาง อาญาและโทษทางปกครองไว้ปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตาม ร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับ

สำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... (เรื่องเสรีจที่ ๕๑/๒๕๔๘) ซึ่งตามความเห็นนี้มี ข้อพิจารณาว่า กรณีที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ ได้กำหนดโทษอาญา โดยเฉพาะโทษปรับแก่โรงงานที่ทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตาม ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว จะยังสามารถ กำหนดเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษทางปกครองแก่โรงงานสำหรับการ กระทำความผิดเดียวกันไว้ในร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทราย ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... ได้อีกหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็น ไว้ว่า โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการ บังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้น บรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย จึงแตกต่างจาก วัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา ดังนั้น ในกฎหมายจึงอาจ กำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทาง ปกครองได้ ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ (๒๕) ได้บัญญัติให้มีโทษทางปกครอง สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดโดยการชำระ เบี้ยปรับ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ เบี้ยปรับสำหรับโรงน้ำตาลหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดไว้ได้

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ข้างต้น จึงสามารถสรุปเป็นหลักกฎหมายได้ว่า การใช้โทษ ทางปกครองกับโทษทางอาญาโดยควบคู่กันไปในนั้นสามารถ ทำได้ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อพึงคำนึงว่าทั้งโทษทางอาญาและโทษ ทางปกครองต่างก็กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้ใช้โทษทางอาญา และโทษทางปกครองควบคู่กันไปในนั้นจะต้องมีเหตุผลที่สมควร เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมาก เกินไปด้วย



<sup>๓</sup> มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท







# กกช. ศึกใสสะอาด

ส่วนนโยบายและแผน  
สำนักอำนวยการ

จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ความตอนหนึ่งว่า “...งานราชการนั้น เป็นงานส่วนรวม มีผลเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์ของบ้านเมือง และประชาชนทุกคนผู้ปฏิบัติบริหารงานราชการ จึงต้องคำนึงถึงความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ อย่านึกถึงบำเหน็จรางวัลหรือประโยชน์เฉพาะตนให้มากนัก มิฉะนั้นงานในหน้าที่จะบกพร่อง เกิดเป็นผลเสียหายแก่คนแก่งานส่วนรวมของชาติได้ ขอให้ถือว่า การทำงานในหน้าที่ได้สำเร็จสมบูรณ์ เป็นทั้งรางวัลและประโยชน์อันประเสริฐสุด เพราะจะทำให้ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขและมั่นคง...” และปรัชญาของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีไว้ว่า : “คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ เป็นสถาบันทางวิชาการ และเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปกครองประเทศโดยกฎหมาย (rule of law) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ต้องยึดถือของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจทางปกครองจะเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งรัฐสภาได้ตราขึ้นตามความประสงค์ของประชาชนในสังคม และเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าอำนาจทางปกครองจะไม่ตกเป็นของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ปรึกษาของรัฐบาลได้รัฐบาลหนึ่ง และมีได้ปฏิบัติงานตามที่รัฐสภาได้ตราขึ้นตามความประสงค์เพียงประการเดียวแต่ปฏิบัติงานเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม” แสดงให้เห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ หลักนิติธรรม และศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจะปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถก่อประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนและประเทศชาติโดยแท้จริงดังกล่าวนั้น หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญ คือ การปฏิบัติหน้าที่



ด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยึดหลักการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและโปร่งใสเสมอมา ตรงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบให้ส่วนราชการนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ที่กำหนดยุทธศาสตร์ ๔ ประเด็น คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยมให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ ๒ บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐมาเป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐในส่วนราชการและเพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการปราบปรามการทุจริตภาครัฐของสำนักงานฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสำนักงานฯ ให้เป็นองค์กรที่มี



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม และได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักไว้ประการหนึ่งคือ การเสริมสร้างจิตสำนึกค่านิยมให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยการน้อมนำแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดีตามรอยพระยุคลบาท โดยมุ่งเน้นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม และค่านิยมในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนและแผ่นดิน ปกป้องจิตสำนึกในการทำความดี มีพฤติกรรมในเชิงสร้างสรรค์ รู้จักการให้และเสียสละ สำนักงานฯ จึงจัดโครงการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ด้านคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาซึ่งตรงกับวันข้าราชการพลเรือน โดยสำนักงานฯ ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ด้านคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยท่านเลขาธิการฯ และคณะผู้บริหารของสำนักงานฯ ได้เล็งเห็นความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่เข้าร่วมกิจกรรมเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพร้อมเพรียงกันที่จะปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งนี้ ในการจัดกิจกรรมดังกล่าวก็เพื่อเป็นการเน้นย้ำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้ตระหนักถึงหน้าที่ของการเป็นข้าราชการที่ดี ที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง สำหรับการจัดกิจกรรมตามโครงการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ด้านคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลฯ นั้นประกอบด้วย



๑. การจัดเสวนาเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประเพณีมิชอบในภาครัฐ หัวข้อ “ธรรมาภิบาลกับการปฏิบัติราชการใสสะอาด” โดยวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรนำด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมเสวนาในครั้งนี้ ได้แก่ ดร.อุทิศ ขาวเขียว ผู้ทรงคุณวุฒิด้านยุทธศาสตร์ฯ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) นายหนวด เพชรสว่าง ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ๔ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และนางสุลลิกษณ์ เอื้อจิตถาวร นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

๒. กิจกรรมรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประเพณีมิชอบในภาครัฐ โดยได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อย่างสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในการร่วมจัดนิทรรศการ





๓. จัดการประกวดการออกแบบตราสัญลักษณ์ (Logo) “กฤษฎีกาใสสะอาด” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับตราสัญลักษณ์ที่ได้รับรางวัล ชื่อผลงาน ช่อใสสะอาด โดย นางสาวปิ่นนภา จำปาทอง



**แนวคิดการสร้างสรรคผลงาน :** นำเสนอผลงานผ่านภาพของช่อดอกไม้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้แทนความหมายของการมอบสิ่งดีงามการร่วมแสดงความยินดีในโอกาสสำคัญต่าง ๆ โดยเลือกใช้สีแดง ขาว น้ำเงิน ซึ่งเป็นสีที่สื่อความหมายแทนสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และช่อใสสะอาดนี้จะเป็นสัญลักษณ์แทนคุณธรรม ความดีที่ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของสำนักงานฯ ทุกระดับ จะร่วมมอบให้แก่กันเพื่อสร้างสรรค์การปฏิบัติราชการที่ปราศจากการทุจริต และบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลและในตอนล่างของผลงานมีตัวอักษร “กฤษฎีกาใสสะอาด” สีฟ้าสดใส เป็นสัญลักษณ์สื่อถึงความใสสะอาด โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

ซึ่งกิจกรรมทั้ง ๓ กิจกรรมสำคัญนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างค่านิยม และปลูกฝังจิตสำนึกในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐ การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ทราบระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเพื่อลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริต ส่งเสริมความรู้และข้อมูลข่าวสารด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแก่ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ การประสานความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และพัฒนาศักยภาพบุคลากรของสำนักงานฯ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถกำหนดแนวทางในการดำเนินการป้องกันปราบปราม และต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบภาครัฐ

การดำเนินกิจกรรมตามโครงการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยมด้านคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในครั้งนี้ ถึงแม้จะได้รับตอบรับและความร่วมมือเป็นอย่างดีจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และจากเครือข่ายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งผ่านพ้นไปด้วยดีตามความคาดหมาย แต่ทั้งนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะยังคงมุ่งเน้นการเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมในการกระทำความดี มีพฤติกรรมในเชิงสร้างสรรค์ รู้จักการให้ และเสียสละ ประกอบกับการบริหารงาน และปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยการน้อมนำแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดีตามรอยพระยุคลบาท และปฏิบัติราชการโดยเต็มกำลังความสามารถตั้งมั่นในความดีเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ประเทศชาติและบ้านเมืองสืบไป





# ปัญหากฎหมาย



คอลัมน์ถาม-ตอบปัญหาข้อกฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ท่านผู้อ่านที่มีข้อสงสัยไม่เข้าใจในปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ สามารถสอบถามปัญหา แสดงความคิดเห็น รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องกฎหมาย โดยส่งจดหมายมาที่ กองบรรณาธิการ กฤษฎีกาสาร และสำหรับถาม-ตอบปัญหาข้อกฎหมายฉบับนี้คัดบางส่วนมาจากกระทู้แสดงความคิดเห็นเรื่องกฎหมาย จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

## ถาม ปลอมเอกสารและฉ้อโกง

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งได้ร่วมมือกับขมธมธรรักษ์พระเครื่องไทยจัดงานประกวดพระเครื่องแล้วจัดทำประกาศนียบัตรให้กับผู้ที่เข้าประกวด ซึ่งได้รับรางวัลจากการตัดสินของคณะกรรมการจัดประกวด ต่อมาหมื่น ก. ได้ปลอมใบประกาศนียบัตรดังกล่าวเพื่อเป็นการก้ำกั้วพระเครื่องของตนว่าพระเครื่องของตนได้รางวัลจากการประกวดดังกล่าว ทั้งนี้ไม่นำพระเครื่องเข้าประกวด แล้วนำพระเครื่องของตนไปหลอกขายให้คนอื่นว่าพระเครื่องของตนได้รางวัลจากการประกวดงานดังกล่าวเพื่อจะได้ราคาแพงมากขึ้น ขอถามดังนี้

๑. การปลอมประกาศนียบัตรดังกล่าวเป็นการปลอมเอกสารของทางราชการปลอมเอกสารสิทธิ์ หรือเป็นการปลอมเอกสารธรรมดาและผู้เสียหายในกรณีปลอมเอกสารนี้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นขมธมฯ

๒. ในกรณีฉ้อโกงประชาชนเป็นผู้เสียหายใช้หรือไม่

**ตอบ** ปัญหาประการที่หนึ่ง การที่นาย ก. ได้ปลอมใบประกาศนียบัตรดังกล่าวเป็นการที่นาย ก. ทำเอกสารปลอมขึ้นทั้งฉบับเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชนตามมาตรา ๒๖๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว โดยประกาศนียบัตรดังกล่าวมิได้เป็นเอกสารสิทธิ์หรือเอกสารราชการ นาย ก. จึงไม่มีความผิดตามมาตรา ๒๖๕ และเมื่อ นาย ก. นำประกาศนียบัตรปลอมไปใช้เพื่อหลอกลวงเงินจากประชาชน จึงเป็นการใช้เอกสารปลอมตามมาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง และให้ลงโทษฐานใช้เอกสารแต่กระหนงเดียวตามมาตรา ๒๖๘ วรรคสอง และเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๓๔๑ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๙/๒๕๓๗)

อย่างไรก็ดี การกระทำของนาย ก. เป็นการหลอกลวงแต่บุคคลเฉพาะกลุ่มคือกลุ่มที่สนใจพระเครื่องเท่านั้น จึงไม่เป็นการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน นาย ก. จึงไม่มีความผิดตามมาตรา ๓๔๓ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๔๕/๒๕๒๗ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๖๕/๒๕๒๑)

ปัญหาประการที่สอง ผู้เสียหายตามมาตรา ๒ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

(๑) มีการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น (๒) ต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย (๓) ต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญา (๔) ต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กรณีตามปัญหาในคดีความผิดฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมนั้น หน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้เสียหายตามฐานความผิดนี้ได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายด้วย จากข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเป็นนิติบุคคลหรือไม่ หน่วยงานของรัฐจึงไม่เป็นผู้เสียหายในความผิดนี้ และไม่ปรากฏว่าขมธมธรรักษ์พระเครื่องฯ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่เป็นผู้เสียหายในความผิดนี้ ส่วนความผิดฐานฉ้อโกงนั้น บุคคลที่ได้ซื้อพระเครื่องจากนาย ก. ย่อมเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานนี้

## ถาม เรื่องการแจ้งข้อกล่าวหา

การที่มีการกระทำผิดกฎหมายอาญา ขอถามว่าในการแจ้งสิทธิตามมาตรา ๑๓๔/๔ วิธีพิจารณาความอาญานั้นตามกฎหมายวิอาญามาตรา ๑๓๔ ที่สอบถามข้อตัวฯ ต่อมาสอบถามข้อเท็จจริงแล้วจึงแจ้งข้อกล่าวหา จะต้องแจ้งสิทธิตามมาตรา ๑๓๔/๔ ก่อนที่จะมีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาก่อนที่จะมีการแจ้งสิทธิ

**ตอบ** มาตรา ๑๓๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวน หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหาให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบและมาตรา ๑๓๔/๔ บัญญัติว่า ในการถามคำให้การผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า (๑) ผู้ต้องหาสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้การนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ (๒) ผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ ดังนั้น จึงต้องมีการแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ ตามมาตรา ๑๓๔ ตั้งแต่ต้น ต่อมาก่อนเริ่มถามคำให้การจึงจะต้องแจ้งสิทธิตามมาตรา ๑๓๔/๔ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าต้องแจ้งข้อหาตามมาตรา ๑๓๔ ก่อนแจ้งสิทธิตามมาตรา ๑๓๔/๔ แต่อย่างไรก็ตาม เพียงแต่กำหนดให้ต้องทำทั้งสองประการ ซึ่งผลทางกฎหมายหากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ มีผลแตกต่างกัน กล่าวคือ หากไม่แจ้งข้อหาตามมาตรา ๑๓๔ จะส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวน และทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง แต่หากไม่แจ้งสิทธิตามมาตรา ๑๓๔/๔ นั้น จะส่งผลให้ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนก่อนมีการแจ้งสิทธิจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาไม่ได้เท่านั้น







# ประมวล ภาพกิจกรรม



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดกิจกรรม “สัปดาห์วันผู้สูงอายุแห่งชาติและวันสงกรานต์ ประจำปี ๒๕๕๔” ประกอบด้วยพิธีถวายภัตตาหารเช้าแด่พระสงฆ์ จำนวน ๙ รูป และการดื่กบาตรข้าวสารอาหารแห้ง โดยมีนายอิศพร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธานในพิธีและมีคณะผู้บริหารระดับสูงตลอดจนเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมกิจกรรมโดยพร้อมเพรียง เมื่อวันศุกร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมพระยาอรรณการีย์นิพนธ์และบริเวณลานจอดรถสำนักงานฯ



นอกจากนี้ยังมีพิธีการมอบรางวัลจากการประกวดภาพถ่าย “ครอบครัวสุขสันต์” โดยที่ผ่านมาได้เชิญชวนเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมส่งภาพถ่ายของครอบครัวเข้าร่วมประกวด แบ่งเป็น ๕ ประเภท อาทิ ความคิดสร้างสรรค์ สวยงาม ชาบซึ่งอบอุ่น ฯลฯ และรางวัลชมเชยรวมทั้งสิ้น จำนวน ๑๐ รางวัล หลังจากนั้นเป็นพิธีมอบรางวัล “บุคคลในดวงใจ” ซึ่งผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นบุคคลในดวงใจนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนโหวตสูงสุดจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ โดยต้องมีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปและเป็นผู้ประกอบคุณงามความดีและทำประโยชน์ให้แก่สำนักงานฯ ซึ่งในปีนี้ผู้ที่ได้รับคะแนนโหวตสูงสุดให้เป็น “บุคคลในดวงใจ” คือ นางอภิญญา ยั่งยืน ตำแหน่ง พนักงานรับโทรศัพท์ ระดับ บ.๒





# ประมวลภาพกิจกรรม



นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธีมอบเกียรติบัตรและเข็มเชิดชูเกียรติ แก่ข้าราชการพลเรือนดีเด่นและให้โอวาทแก่ข้าราชการพลเรือนดีเด่น เนื่องใน "วันข้าราชการพลเรือน ประจำปี ๒๕๕๔" โดยมีนางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เบริกัรต์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ และนางน้อมฉัตรภัทร แสงประทุม พนักงานธุรการ ระดับ ส. ๒ ได้รับคัดเลือก

ให้เป็นข้าราชการพลเรือนดีเด่นในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมพิธีเพื่อรับเกียรติบัตร และเข็มเชิดชูเกียรติ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล



นายนิพนธ์ ยะกิมิ กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองในสายงานสนับสนุน ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมปริดี พนมยงค์ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการในสายงานสนับสนุน จำนวน ๑๐๖ คน การฝึกอบรมฯ จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ โรงแรมภูแก้วรีสอร์ท อำเภอเขาคีรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และศึกษาดูงานศูนย์การเรียนรู้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ "กสิกรรมธรรมชาติ เศรษฐกิจพอเพียง" อำเภอโคกเจริญ จังหวัดลพบุรี

