



กฎหมายศึกษาศาสตร์

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑
มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

โครงสร้างองค์กร
กำกับความปลอดภัย
กิจการพลังงาน
ปรมาภุเพื่อสันติ



- ▶ คุณพรทิพย์ จาละ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ร่วมพิธีทำบุญเลี้ยงพระ เนื่องในวาระวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงาน ในวันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ณ ห้องประชุมปริดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



- ▶ คุณพรทิพย์ จาละ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ร่วมพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน ในวันจันทร์ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาละ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางจริยา เจียมวิจิตร

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอัษฎพร จารุจินดา

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสงขลา วิชัยทัตตะ

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

นายนิพนธ์ สะกิมิ

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

บรรณาธิการ

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางสาวจาวรพรรณ เองตระกูล

นายดิศทัต โหตระกิตย์

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์

นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมมา

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางชุตติมา ใหญ่น้อย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์

สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๐๗, ๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๑๓

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ออกแบบและจัดพิมพ์

บริษัท ไคเร็กซ์ แพลน จำกัด

โทร. ๐ ๒๖๔๒ ๕๒๔๑-๓,

๐ ๒๒๔๗ ๒๓๓๙-๔๐

www.DP1994.com

บทบรรณาธิการ

ว่าเวลาที่ผ่านไปจากปี ๒๕๕๐ ถึงปี ๒๕๕๑ ประชาชนทั่วโลกต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะราคาน้ำมันที่ผันผวนอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดการตื่นตัวในการคิดค้นและปรับเปลี่ยนไปใช้พลังงานอย่างอื่นทดแทน พลังงานนิวเคลียร์หรือพลังงานปรมาณูเป็นพลังงานทางเลือกชนิดหนึ่งที่ทั่วโลกให้ความสนใจ เพราะสามารถให้พลังงานได้ในปริมาณที่สูง แต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงตามไปด้วย รวมถึงระบบการควบคุมกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความปลอดภัยก็ต้องมีสูงมากเช่นกัน สก๊อปพิเศษกฤษฎีกาสารฉบับนี้ ได้นำบทความเรื่อง “โครงสร้างองค์กรกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ” ของนางสาวณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นิติกร ๙ ชช.) ซึ่งกำกับดูแลฝ่ายกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาเสนอ เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงความเป็นมาขององค์กรที่กำกับดูแลการใช้พลังงานปรมาณูในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญก่อนที่จะนำพลังงานปรมาณูมาใช้ จำเป็นต้องมีการพิจารณาและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำกับควบคุมดูแลให้เกิดประโยชน์และความปลอดภัยสูงสุด

นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจอื่นๆ อาทิ “การปฏิรูปศาลฎีกาขุนนางของประเทศอังกฤษ” ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษว่า มีความพึงพิถันในการกลั่นกรองคัดเลือกคนที่จะมาเป็นผู้พิพากษาสูงมาก ต้องไม่มีประวัติต่างพร้อย และยึดหลักความถูกต้อง ทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดความเข้มแข็ง รวมทั้งเรื่อง “ทรัพย์สินที่สามารถริบได้ตามกฎหมายของต่างประเทศ” ที่จะช่วยให้ทราบและเข้าใจวิธีการริบทรัพย์สิน ซึ่งในปัจจุบันมีกรณีเกิดขึ้นบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองทั้งในและต่างประเทศ ปิดท้ายด้วยข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตนประจำวันของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ วัดเทพศิรินทราวาส ผู้ใดสามารถปฏิบัติตามได้ก็จะเกิดความเป็นสิริมงคลแก่ตนเอง

บรรณาธิการ

สารบัญ

ปฏิทินการปฏิบัติงานที่สำคัญของสำนักงาน _____ ๒

เลขาธิการกฤษฎีกา แผนพัฒนากฎหมายของสำนักงาน _____ ๓

กฎหมายต่างประเทศ ทรัพย์สินที่สามารถริบได้ตามกฎหมายของต่างประเทศ _____ ๔

สก๊อปพิเศษ โครงสร้างองค์กรกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ _____ ๙

ความเห็นทางกฎหมาย _____ ๑๓

กฎหมายนำรู้ การปฏิรูปศาลฎีกาขุนนางของประเทศอังกฤษ _____ ๑๗

บทความ/ข้อความ หรือความคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ปฏิทินการปฏิบัติงานที่สำคัญ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

▶ การบรรยายธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดบรรยายธรรม หลักสูตรคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อราชการ ไสยะอาด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ วันศุกร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นการบรรยายธรรม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ ในหัวข้อ “ผลแห่งกรรม ครั้งที่ ๒” และวันศุกร์ที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นการบรรยายธรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ ในหัวข้อ “ผลแห่งกรรม ครั้งที่ ๓” โดยพระมหาประนอม ธมฺมาลงกาโร วัดจากแดง จังหวัดสมุทรปราการ ระหว่างเวลา ๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น. ณ ห้องประชุม ปรีดี พนมยงค์ ชั้น ๓

▶ การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายงานอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดโครงการเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายงานอำนวยการ เทคนิคการปฏิบัติงานภาครัฐและเอกชน ให้แก่ข้าราชการสายงานอำนวยการซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสายงานหลักให้บรรลุพันธกิจของสำนักงาน ระหว่างวันที่ ๑๕-๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของราชการ และเพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถเพิ่มพูนสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้าราชการสายงานอำนวยการระดับ ๘ ลงมา จำนวน ๔๐ คน การอบรมประกอบด้วย การบรรยายจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ การอภิปราย และการศึกษา ดูงานเทคนิคการปฏิบัติงานภาครัฐและเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

▶ การพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับสมัครผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ในกระทรวง กรม ต่างๆ เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น ระดับ ๕-๖ และหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง ระดับ ๗-๘ หลักสูตรละ ๒ รุ่น รุ่นละ ๓๐๐ คน กำหนดจัดอบรมระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-เดือนสิงหาคม ๒๕๕๑ เพื่อให้บุคลากรทางกฎหมายได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ เพิ่มพูนทักษะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานด้านกฎหมายของส่วนราชการมีประสิทธิภาพ

▶ เชื้อซื้อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับภาษาอังกฤษ ราคาเล่มละ ๒๕๐ บาท

• ซื้อด้วยตนเอง ที่สวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนการคลัง ชั้น ๓ เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทร. ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๓๐๔ ในวันและเวลาราชการ

• สั่งซื้อทางไปรษณีย์ โอนเงินพร้อมค่าส่งไปรษณีย์เข้าบัญชีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าเตียน ประเภทออมทรัพย์ ชื่อบัญชี “สวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” เลขที่บัญชี ๐๒๖-๑-๕๐๗๘๒-๖ และเขียนชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ จำนวนที่ซื้อให้ชัดเจน ส่งพร้อมใบนำฝากของธนาคารไปที่ นางสาวปราณี ทิรสมบุญศิริ โทรสาร ๐-๒๒๒๖-๓๖๑๒ ค่าจัดส่งทางไปรษณีย์เล่มละ ๒๕ บาท



แผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑

▶ กลุ่ม ก.พ.ร. / ส่วนนโยบายและแผน
สำนักอำนวยการ

ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิติที่ ๔ มิติด้านการพัฒนาองค์กร ตัวชี้วัดที่ ๑๓ “ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ” ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการสำรวจ ตรวจสอบกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อปรับปรุง พัฒนากฎหมายตามกรอบการจัดทำกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ คำแถลงนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมีกฎหมายจะต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงหรือพัฒนาตามแนวทางการพัฒนากฎหมาย ประการที่ ๑ กฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ....

● **หลักการร่างกฎหมายที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม**

เพื่อปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับศพ กำหนดความผิดฐานกระทำชำเราศพ กระทำอนาจารศพ ทำให้ศพเสียหายและดูหมิ่นเหยียดหยามศพ

๒. เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๓. เพิ่มบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ในประมวลกฎหมายอาญา

● **เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม**

๑. เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และคุ้มครองสิทธิในครอบครัว เกียรติยศของผู้ตายและครอบครัวของผู้ตาย รวมตลอดถึงเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๒. เพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญ

๓. เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเจ้าพนักงานหมายถึงบุคคลใดบ้าง อันเป็นการลดข้อโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงาน ทำให้การพิจารณาคดีแล้วเสร็จได้รวดเร็วขึ้น สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ....

● **หลักการร่างกฎหมาย**

๑. แก้ไขจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา จากจำนวนห้าหมื่นคน เป็นหนึ่งหมื่นคน

๒. ปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการเข้าชื่อและการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปโดยคล่องตัวยิ่งขึ้น

● **เหตุผลในการตรากฎหมาย**

เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ และการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนกระบวนการและหลักการต่างๆ อันเกี่ยวกับการเสนอกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงต้องดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียใหม่ □

ทรัพย์สินที่สามารถริบได้ ตามกฎหมายของต่างประเทศ

► นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายต่างประเทศ

การริบทรัพย์สินนั้นเป็นโทษตามมาตรา ๑๘ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญา และทรัพย์สินที่จะริบได้ประการหนึ่งคือ “ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยการกระทำความผิด” (มาตรา ๓๓ (๒)) แต่ในทางพิจารณาก็มีปัญหาอยู่มากกว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ “ได้มา” โดยการกระทำความผิด

นอกจากนี้ ยังมีข้อน่าคิดด้วยว่า ถ้ามีการนำทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดไปจำหน่าย จ่าย โอนให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดไปแล้ว ศาลจะริบ “ทรัพย์สินที่ได้มาแทนทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิด” นั้น ได้หรือไม่ แล้วถ้ามีการจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินที่ได้มาแทนทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดไปอีกทอดหนึ่ง ศาลจะริบทรัพย์สินที่ได้มาแทนในชั้นนี้อีกได้หรือไม่ เพราะข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมักจะริบ “ฟอก” ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดนี้ โดยจำหน่าย จ่าย โอนให้คนอื่นไปเสีย แล้วเอาเงินมาใช้ ถ้าริบสิ่งที่ได้มาแทนเหล่านี้ไม่ได้ ผู้กระทำความผิดก็ยังคงจะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดได้โดยอ้อม

ข้อน่าคิดอีกประการหนึ่งคือ ถ้ามี “ดอกผล” เกิดขึ้นจากทรัพย์สินบรรดาที่กล่าวมาข้างต้น หรือผู้กระทำความผิดไปได้รับประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่ได้อยู่ในรูปทรัพย์สินหรือตัวเงิน เช่น สิทธิที่จะเป็นสมาชิกของคลับต่าง ๆ หรือไปบริจาคเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้สถานศึกษา และได้สิทธิที่จะนำบุตรหลานเข้าโรงเรียนในฐานะ “ผู้มีอุปการคุณ” เป็นต้น บรรดาประโยชน์ตอบแทนเหล่านี้จะริบได้หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับ “ทรัพย์สินที่สามารถริบได้” เป็นประเด็นที่น่าสนใจจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศในกลุ่ม Common Law (อังกฤษ ออสเตรเลีย และสิงคโปร์) และ Civil Law (เยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น) และสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบ ดังนี้

๑. กลุ่มประเทศ Common Law

๑.๑ อังกฤษ

Proceeds of Crimes Act ๒๐๐๒ ของอังกฤษ แยกการริบทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ (ก) การริบทรัพย์สินกรณีตัวการ ผู้ใช้หรือ

ผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ถูกฟ้องว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นอาชญากร (Criminal lifestyle) และ (ข) การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่น

(ก) การริบทรัพย์สินกรณีตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดถูกฟ้องว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นอาชญากร (Criminal lifestyle)

เมื่อตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดถูกฟ้องว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นอาชญากร กล่าวคือ กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ใน Schedule ๒^๑ มากกว่าหกเดือนติดต่อกัน และ “ได้รับประโยชน์” (obtains benefits) จากการกระทำนั้นมากกว่า ๕,๐๐๐ ปอนด์^๒ หากศาลเห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่เป็นอาชญากรและได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นจริง ศาลมีอำนาจสั่งริบประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับจากการกระทำความผิด

ในการพิจารณาว่าตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดนั้นหรือไม่ มาตรา ๗๖ บัญญัติให้ถือว่าบุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดหากผู้นั้น “ได้รับทรัพย์สิน”

^๑ ได้แก่ ความผิดฐานค้ายาเสพติด ฟอกเงิน ก่อการร้าย ค้ามนุษย์ ค้าอาวุธสงคราม ปลอมแปลงเงินตรา ทรัพย์สินทางปัญญา ค้าประเวณี และกรรโชกทรัพย์ รวมทั้งการพยายามกระทำความผิดดังกล่าว

^๒ Section ๗๕

(obtains property) จากการกระทำความผิดนั้น รวมทั้ง “ประโยชน์อันสามารถคำนวณราคาเป็นเงินได้” (pecuniary advantage) ด้วย โดยถือว่าผู้นั้นได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินและประโยชน์อันสามารถคำนวณราคาเป็นเงินได้นั้น

ทั้งนี้ มาตรา ๘๔ (๑) บัญญัติว่าทรัพย์สิน (property) หมายถึงทรัพย์สินทุกประเภท (all property) ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใด รวมตลอดทั้งเงิน (money) อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะอยู่ในรูปใด (all forms of real or personal property) และสิทธิเรียกร้อง (things in action) และทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างอื่น (other intangible or incorporeal property) และมาตรา ๘๔ (๒) ถือว่าบุคคลได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น หากบุคคลนั้นได้ดอกเบี้ย (interest) จากทรัพย์สินนั้น ถ้าเป็นดอกเบี้ยเกี่ยวกับที่ดินจะหมายถึงสิทธิตามกฎหมายที่ผู้นั้นมีอยู่ในที่ดิน แต่ถ้าเป็นดอกเบี้ยของทรัพย์สินอื่นจะหมายถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้นั้นอันเกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้น และสิทธิครอบครอง (right to possession) ด้วย

(ข) การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่น

การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่น (Civil recovery of the proceeds etc. of unlawful conduct) เป็นการให้อำนาจ Director of Asset Recovery Agency ในการติดตาม “ทรัพย์สิน” ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (obtains property through unlawful conduct) ที่เรียกว่า recoverable property (มาตรา ๒๔๑-๒๔๓) รวมทั้งทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินดังกล่าวที่เรียกว่า associated property อันได้แก่ ดอกผล (interests) สิทธิการเช่า (tenancy) ที่เกิดขึ้นจาก recoverable property (มาตรา ๒๔๕)

ทั้งนี้ มาตรา ๓๑๖ นิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” ไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๘๔ (๑) กล่าวคือ หมายถึงทรัพย์สินทุกประเภท (all property) ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใด รวมตลอดทั้งเงิน (money) อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะอยู่ในรูปใด (all forms of real or personal property) และสิทธิเรียกร้อง (things in action) และทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างอื่น (other intangible or incorporeal property) ส่วน “ดอกเบี้ย” นั้น ถ้าเป็นดอกเบี้ยเกี่ยวกับที่ดินจะหมายถึงสิทธิตามกฎหมายที่ผู้นั้นมีอยู่ในที่ดิน แต่ถ้าเป็นดอกเบี้ยของทรัพย์สินอื่นจะหมายรวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้นั้นอันเกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้น และสิทธิครอบครอง (right to possession) ด้วย

๑.๒ ออสเตอร์เลีย

Proceeds of Crimes Act ๒๐๐๒ ของออสเตอร์เลียเป็นกฎหมายว่าด้วยการริบสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้ง “ทรัพย์สิน” (property) ที่ใช้ในการกระทำความผิดและ “ประโยชน์” (benefits) ที่ได้มาจากการกระทำความผิด

กรณีการริบ “ทรัพย์สิน” (property) ที่ใช้ในการกระทำความผิดนั้น ทรัพย์สินที่ริบจะตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา ๖๖) และถ้าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียน รัฐบาลมีสิทธิแก้ไขรายการทางทะเบียนเพื่อเป็น “เจ้าของ” (owner) ของทรัพย์สินนั้นได้ (มาตรา ๖๗) โดยมาตรา



๓๓๘ นิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ (real or personal property) ไม่ว่าจะตั้งอยู่ในออสเตรเลียหรือไม่ และไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือไม่ รวมทั้ง “ดอกเบี้ย” (interest) ของอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวด้วย และนิยาม “ดอกเบี้ย” ว่าหมายถึงสิทธิตามกฎหมายในทรัพย์สินหรือสิ่งของ และสิทธิ อำนาจหรือสิทธิพิเศษ (right, power or privilege) ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิ่งของนั้น ไม่ว่าจะได้มาแล้วหรือที่จะได้มาในอนาคต (whether present or future and whether vested or contingent)

ส่วนการริบ “ประโยชน์” ที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น แม้มาตรา ๓๓๘ จะนิยาม “ประโยชน์” (benefits) ไว้เพียงว่าให้หมายรวมถึงบริการหรือ

ประโยชน์ (includes service or advantage) ซึ่งมีความหมายกว้าง แต่หากพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๑๕ ที่บัญญัติให้ศาลมีคำสั่ง (pecuniary penalty order) ให้บุคคลส่งเงินจำนวนเท่ากับประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับมาจากการกระทำความผิดต่อศาลแล้ว และมาตรา ๑๔๐ ที่บัญญัติให้เงินจำนวนนี้เป็นหนทางแห่งที่ผู้นั้นต้องชำระแก่เครือรัฐแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “ประโยชน์” ดังกล่าว จึงต้องสามารถคำนวณราคาเป็นเงินได้ด้วย

๑.๓ สิ่งโคปรี

การริบประโยชน์ (benefits) ที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชัน ค้ายาเสพติด และการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่นเป็นไปตาม Corruption, Drug trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act (Chapter ๖๕A) โดยมาตรา ๘ บัญญัติว่า ประโยชน์ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด ได้แก่ ทรัพย์สิน (property) หรือดอกผล (interest) ของทรัพย์สินนั้นซึ่งรวมถึงรายได้ (income) ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือดอกผลนั้นด้วย และต้องเป็นทรัพย์สินหรือดอกผลที่ไม่ได้สัดส่วนกับแหล่งที่มาของรายได้ของผู้นั้น และมูลค่าของประโยชน์ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิดนั้นเท่ากับมูลค่ารวมของทรัพย์สินหรือดอกผลนั้น

ในกรณีนี้ มาตรา ๒ นิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” (property) ว่าหมายถึงเงินและทรัพย์สินอื่น ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิเรียกร้อง (things in action) และทรัพย์สินอื่นที่ไม่มีรูปร่าง (other intangible or incorporeal property) ส่วนดอกผล (interest) นั้น หมายถึงสิทธิต่าง ๆ ด้วย

๒. กฎมประเทศ Civil Law

๒.๑ เยอรมนี

สิ่งที่อาจฎกริบตามประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมนี (StGB) ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิด คือ การกระทำความผิดกฎหมายทั่วไป (rechtswidrige Tat) กับการกระทำความผิดกฎหมายโดยเจตนา (vorsätzliche Straftat)

กรณีการกระทำความผิดกฎหมายทั่วไป สิ่งที่อาจฎกริบ (Verfalls) นั้น มาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมนี ใช้คำว่า “etwas” (ซึ่งหมายถึง “สิ่งใด ๆ” (anything) ในภาษาอังกฤษ) ที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรง รวมทั้ง “gezogenen Nutzungen”^๔ หรือ “ประโยชน์ที่ได้มา” จากการกระทำความผิด รวมตลอดทั้ง “Gegenstände” หรือ “วัตถุ” (material หรือ object) ที่ได้มาจากการจำหน่ายไอ้วัตถุที่ได้มาจากการกระทำความผิด การริบในกรณีนี้ ศาลต้องมีคำสั่งริบ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้

ส่วนกรณีการกระทำความผิดกฎหมายโดยเจตนา นั้น สิ่งที่อาจฎกริบ (Einziehung) บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมนี ได้แก่ “Gegenstände” หรือวัตถุที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการกระทำความผิดโดยเจตนาหรือที่ได้ใช้หรือเพื่อใช้หรือ



ตระเตรียมการกระทำความผิด ดังกล่าว และตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนเป็นเจ้าของหรือมีสิทธิ (gehören oder zustechen oder) ในวัตถุนั้น หรือวัตถุนั้นมีสภาพหรือลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะหรือการมีอยู่ของวัตถุนั้น อาจเป็นอันตราย เนื่องจากอาจมีการนำไปใช้ในการกระทำความผิดได้อีก การริบในกรณีนี้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะริบหรือไม่ริบก็ได้ เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (บังคับริบ) เช่น มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติให้ศาลต้องริบธนบัตรปลอมในฐานะที่เป็นผลผลิตแห่งการกระทำความผิด

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า สิ่งที่อาจฎกริบไม่ว่าจะเป็นกรณีการกระทำความผิดกฎหมายทั่วไปหรือการกระทำความผิดกฎหมายโดยเจตนา นั้น ประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมนีมิได้ใช้คำว่า “Sachen” ที่หมายถึง “ทรัพย์สิน” ตามมาตรา ๙๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมนี (BGB) และจากการตรวจสอบพบว่า บทบัญญัติที่ว่าด้วยการริบตามมาตรา ๔๓๐ ถึงมาตรา ๔๔๓ แห่งประมวลกฎหมาย

^๓ คำแปลภาษาฝรั่งเศสของคำนี้ในมาตรานี้แปล etwas ว่า “avantage pecuniaire” ซึ่งหมายถึงประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

^๔ คำแปลภาษาฝรั่งเศสของคำนี้ในมาตรานี้แปล gezogenen Nutzungen ว่า “benefices abtenus” ซึ่งมีความหมายตรงกัน

วิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนี (StPO) ก็ใช้คำว่า “วัตถุ” (Gegenstände) เช่นกัน ซึ่งคำว่า “etwas” ก็คือ “gezogenen Nutzungen” ก็คือ หรือ “Gegenstände” ก็คือนั้น มีความหมายกว้างกว่าทรัพย์สินที่จำกัดเฉพาะวัตถุที่มีรูปร่าง (körperliche Gegenstände) เท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ดังกล่าว ประกอบมาตรา ๗๓๑ (Wirkung des Verfalls) และมาตรา ๗๔๑ (Wirkung des Einziehung) ที่ว่าด้วยผลของการริบแต่ละประเภทแล้ว ปรากฏว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือสิทธิของผู้ถูกริบในสิ่งที่ถูกริบต้องตกเป็นของแผ่นดินเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุด (geht das Eigentum an der Sache oder das verfallene Recht mit der Rechtskraft der Entscheidung auf den Staat über) และมาตรา ๗๓๓ (Verfall des Wertersatzes) บัญญัติว่าในกรณีที่ไม่สามารถริบ (verfall) อันเนื่องมาจากสภาพของสิ่งนั้นเองหรือเพราะเหตุอื่น ให้ศาลกำหนดจำนวนเงินที่เท่ากับมูลค่าของสิ่งนั้นแล้วเรียกให้ผู้ถูกริบชำระเงินดังกล่าว ขณะที่มาตรา ๗๔๐ (Einziehung des Wertersatzes) บัญญัติว่าในกรณีที่ตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนได้ใช้ จำหน่าย จ่าย โอน หรือบริโภควัตถุที่ต้องริบที่ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อยู่หรือมีสิทธิเรียกร้องอยู่ (gehörte oder Zustand) ให้ศาลกำหนดจำนวนเงินที่เท่ากับมูลค่าของสิ่งนั้นแล้วเรียกให้ผู้ถูกริบชำระเงินดังกล่าว **ดังนั้น สิ่งที่จะริบได้จึงต้องสามารถตีราคาเป็นเงินได้ด้วย**

สำหรับหลักสัดส่วนตามมาตรา ๗๔๖ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) นั้น สืบเนื่องมาจากมาตรา ๗๔ ที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งริบ (Einziehung) หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยมาตรา ๗๔๖ กำหนด **“กรอบการใช้ดุลพินิจของศาลก่อนมีคำสั่งริบ”** โดยมีหลักเกณฑ์ ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง ศาลต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลของการริบทรัพย์สินกับความรุนแรงของความผิด (Vorwurf) ของผู้นั้น เช่น กระทำโดยประมาท หรือเจตนา ถ้าเป็นการกระทำโดยเจตนา ผู้นั้นมีเจตนาเพียงไรเป็นต้น และห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งริบหากการริบทรัพย์สินจะเป็นการเกินสมควร (außer Verhältnis) อย่างเห็นได้ชัด (มาตรา ๗๔๖ (๑))

ประการที่สอง ศาลต้องพิจารณาว่ามีมาตรการอื่นใดบ้างที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการริบ^๕ แต่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เช่นเดียวกับการริบ (กล่าวคือไม่ให้มีการนำวัตถุนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดได้อีก) เช่น สั่งให้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ทำให้วัตถุนั้นใช้การไม่ได้เสียเอง สั่งให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงลักษณะบางอย่างของวัตถุหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดจำหน่ายถ่ายโอนวัตถุนั้นให้แก่บุคคลอื่น เป็นต้น หากมีมาตรการเช่นนั้น ศาลต้องกำหนดมาตรการนั้นแทนการริบ (มาตรา ๗๔๖ (๒)) แต่มีข้อสังเกตว่ามาตรา ๗๔๖ (๒) มิได้ตัดสิทธิศาลที่จะมีคำสั่งริบวัตถุในภายหลัง หากปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป สิ่งที่จะริบได้ตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนีมีความหมายกว้าง ทั้งวัตถุที่มีรูปร่าง สิทธิเรียกร้อง หรือประโยชน์อื่นใด แต่สิ่งนั้นต้องสามารถตีราคาเป็นเงินได้ด้วย เพราะสิ่งที่จะริบต้องตกเป็นของ

แผ่นดิน และหากไม่มีสิ่งนั้นอยู่ ศาลต้องกำหนดจำนวนเงินตามมูลค่าของสิ่งนั้นและเรียกให้ผู้ถูกริบชำระแทนการส่งทรัพย์สินที่ริบ

๒.๒ ฝรั่งเศส

ตามมาตรา ๑๓๑-๒๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (Code Penal)^๖ “ทรัพย์สิน” (les biens) ที่สามารถริบได้ ได้แก่ สงหาริมทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์สิน (les biens meubles ou immeubles) ที่ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีลักษณะอย่างไร และตามมาตรา ๑๓๑-๒๑ วรรคสาม ขยายความต่อไปว่า ทรัพย์สินที่สามารถริบได้นั้น รวมไปถึง “ทรัพย์สินอันเป็นสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น” ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (les biens qui son l'object ou le produit direct ou indirect de l'infraction) ดังนั้น ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดจึงต้องเป็น สงหาริมทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์สินเท่านั้น

ในกรณี “สงหาริมทรัพย์สิน” นั้น มาตรา ๕๒๗ แห่งประมวล



^๕ เพราะการริบทรัพย์สินเป็นการพรากกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินมาจากปัจเจกชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

^๖ มาตรา ๑๓๑-๒๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสนี้ แก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐

กฎหมายแพ่งฝรั่งเศสบัญญัติว่า ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ (les biens meubles) แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้เองโดยสภาพ (Les biens sont meubles par leur nature) กับทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติ (Les biens sont meubles par la détermination de la loi)

ทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้เองโดยสภาพนั้น มาตรา ๕๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสบัญญัติว่า หมายถึง สัตว์หรือสิ่งของ (les corps) ที่สามารถเคลื่อนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้ ไม่ว่าจะโดยกำลังแรงของตัวเองหรือแรงอื่น (force étrangère)

สำหรับทรัพย์สินที่เป็น “สังหาริมทรัพย์ประเภทที่กฎหมายบัญญัติ” นี้ มาตรา ๕๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ให้ถือทรัพย์สินดังต่อไปนี้เป็นสังหาริมทรัพย์ประเภทที่กฎหมายบัญญัติ

- หนี้และสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินที่สามารถบังคับชำระได้ (les obligations et actions qui ont pour objet des sommes exigibles ou des effets mobiliers)
- หุ้นหรือดอกผลเฉพาะในส่วนของผู้ถือหุ้นในบริษัทการเงิน การพาณิชย์ หรือการอุตสาหกรรม แม้บริษัทดังกล่าวมีสังหาริมทรัพย์ในครอบครอง (les actions ou intérêts dans les compagnies de finance, de commerce ou d'industrie, encore que des immeubles dépendant de ces entreprises appartiennent aux compagnies)
- สิทธิการเช่าตลอดอายุของผู้ทรงสิทธิ (Sont aussi meubles par la détermination de la loi les rentes perpétuelles ou viagères, soit sur l'Etat, soit sur des particuliers)

กรณีจะเห็นได้ว่า สังหาริมทรัพย์ประเภทที่กฎหมายบัญญัตินี้ เป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณราคาเป็นเงินอันมีจำนวนเฉพาะเจาะจงได้ทั้งสิ้น

๒.๓ ฎีปุ่น

ตามมาตรา ๑๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญาของฎีปุ่น (刑法) สิ่งที่สามารถจับได้ต้องเป็น “สิ่งของ” หรือ “วัตถุ” (物)^๑ ดังต่อไปนี้

- (๑) สิ่งของหรือวัตถุที่เป็นองค์ประกอบของการกระทำความผิด
- (๒) สิ่งของหรือวัตถุที่ได้ใช้หรือเพื่อการกระทำความผิด
- (๓) ประโยชน์ (得)^๒ ที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการกระทำความผิด
- (๔) สิ่งที่ได้มาแทนสิ่งของ วัตถุ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีที่ไม่สามารถจับประโยชน์ตาม (๓) หรือสิ่งของตาม (๔) ได้ มาตรา ๑๙-๒ บัญญัติว่า ให้ริบเงินจำนวนเทียบเท่ามูลค่าของประโยชน์ตาม (๓) หรือสิ่งของตาม (๔) แทน ดังนั้น ทรัพย์สินที่จะจับได้จึงต้องสามารถคำนวณราคาเป็นเงินอันมีจำนวนเฉพาะเจาะจงได้



๓. สรุป

จากการศึกษากฎหมายของกลุ่มประเทศ Common Law และ Civil Law ข้างต้น ผู้เขียนพบว่ากฎหมายของทั้งสองกลุ่มประเทศถือว่าทรัพย์สินที่ริบต้องตกเป็นของแผ่นดิน และสิ่งที่สามารถริบได้ในฐานะที่เป็น “สิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิด” ตามกฎหมายของทั้งสองกลุ่มมีลักษณะร่วมกัน ๔ ประการ คือ

๓.๑ สิ่งที่สามารถริบได้มีความหมายครอบคลุมทั้งสิ่งที่มีรูปร่างและสิ่งที่ไม่รูปร่าง

๓.๒ สิ่งที่สามารถริบได้ต้องเป็นสิ่งที่มีความราคาและสามารถคำนวณราคานั้น เป็นเงินจำนวนเฉพาะเจาะจงได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการนี้ทั้งกลุ่มประเทศ Common Law และ Civil Law น่าจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันที่ถือว่าทรัพย์สินต้องเป็นสิ่งที่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ (capable of being evaluated in money terms)^๓

๓.๓ ดอกผลและประโยชน์ต่าง ๆ ของสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดสามารถริบได้

๓.๔ บรรดาสิ่งที่ได้มาแทนสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดรวมทั้งดอกผลและประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสิ่งที่ได้มาแทนสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดสามารถริบได้ □

^๑ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำว่า 物 (ออกเสียงว่า “โมโน”) มีความหมายเหมือนกับคำว่า Thing หรือ Object ในภาษาอังกฤษ แต่คำแปลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของฎีปุ่นเลือกใช้คำว่า Object

^๒ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำว่า 得 (ออกเสียงว่า “โทกุ”) มีความหมายเหมือนกับคำว่า Interest หรือ Profit ในภาษาอังกฤษ แต่คำแปลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของฎีปุ่นกลับใช้คำว่า Object เหมือนกับ 物

^๓ Barry Nicholas, An Introduction to Roman Law, Oxford: Clarendon Press, ๑๙๗๒, p. ๙๘.

บทความพิเศษเรื่อง โครงสร้างองค์กรกับความปลอดภัย กิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ



โดย นางสาวณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ*



ในปัจจุบันราคาน้ำมันเชื้อเพลิงได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าในที่สุดรัฐจะไม่สามารถใช้มาตรการรองรับด้านราคาได้อีกแล้ว ประกอบกับพลังงานจากแหล่งพลังงานทางธรรมชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดมลพิษในชั้นบรรยากาศ ซึ่งชั้นบรรยากาศไม่สามารถดูดซับได้อีกต่อไป พลังงานปรมาณูจึงเป็นพลังงานทางเลือกซึ่งรัฐบาลไทยได้จัดเข้าอยู่ในนโยบายเร่งด่วน ที่รัฐจำเป็นต้องผลักดันให้เกิดโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์หรือพลังงานปรมาณูขึ้นภายในไม่เกินสิบปีนี้ อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดแรกที่เข้ามาเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ก็คือ อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของรังสี ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง เป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบยาวนาน และมีค่าใช้จ่ายสูงในการเยียวยาความเสียหาย

ปัญหาความไม่ไว้วางใจของประชาชนในความปลอดภัยของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในชีวิตประจำวัน เป็นภาระหน้าที่ของนักวิทยาศาสตร์ด้านนิวเคลียร์ และของนักกฎหมายที่ต้องช่วยกันสร้างมาตรการความปลอดภัยให้เกิดขึ้น กล่าวคือ ในแง่ของนักวิทยาศาสตร์ด้านนิวเคลียร์ ต้องพัฒนาความรู้และนำความรู้ที่ใหม่ที่สุด มีความถูกต้องแม่นยำที่สุดมาใช้ในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากพลังงานนิวเคลียร์ รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากรด้านนี้ให้ปฏิบัติงานอย่างไม่ผิดพลาดหรือมีโอกาสผิดพลาดน้อยที่สุด ในส่วนของนักกฎหมายนั้น ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายที่สามารถกำกับดูแลกิจกรรมด้านพลังงานนิวเคลียร์หรือพลังงานปรมาณูได้ครบกระบวนการของกิจกรรม และต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะปัญหาความปลอดภัยด้านพลังงานปรมาณูเป็นปัญหา

*กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นิติกร ๙ ชข.), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ร่วมกันของประชาคมโลก มาตรการความปลอดภัย จึงเป็นพื้นฐานของความมั่นใจของสาธารณะว่า ราคาของพลังงานนิวเคลียร์ประกอบกับมาตรการความปลอดภัยที่สร้างขึ้นนั้นคุ้มกับความเสี่ยง

การกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณูตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายออกมาใช้บังคับกับกิจการพลังงานปรมาณูเป็นครั้งแรก เมื่อปี ๒๕๐๔ คือ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยพระราชบัญญัติปี ๒๕๐๔ นี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงครั้งเดียว ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยเมื่อปี ๒๕๐๘ โดยพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ คือ

๑. กำหนดมาตรการกำกับดูแลกิจการพลังงานปรมาณูด้วยระบบใบอนุญาต กล่าวคือ ให้กิจกรรมดังต่อไปนี้ต้องขอรับใบอนุญาต

๑.๑ การผลิต การครอบครอง หรือการใช้ซึ่งพลังงานปรมาณู วัสดุนิวเคลียร์พิเศษ วัสดุพลอยได้ หรือวัสดุต้นกำลังซึ่งพ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติในทางเคมี และการกระทำใดๆ ต่อวัสดุต้นกำลังให้พ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติในทางเคมี (มาตรา ๑๒) และ

๑.๒ การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ วัสดุพลอยได้ หรือวัสดุต้นกำลัง (มาตรา ๑๓)

๒. กำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกิจการพลังงานปรมาณู

๒.๑ รัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นผู้กำหนดมาตรการในการควบคุม

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานปรมาณูให้เกิดความปลอดภัย (Regulatory Authority) เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยทางรังสีและทางนิวเคลียร์ เพื่อใช้บังคับกับผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับพลังงานปรมาณู วัสดุนิวเคลียร์พิเศษ วัสดุพลอยได้ หรือวัสดุต้นกำลังซึ่งพ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติในทางเคมี

๒.๒ คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กับผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายเพื่อการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตและใช้พลังงานปรมาณู และให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรี (Policy making and consultative functions) (มาตรา ๙) และมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการควบคุมการกำกับดูแลการประกอบกิจการด้านพลังงานปรมาณูด้วยการออกใบอนุญาต (มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการตามใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย (มาตรา ๑๖)

ปัญหาและข้อเสนอแนะโครงสร้างองค์กรกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณู

การกำกับความปลอดภัยของกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติอย่างเข้มงวดย่อมเป็นที่พอใจของสาธารณะ เพราะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะว่า สาธารณะจะได้รับความปกป้องคุ้มครองจากความเสี่ยงของอันตรายที่อาจเกิดจากกิจกรรมด้านพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ในทางตรงกันข้ามการกำกับดูแลกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติอย่างเข้มงวดเป็นการจำกัดเสรีภาพของนักวิจัยด้านพลังงานนิวเคลียร์ และทำให้ต้นทุนของการประกอบกิจการ

พลังงานปรมาณูเพื่อสันติสูงขึ้น การกำกับความปลอดภัยจึงมีความขัดแย้งกับเสรีภาพในการวิจัยและการประกอบกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับความมั่นคงปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้อยู่ที่จุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองสาธารณะและเสรีภาพของนักวิจัยและพัฒนาพลังงานปรมาณู จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายนักร่างกฎหมายอย่างยิ่ง

๑. ปัญหาความขัดแย้งกันของอำนาจ

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ จะพบว่ามีความขัดแย้งกันของอำนาจ กล่าวคือ คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติมีอำนาจในทางส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานปรมาณู ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติก็มีอำนาจในการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับพลังงานปรมาณู โดยการออกใบอนุญาตกิจกรรมเกี่ยวกับวัสดุนิวเคลียร์และพลังงานปรมาณู จึงเป็นการให้อำนาจสองอำนาจ (ส่งเสริมการพัฒนาการใช้พลังงานปรมาณู และกำกับความปลอดภัยของพลังงานปรมาณู) ที่ขัดแย้งกันอยู่ในมือขององค์กรเดียว ผลที่ตามมาคือ ประชาชนไม่สามารถวางใจได้ว่าคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลความปลอดภัยอย่างเพียงพอและสุจริตใจหรือไม่

แม้จะมีความพยายามแยกอำนาจการส่งเสริมการพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานปรมาณู ออกจากอำนาจในการควบคุมการผลิตและใช้พลังงานปรมาณู ด้วยการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อตั้งกิจกรรมด้านการพัฒนา การใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติมาจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ และเพื่อให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเหลือเพียงกิจกรรมด้านการสนองรับมาตรการกำกับความปลอดภัยที่คณะกรรมการฯ สั่งการเท่านั้นก็ตาม แต่ในเมื่ออำนาจของคณะกรรมการฯ ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาและการใช้พลังงานปรมาณูยังคงมีอยู่ในกฎหมายดังกล่าว จึงยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความขัดแย้งกันของบทบาทของคณะกรรมการ



พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ นอกจากนี้ ผู้รักษาการตามกฎหมายทั้งสองฉบับ (พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๙) ยังคงเป็นรัฐมนตรีคนเดียวกัน คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเกิดคำถามตามมาว่า :

๑.๑ นโยบายด้านการควบคุมกำกับความปลอดภัยในการผลิตและใช้พลังงานปรมาณูที่คณะกรรมการพลังงานปรมาณูกำหนดขึ้น จะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติฯ หรือไม่ ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติฯ ก็เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งมีภารกิจด้านการส่งเสริมการพัฒนา การผลิต และใช้พลังงานปรมาณูด้วย

๑.๒ กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีออกตามพระราชบัญญัติบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมพลังงานปรมาณูเพื่อความปลอดภัยทางรังสีและทางนิวเคลียร์นั้น จะเหมาะสมและเข้มงวด



เพียงพอแก่การคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะหรือไม่ ในเมื่อสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีคนเดียวกันนี้ก็เป็นผู้ถือใบอนุญาตผลิตและใช้พลังงานปรมาณูอยู่ด้วย และ

๑.๓ หากสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งได้รับใบอนุญาตผลิตและใช้พลังงานปรมาณูได้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง จนเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติจะกล่าวออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือไม่ ในเมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันตินั้นประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้และพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ (กระทรวงพลังงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น)

ข้อพิจารณาข้างต้นจึงนำมาสู่บทสรุปว่า องค์การผู้ใช้อำนาจกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ควรเป็นอิสระจากอิทธิพลขององค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

๒. ปัญหาความไม่สอดคล้องของอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจ

คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่มีบทบาทเป็นผู้ใช้และพัฒนาพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๑๒ มาตรา

๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาและใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย การกำกับความปลอดภัยด้วยการออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อความปลอดภัยของการประกอบกิจการตามใบอนุญาต และสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสถานที่เพื่อการกำกับความปลอดภัย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะเฉพาะของแต่ละอำนาจมีทั้งที่เป็นงานนโยบายงานวิชาการ และงานปฏิบัติการ

ในส่วนที่เป็นงานนโยบายนั้น เป็นงานที่ไม่จำเป็นต้องมีการประชุมของคณะกรรมการบ่อยครั้ง จึงพอจะยอมรับได้สำหรับการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนงานวิชาการนั้น เป็นงานที่ต้องมีความต่อเนื่อง จึงต้องประชุมบ่อยครั้งเพื่อปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยอยู่เสมอ ผู้ใช้อำนาจนี้จึงควรประกอบด้วยข้าราชการประจำที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณู และผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ควรที่ข้าราชการการเมืองจะเป็นองค์ประกอบอยู่ในคณะกรรมการที่ทำงานวิชาการ สำหรับงานปฏิบัติการ ซึ่งได้แก่การออกใบอนุญาตและการออกตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต รวมถึงการสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องนั้น เป็นงานประจำ ซึ่งจำเป็นต้องมีความคล่องตัว การที่ให้งานเหล่านี้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของงานประจำดังกล่าว

บทวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกฎหมายพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ จำเป็นต้องแยกการใช้อำนาจตามกฎหมายพลังงานปรมาณูเพื่อสันติให้แก่องค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) มากกว่าหนึ่งองค์กร โดยแต่ละองค์กรมีองค์ประกอบของสมาชิกเหมาะสมกับลักษณะงาน และอาจกำหนดให้มีองค์กรเดียว ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานกำกับความปลอดภัยกิจการพลังงานปรมาณู (เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ) เป็นผู้ใช้อำนาจในงานประจำ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับเนื้อหาแต่ละลักษณะ □

ความเห็นทางกฎหมาย

ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

► ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง



๑ แนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืน

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้ว แต่ในการเวนคืนดังกล่าวมีที่ดินตกสำรวจของนาย ส. อยู่ในแนวเขตเวนคืนฯ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการขอซื้อแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ต่อมา นาย ส. ได้นำเรื่องฟ้องศาลปกครองระยองให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามที่เวนคืนให้แล้วเสร็จ และคดีถึงที่สุดแล้ว โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้ความตกลงขอซื้อที่ดินของนาย ส. ให้ได้ช้อยู่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถตกลงหาช้อยู่ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนทำยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น ต่อมาได้มีการเจรจาขอซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะมีแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอย่างไร

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นที่สิ้นสุด การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติ

ตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา โดยจะต้องดำเนินการทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าว หากไม่สามารถตกลงหาช้อยู่ได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนทำยพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งในกรณีนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยระบุที่ดินแปลงที่ต้องเวนคืนไว้ในแผนที่ทำยพระราชบัญญัติและระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ทำยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมายต่อไป โดยจะต้องดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ในคำพิพากษาดังกล่าว

(เรื่องเสร็จที่ ๘๘๒/๒๕๕๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนทำยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗, (คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

๒ ผลใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง

กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มีบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ผู้ประกอบการกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย มีไว้ซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารที่ประกอบกิจการลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. ๒๕๕๐ อันจะทำให้กฎหมายลำดับรองทั้งสองฉบับ
สิ้นผลบังคับในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หรือไม่

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับ
อัคคีภัยฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงเพื่อ
กำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ใน
ครอบครอง ซึ่งสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และ
กิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มี
บุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย
ได้ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ แห่งพระราช
บัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ และไม่มีกร
บัญญัติหลักการเรื่องนี้ไว้ในมาตราใดอีก กฎกระทรวง
และประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับจึงเป็น
บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราช
บัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ และไม่มี
ผลใช้บังคับอีกต่อไป □

(เรื่องเสรีจที่ ๙๐๙/๒๕๕๐ บันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม
และการปรับปรุง กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ
ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒, คณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

๓ การดำเนินการกับสินทรัพย์คงเหลือใน บัญชีผลประโยชน์ประจำปี กรณีที่ได้มี การนำเงินจากบัญชีสำรองพิเศษมาเป็น ค่าใช้จ่ายแทนจำนวนที่ขาด

ในกรณีที่สินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี
ในปีใดมีจำนวนไม่พอแก่การจ่ายอันเป็นเหตุให้ต้อง
จ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษ ถ้าในปีต่อไปสินทรัพย์
ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีเหลือจากการจ่าย
จะต้องใช้คืนบัญชีสำรองพิเศษจนครบจำนวน ก่อน
โอนเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้
ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
สถาบันการเงิน หรือไม่

โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา
พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
เงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ และพระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ทุกสิ้นปี ถ้ามี
เงินคงเหลือหลังจากการใช้จ่ายในบัญชีผลประโยชน์
ประจำปี ให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษหรือบัญชีอื่น
ตามที่กฎหมายกำหนด และมาตรา ๘ วรรคสอง
แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ.
๒๕๔๕ กำหนดให้โอนทรัพย์สินคงเหลือในบัญชี
ผลประโยชน์ประจำปี ตามพระราชบัญญัติเงินตรา
พ.ศ. ๒๕๐๑ เข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้

ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ
พัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชี
สำรองพิเศษจนกว่าจะมียอดรวมทั้งหมดเท่ากับต้นเงิน
กู้ตามพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนั้น นับตั้งแต่ปี
พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป หากมีสินทรัพย์คงเหลือใน
บัญชีผลประโยชน์ประจำปีหลังจากการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปี
ก็ต้องโอนเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้
ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ
พัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชี
สำรองพิเศษจนกว่าจะมียอดรวมทั้งหมดเท่ากับต้นเงิน
กู้ตามพระราชกำหนดฯ

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๓๓ วรรคห้า แห่ง
พระราชบัญญัติเงินตราฯ ก็กำหนดให้ต้องใช้คืน
เฉพาะกรณีที่น่าเงินคงคลังมาใช้จ่ายเท่านั้น แต่กรณี
ที่นำบัญชีสำรองพิเศษมาใช้จ่ายไม่มีบทบัญญัติใด
กำหนดให้ต้องใช้คืนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ แนวปฏิบัติ
ของ ธปท. ข้อ ๓.๔ ในส่วนที่กำหนดว่า กรณีที่บัญชี
ผลประโยชน์ประจำปีมีไม่พอค่าใช้จ่ายอันเป็นเหตุให้
ต้องจ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษ ในสิ้นปีต่อไปหากมี
สินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีคงเหลือหลัง
การใช้จ่าย จะต้องจ่ายคืนบัญชีสำรองพิเศษจนครบ
จำนวนที่ได้จ่ายไปแล้ว จึงไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๓
วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ ประกอบกับ
มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย □

(เรื่องเสรีจที่ ๙๑๓/๒๕๕๐ บันทึกสำนักงานคณะ
กรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการกับสินทรัพย์คงเหลือ
ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ในกรณีที่ได้มีการนำเงินจากบัญชี
สำรองพิเศษมาเป็นค่าใช้จ่ายแทนจำนวนที่ขาด, คณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒))



ความเห็นทางกฎหมาย

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่น่าสนใจ*

▶ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

กฤษฎีกาสาธิตฉบับนี้ขอเสนอประเด็นปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดทางละเมิดเสียเองโดยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวที่น่าสนใจอยู่สองเรื่อง ดังนี้

เรื่องที่ ๑ กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้ต้องรับผิดด้วย ทำให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย หากต่อมาหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้เปลี่ยนเป็นคนใหม่ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน รวมถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๑ ได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

เรื่องนี้เป็นปัญหากรณีเทศบาลตำบลกับจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบลดังกล่าวมีความเห็นไม่ตรงกัน เนื่องจากเรื่องนี้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดเสียเอง จึงไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบตนเองได้ ทำให้ต้องรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแทน ต่อมาเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้สั่งแต่งตั้งทราบเพื่อมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีจึงมีปัญหว่าผู้ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า

โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ส่วนการที่ข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้น จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้แต่งตั้งจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ โดยเห็นว่าประเด็นนี้หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งมิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแต่เป็นบุคคลอื่น เช่น กรณีตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้ย่อมต้อง

แปลความข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ว่า การที่ข้อ ๑๘ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้น มุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใดๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนต่อไปก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ต. ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แต่งตั้งได้แจ้งให้เทศบาลตำบล ต. ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้วเทศบาลตำบล ต. ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนต่อไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยนายกเทศมนตรีตำบล ต. ปัจจุบันซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นคนใหม่ และมีได้เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยไม่มีเหตุอันจะทำให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาออกคำสั่ง

ส่วนประเด็นที่เทศบาลตำบล ต. อ้างว่า หากกำหนดให้เทศบาลฯ ต้องออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว อาจมีปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเทศบาลฯ ต้องเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทั้งที่มีผู้พิจารณาทำคำสั่งมาตั้งแต่ต้นนั้น เห็นว่า กรณีที่นายกเทศมนตรีตำบล ต. ได้พิจารณามีคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือได้มีคำสั่งตามการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้ว หากมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่ง นายกเทศมนตรีตำบล ต. ย่อมต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แล้วแต่กรณี ไม่อาจวินิจฉัยอุทธรณ์แตกต่างไปจากคำสั่งเดิมได้

เรื่องที่ ๒ กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้ต้องรับผิดด้วยโดยไม่มีกรณีเปลี่ยนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นแต่อย่างใด ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน รวมถึงพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งฯ และใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่

* จัดทำโดยนายเอกฤทธิ พิศณุภูมิ และนางสาวรัสมิภา รัฐสมบุรณ์ นิตกร สำนักกฎหมายปกครอง

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดต่อเทศบาลตำบล (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๐)

ผู้ใด โดยประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๒ ได้ให้ความเห็นไว้ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาโดยสรุปดังนี้

เรื่องนี้เมื่อข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า เทศบาล A มีคำสั่งเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกรณีการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ A1 ผลการสอบสวนพบว่า การกำหนดราคากลางค่าวัสดุไม่ถูกต้อง ทำให้เทศบาล A ได้รับความเสียหาย ต่อมา นาย ก นาย ก เทศมนตรี ได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวน สรุปได้ว่า นาง ค นาง ง และนาย จ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการดังกล่าวได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินตามที่รายงาน จึงให้คณะกรรมการฯ กำหนดราคากลางของโครงการ A1 รับผิดชอบ และให้ นาย ข ปลัดเทศบาล A และ นาย ก นายกเทศมนตรี ร่วมรับผิดชอบด้วย แต่เทศบาล A โดยนาย ก นายกเทศมนตรี เห็นว่า นาย ก และนาง ค ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และได้โต้แย้งความเห็นของกระทรวงการคลังโดยส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นเช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง

นาย ก นายกเทศมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งเทศบาล A ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเทศบาล ต่อมา นาย ก นายกเทศมนตรี และนาง ข อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่เทศบาล A เห็นว่า นาย ก ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ของตนเอง และนาง ค ได้ เนื่องจากเป็นคู่กรณีเองและอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาล A พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่าควรยกอุทธรณ์พร้อมทั้งรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์กรณีจึงมีปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน การพิจารณาอุทธรณ์ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นสมควรกำหนดประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีเทศบาล A ที่สั่งให้ตนเองและนาง ข รับผิดชอบและมีอำนาจออกคำสั่งใหม่เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากเป็นคู่กรณีเอง ดังนั้น การที่นาย ก ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาล A ได้ออกคำสั่งเรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายต้องชี้แจงแนะนำให้นาย ก ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่นาย ก นายกเทศมนตรีละเลยไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่ง

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

เมื่อได้เพิกถอนคำสั่งข้างต้นแล้ว นาย ก ต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาเหนือนาย ก ขึ้นไปชั้นหนึ่งจึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้น ตามที่กำหนดในข้อ ๘ วรรคสาม แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้คือ นาย ก ในฐานะนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดจึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ นาย ก และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล A

ประเด็นที่สอง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องออกภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช่หรือไม่ เห็นว่า การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดีมาใช้กับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒

หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเรียกให้นาย ก และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีหนังสือเตือนให้บุคคลดังกล่าวชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และหากยังไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สาม ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน แต่ถ้าไม่เห็นด้วยต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกรณีนี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ □

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลฯ (เรื่องเสรีจที่ ๕๒๓/๒๕๕๐)



การปฏิรูปศาลฎีกาขุนนาง ของประเทศอังกฤษ

▶ นายจิตรพรต พัฒนสิน*

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์และการพัฒนาอย่างเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สะสมมาอย่างยาวนาน จนอาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นผู้นำของรัฐสมัยใหม่ และเป็นประเทศต้นแบบของวิวัฒนาการในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านกฎหมาย Common Law รวมทั้งระบบศาลของอังกฤษซึ่งมีรูปแบบเฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกับประเทศอื่นในโลก ประเทศอังกฤษจึงเปรียบเสมือนตำราเล่มใหญ่ที่ผู้ศึกษากฎหมายต้องใช้เป็นแม่แบบในฐานะเป็นต้นตำรับ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว กล่าวคือ มีศาลยุติธรรมเป็นหลักในการพิจารณาคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาคดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น โดยมีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียวทำหน้าที่ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างทุกศาล รวมทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นด้วย และในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดของประเทศเหมือนกับคู่ความในคดีอื่นๆ ซึ่งจะแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือประเทศไทย ที่มีศาลปกครอง โดยมีระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม

เพื่อพิจารณาคดีทางปกครองโดยเฉพาะ และเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาอย่างไรแล้วคดีเป็นอันถึงที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์ต่อศาลอื่นไม่ได้อีกต่อไป

ศาลของประเทศอังกฤษสามารถแยกออกได้เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง โดยแบ่งเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ศาลสูงสุดของประเทศ ศาลสูงชั้นกลางหรือศาลยุติธรรมชั้นสูง^๑ และศาลชั้นต้น

๑. ศาลสูงสุดของประเทศ ได้แก่ ศาลฎีกาขุนนาง (House of Lords)

๒. ศาลสูงชั้นกลาง หรือศาลยุติธรรมชั้นสูง (Supreme Court under the Supreme Court of Judicature Act 1873, 1875) ได้แก่

(๑) ศาลอุทธรณ์ แผนกคดีอาญา (Court of Appeal (Criminal Division)) หรือแผนกคดีแพ่ง (Court of Appeal (Civil Division))

(๒) ศาลคราวน์ คอร์ท^๒ (Crown Court)

(๓) ศาลไฮคอร์ท แผนกควีนส์เบนช์ (High Court (Queen's Bench Division)) แผนกชานเซอร์รี่ (High Court (Chancery Division)) และแผนกคดีครอบครัว (High Court

* นบ. (เกียรตินิยมอันดับสอง), เนติบัณฑิตไทย, Diploma in English Law, LL.M.(International Business and Legal Studies) University of Exeter, U.K. ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพมหานคร ๒๕๓๗

^๒ The Court Act 1971, S. 1 (1) กำหนดให้ศาลคราวน์ คอร์ท เป็นศาลหนึ่งในศาลสูงชั้นกลาง หรือศาลยุติธรรมชั้นสูง (Supreme Court under the Supreme Court of Judicature Act 1873, 1875)



(Family Division))

๓. ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลมาจิสเตรท คอร์ท (Magistrate Court) หรือศาลเคาน์ตี คอร์ท (County Court)

การปฏิรูปศาลสภาขุนนาง (House of Lords)

ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ถือเป็นสถาบันที่เก่าแก่พอๆ กับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งเดิมแยกตัวออกมาจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) และต่อมาแยกทำการออกจากสภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจตุลาการทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ (เฉพาะกรณีแพ่ง) ศาลสภาขุนนางนี้เป็นสถาบันเดียวกับสภาขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ (British Parliament) ซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) มี Lord Chancellor เป็นประธาน และเป็นประมุขของศาลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ ทั้งนี้ตำแหน่ง Lord Chancellor เป็นตำแหน่งที่มีฐานะเป็นพิเศษ กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการในฐานะเป็นประธานของฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ทางบริหารในฐานะเป็นรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบสำหรับการกระทำของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติในฐานะเป็นประธานของสภาขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ Lord Chancellor เป็นตำแหน่งการเมือง มีเงินเดือน พระมหากษัตริย์

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐบาลพ้นหน้าที่หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีให้ออก

โดยที่ความไม่ชัดเจนในการทำหน้าที่ของสภาขุนนางที่ทำหน้าที่ทั้งด้านตุลาการ บริหารและนิติบัญญัติตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในปี ค.ศ. 2005 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (The Constitution Reform Act 2005) ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการศาลครั้งสำคัญโดยเฉพาะศาลสภาขุนนาง และทำให้สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ซึ่งภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะมีผลทำให้มีการจัดตั้ง Department for Constitutional Affairs แทนที่ Department of Lord Chancellor รวมถึงการตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court) ขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลสภาขุนนาง (House of Lords) โดยทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งศาลฎีกานี้จะเริ่มเปิดดำเนินการในปี ค.ศ. 2009 และบทบาทพิเศษของ Lord Chancellor ซึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้านจะสิ้นสุดลง โดยอำนาจในทางตุลาการของ Lord Chancellor ในฐานะประมุขของศาลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ (Chief of the judiciary of England and Wales) และประธานฝ่ายตุลาการ (President of the court of England and Wales)^๓ จะถูกถ่ายโอนไปให้กับ Lord chief Justice ในขณะที่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะประธานสภาขุนนาง (The Speaker of the House of Lords) ซึ่งมีฐานะเป็นประธานรัฐสภา (The Speaker of the House of Parliament) จะถูกโอนไปให้กับบุคคลอื่น ซึ่งสภาขุนนางจะได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานสภาขุนนางกันอีกครั้งหนึ่ง Lord Chancellor คงเหลือไว้เพียงบทบาทสำคัญในทางบริหาร คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (The Secretary of

^๓ Section 7, the Constitution Reform Act 2005

State for Constitutional Affairs) เท่านั้น

สำหรับการพิจารณาคดีในศาลสภาขุนนางนั้น ก็มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่จะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายของสภาขุนนาง (Appealate Committee of The House of Lords) ซึ่งประกอบด้วย Lord Chancellor ในฐานะประธาน Lords of Appeal in Ordinary (Law Lords)^๔ และซึ่งดำรงตำแหน่งทางตุลาการมาเป็นการพิจารณาโดยศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (the Supreme Court of England and Wales under the Constitution Reform Act 2005) ที่เป็นอิสระแยกจากสภาขุนนาง โดยจะมาทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศแทนที่ศาลสภาขุนนาง โดยในวาระเริ่มแรกกฎหมายได้บัญญัติให้โอน Lords of Appeal in Ordinary จำนวน ๑๒ นาย ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา และเมื่อสิ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจึงค่อยดำเนินการคัดเลือกกันใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ การใช้บังคับของพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญยังมีผลต่อวิธีการแต่งตั้งผู้พิพากษาในเกือบทุกระดับในปัจจุบัน ที่เดิมเคยเป็นอำนาจของ Lord Chancellor ก็จะเปลี่ยนมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการอิสระระดับชาติ ที่เรียกว่า The Judicial Appointment Commission^๕ หรือเรียกโดยย่อว่า “JAC” ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของผู้พิพากษา ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย และผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย การเกิดขึ้นของ The Judicial Appointment Commission นี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการลดบทบาทในทางตุลาการของ Lord

Chancellor โดยคณะกรรมการอิสระระดับชาติชุดนี้จะทำหน้าที่ร่วมกับ Lord Chancellor ในการตรากฎระเบียบสำหรับการคัดเลือกผู้พิพากษาในระดับต่างๆ และเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งผู้พิพากษา Lord Chancellor ก็จะขอให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวคัดเลือกผู้พิพากษาอย่างไรก็ดี ในกรณีที่เป็นการคัดเลือกผู้พิพากษาดำแหน่งสูงๆ ได้แก่ ตำแหน่ง Lord Chief Justice อธิบดีศาลหรือหัวหน้าศาลสูงในระดับต่างๆ ที่เรียกรวมๆ กันว่า The Head of Division และผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (The Lord Justice of Appeal) รวมถึงผู้พิพากษาศาลฎีกา คณะกรรมการอิสระระดับชาติ (JAC) ก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง (A selection panel) ซึ่งประกอบด้วย The President and Deputy President of the Supreme Court ผู้แทนจาก The Judicial Appointment Commission ผู้แทนจากคณะกรรมการศาลภาค เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้พิพากษาที่เหมาะสมภายใต้กฎระเบียบการคัดเลือกที่ได้วางไว้ และเมื่อได้รายชื่อผู้พิพากษาที่เหมาะสมแล้วก็จะทำการเสนอชื่อต่อ Lord Chancellor เพื่อเสนอให้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ถ้าเป็นผู้พิพากษาของศาลไฮ คอร์ท (High Court Judges) หรือผู้พิพากษาในระดับ



^๔ เป็นตำแหน่งผู้พิพากษาอาชีพเต็มเวลา มีเงินเดือน พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นขุนนางตลอดชีพ (life peers) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากผู้ที่ดำรงตำแหน่งตุลาการชั้นสูงมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือประกอบวิชาชีพเป็น Barristers ในอังกฤษหรือไอร์แลนด์เหนือ หรือประกอบวิชาชีพเป็น Advocates ในสกอตแลนด์มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี ดำรงตำแหน่งระหว่างที่ประพฤติชอบ และอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยมติของรัฐสภาทั้งสองสภา ครบเกษียณอายุเมื่อมีอายุครบ 75 ปี

^๕ www.judicialappointments.gov.uk หรือ www.cja.gov.uk

ต่ำลงมา กล่าวคือ Circuit Judges, Recorders^๖ หรือ Stipendiary Magistrates^๗ คณะกรรมการอิสระระดับชาติ (JAC) จะเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเอง โดยผู้สมัครเข้ารับการแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องยื่นใบสมัครต่อ Commissioner of Judiciary Appointment โดยมีหนังสือรับรองจากผู้พิพากษาและ Barristers^๘ ชื่อนำ ซึ่งรู้จักผู้สมัครดีจำนวน ๓ ฉบับ โดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ จะเริ่มต้นโดยการเปิดรับสมัครผู้พิพากษา การกลั่นกรองผู้สมัครเบื้องต้น การเรียกตัวผู้สมัครมาสัมภาษณ์ และท้ายที่สุดคณะกรรมการอิสระระดับชาติ (JAC) จะให้คะแนนผู้สมัครที่เข้าสัมภาษณ์นั้นแล้วส่งข้อมูลทั้งหมดไปให้กับ Lord Chancellor เพื่อเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใดสมควรจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้พิพากษาเพื่อเสนอชื่อให้สมเด็จพระราชินีแต่งตั้งต่อไป^๙ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาที่ใช้อยู่ปัจจุบันซึ่งเป็นระบบที่มีความแตกต่างจากเดิมอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่ระบบที่มีความแตกต่างไปจากเดิมโดยสิ้นเชิงเสียทีเดียว เพราะสุดท้ายแล้วคนที่ตัดสินใจจะเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาหรือไม่ก็ยังคงเป็น Lord Chancellor อยู่นั่นเอง เพราะหาก Lord Chancellor พิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อมานั้นมี

คุณสมบัติที่ไม่เหมาะสม Lord Chancellor ก็อาจปฏิเสธที่จะเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารูปแบบหรือกระบวนการในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้พิพากษาของอังกฤษจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่สิ่งหนึ่งที่ยังคงเป็นเอกลักษณ์ของระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาของประเทศอังกฤษที่น่าชื่นชมและไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปเลย คือ ความพิถีพิถันในการคัดเลือกคนที่จะมาทำหน้าที่ผู้พิพากษา ที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ และเป็นที่ยอมรับในความสามารถและมีชื่อเสียงอันดี ถ้าเป็นทนายความก็ต้องเป็นทนายความดีเด่น มีความสามารถเป็นที่ยอมรับในวงวิชาชีพ และคุณสมบัติสำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือ ต้องเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) และไม่มีความต่างพร้อย □



^๖ รีคอร์ดเดอร์ (Recorders) เป็นตำแหน่งผู้พิพากษาไม่เต็มเวลา (part time) โดยได้รับค่าตอบแทน (fee) เป็นรายวันตามวันที่นั่งพิจารณา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor โดยพิจารณาจากผู้ที่ เป็น Barristers หรือ Solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี Recorders มีอำนาจหน้าที่ในการนั่งพิจารณาคดีอาญาเช่นเดียวกับ Circuit Judges โดยจะดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนด และอาจขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งได้

^๗ เป็นผู้พิพากษาประเภทหนึ่งในศาลมาจิสเตรท (Magistrate court) โดย Stipendiary Magistrates หรือผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมายเป็นผู้พิพากษาที่มีเงินเดือนประจำ ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (The Crown) ภายใต้การแนะนำของ Lord Chancellor โดยเลือกจากผู้ที่เป็น Barristers หรือ Solicitors มาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี ในขณะที่ผู้พิพากษาอีกประเภทหนึ่งในศาลมาจิสเตรท คือ Lay Magistrate ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่มีได้เป็นนักกฎหมาย และไม่มีเงินเดือน แต่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนค่าจ้างรายตัวๆ รวมทั้งค่าขาดรายได้ด้วย สำหรับผู้พิพากษาที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมาย (Lay Magistrate) นี้ พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor

^๘ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความในประเทศอังกฤษแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ Barristers และ Solicitors

Barristers คือผู้ประกอบวิชาชีพทนายความซึ่งสำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายจาก Inns of Court School of Law Barristers เป็นผู้ดำเนินคดีในศาล ร่างคำฟ้องและคำแก้ฟ้อง และให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่ยุ้งยาก

Barristers เท่านั้นที่มีสิทธิว่าคดีใน House of Lords, Judicial Committee ของ Privy Council, ศาลอุทธรณ์, High Court ทั้งสามฝ่าย (เว้นแต่สำหรับ High Court ในคดีล้มละลาย Solicitors มีสิทธิว่าคดีได้ด้วย) และใน Crown Court

Solicitors คือผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความซึ่งสำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายจาก College of law ของ Law Society และเป็นสมาชิกของ Law Society ในขณะที่ Barristers เป็นทนายความผู้ว่าคดี Solicitors เป็นทนายความผู้ให้คำปรึกษาต่อลูกค้าในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย งานส่วนใหญ่ของ Solicitors เกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สิน สัญญา การโอนที่ดิน พันธกรรม การจัดตั้งบริษัท การเป็นผู้จัดการมรดก และการเป็นทนายคดีในการจัดการทรัพย์สิน เป็นต้น

สำหรับการว่าคดีในศาลนั้น Solicitors มีสิทธิว่าคดีใน County Courts, Magistrates' Courts และ High Court (เฉพาะคดีล้มละลาย) ด้วย

^๙ ศาลตราจารย์อนันท์ กรัยวิเชียร, หลักวิชาชีพนักกฎหมายในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ 2549 หน้า 83 และหน้า 89



- ▶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดกิจกรรมบรรยายธรรม เรื่อง “กฎแห่งกรรม” โดยพระมหาประนอม ธรรมมาลงกาโร วัดจากแดง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นองค์บรรยาย ในวันศุกร์ที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ และ วันศุกร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น. ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์



- ▶ นายสงขลา วิชัยชัทคะ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้การต้อนรับ Professor Peter Leyland แห่ง London Metropolitan University ในการมาบรรยายพิเศษ เรื่อง “การควบคุมฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” (Limiting Executive Powers in an Uncodified Constitution) ในวันอังคารที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๓๐ น. ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ไหว้ ๕ ครั้ง

ของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ วัดเทพศิรินทราวาส

ในวันหนึ่งกับคืนหนึ่ง ไม่ว่าจะเวลาใด ตามแต่เหมาะ ต้องไหว้ให้ได้ ๕ ครั้งเป็นอย่างน้อย ในคราวเดียวกันนั้น ถ้ามืดดอกไม้ ธูปเทียน ก็บูชา ถ้ามืดก็มีมือ ๑๐ นิ้วและปากกับใจ ควรไหว้จนตลอดชีวิต คือ

ครั้งที่ ๑ พึงนั่งกระโห่ยกเท้าประนมมือว่า นโม ตสฺส ภควโต อรหโต สมมาสมพุทฺธสฺส ๓ ทน แล้วว่า พระพุทธคุณ คือ อิติปิ โส ภควา อรหํ สมมาสมพุทฺโธ วิชชาจรรณสมปนฺโน สุคโต โลกาวิทู อนุตฺตโร ปุริสทมฺมสารถิ สตฺถา เทวมนุสฺสานํ พุทฺโธ ภควาติฯ หยฺยคุณะลิกถิงพระปัญญาคุธทรงรู้ตรู้อบลิ้นเชิง พระบริสุทธิคุณทรงละความเศร้าหมองได้หมด พระกรุณาคุณทรงสงสารผู้อื่นและสั่งสอนให้ปฏิบัติตามคำสอนของพระพุทธเจ้า จนเห็นชัดแล้วกราบลงหน ๑ฯ

ครั้งที่ ๒ ว่าพระธรรมคุณ คือ สุวากฺขาโต ภควตา ธฺมโม สนนฺทิสฺสโร อกาลิโก เอหิปัสสิโก โอปนยิโก ปจฺจคฺคํ เวทิตพฺโพ วิญญูติฯ หยฺยคุณะลิกถิงคุณพระธรรมที่รักษาผู้ปฏิบัติตามไม่ให้ตกไปในที่ชั่ว จนเห็นชัดแล้วกราบลงหน ๑ฯ

ครั้งที่ ๓ ว่าพระสงฆ์คุณ คือ สุปฏิปนฺโน ภควโต สวากฺสงฺโม อฺชุปฺปฏิปนฺโน ภควโต สวากฺสงฺโม ฉฺยายปฏิปนฺโน ภควโต สวากฺสงฺโม สามิจฺปฏิปนฺโน ภควโต สวากฺสงฺโม ยทิทํ จุตตาริ ปุริสฺสุคานิ อฏฺฐ ปุริสฺปุคฺคานา เอส ภควโต สวากฺสงฺโม อาหุเนยฺโย ปาหุเนยฺโย ทกฺขิเนยฺโย อญฺชลิกรณิโย อนุตฺตรํ ปุณฺณกฺเขตฺตํ โลกฺสุสฺสตาฯ หยฺยคุณะลิกถิงคุณพระสงฆ์ คือ ความปฏิบัติดี ปฏิบัติตรง ปฏิบัติชอบของพระอรหันต์ จนเห็นชัดแล้วกราบลงหน ๑ฯ

นั่งพับเพียบประนมมือ ตั้งใจถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ไม่ถือสิ่งอื่นยิ่งกว่าจนตลอดชีวิต ว่าสรณคมน์ คือ พุทฺธํ สรณํ คจฺฉามิ ธมฺมํ สรณํ คจฺฉามิ สงฺฆํ สรณํ คจฺฉามิฯ
ทุติยมฺปิ พุทฺธํ สรณํ คจฺฉามิ ทุติยมฺปิ ธมฺมํ สรณํ คจฺฉามิ ทุติยมฺปิ สงฺฆํ สรณํ คจฺฉามิฯ
ตติยมฺปิ พุทฺธํ สรณํ คจฺฉามิ ตติยมฺปิ ธมฺมํ สรณํ คจฺฉามิ ตติยมฺปิ สงฺฆํ สรณํ คจฺฉามิฯ

ครั้งที่ ๔ ระลึกถึงคุณบิดามารดาของตนเอง จนเห็นชัดแล้วกราบลงหน ๑ฯ

ครั้งที่ ๕ ระลึกถึงคุณของบรรดาท่านผู้มีอุปการะแก่ตน เช่น พระมหากษัตริย์และครูบาอาจารย์ เป็นต้น จนเห็นชัดแล้วกราบลงหน ๑ฯ

ต่อไปนี้ไม่ต้องประนมมือ ตั้งใจพิจารณาเรื่องและร่างกายของคนว่าจะต้องแก่ หนีความแก่ไปไม่พ้น จะต้องเจ็บ หนีความเจ็บไปไม่พ้น จะต้องตาย หนีความตายไปไม่พ้น จะต้องพลัดพรากจากของรักของชอบใจทั้งสิ้น มีกรรม เป็นของตัวเอง คือ ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว เป็นอนิจจัง ไม่เที่ยง ไม่แน่นอน เป็นทุกข์ลำบากเดือดร้อน เป็นอนัตตา ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของคน ฯลฯ ครั้นพิจารณาแล้ว พึงแก่ทุกสัณฐานทั้งปวงมีการกราบไหว้เป็นดังนี้ อุทิศให้แก่ท่านผู้มีคุณ มีมารดาบิดา เป็นต้น ตลอดจนชั้นสูงสุด คือ พระมหากษัตริย์ ทั้งเทพยดา มนุษย์ และสัตว์ทั้งหลายว่า จงเป็นสุขๆ อยู่ยามเเวรมียภัยเบียดเบียนกันและกัน รักษาตนให้พ้นจากทุกข์ภัยทั้งสิ้นเถิด

การไหว้ ๕ ครั้งนี้ ถ้าว้นไหนขาด ไหว้ไหว้ใช้หนี้ ๕ ครั้งในวันรุ่งขึ้น ถ้านั่งกระโห่ยกเท้าไม่ได้ ก็นั่งพับเพียบ ถ้ามืดก็กินนอนไหว้ เมื่อยกมือไม่ขึ้นก็ปากกับใจ ถ้าทำได้อย่างนี้ เป็นเครื่องพยุคนให้เป็นคนดีไม่ให้เป็นคนชั่ว และให้ตั้งอยู่ในที่ดีไม่ให้ตกไปในที่ชั่ว ถ้าผู้ใดประพฤติได้เสมอจนตลอดชีวิต ผู้นั้นจะอุ่งใจในตัวของตัวเอง มีความเจริญของงานไพบูลย์ยิ่งขึ้น เสมอทุกคืนทุกวัน คุ่มครองป้องกันภัยอันตรายปราศจากความเสียหายที่ไม่เหลือวิสัย และตั้งตัวได้ในทางคดีโลกและทางคศีธรรม เต็มภูมิเต็มขั้นของตนๆ ทุกประการ