



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ - มกราคม ๒๕๕๙

www.krisdika.go.th



**แนวโน้มเทคโนโลยีในปีต่อ ๆ ไป
จะมุ่งไปในทิศทางไหน**



คณะกรรมการกฤษฎีกา

Crowd Funding: การระดมทุนในสังคมแห่งการแบ่งปัน



นายดิศทัต โตตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเจริญพระพุทธมนต์และตักบาตรข้าวสารอาหารแห้ง เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ครบ ๘๒ ปี และวันขึ้นปีใหม่ ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยมีผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมกิจกรรม ณ อาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายดิศทัต โตตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายหน่วยงาน ได้แก่ นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชัยณรงค์ โชไชย รองอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า นายสรวิศ ลิ้มปริงชี ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม นายสงคราม สกุลพราหมณ์ ประธานชมรมนักกฎหมายสมาคมธนาคารไทย และนายเกรียงศักดิ์ สวัสดิ์พานิชย์ กรรมการกฎหมายสภาหอการค้าไทย เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯ ประกอบด้วย นักกฎหมายกฤษฎีกา ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สมาคมธนาคารไทย และสภาหอการค้าไทย จำนวน ๑๔๐ คน

บทบรรณาธิการ

สวัสดีปีใหม่ท่านผู้อ่านกฎหมายสารทุกท่าน ขอให้เริ่มต้นปีพุทธศักราชใหม่ด้วยจิตใจที่แจ่มใส เป็นสุข เริ่มสาระดี ๆ รับประทานใหม่ด้วยการเตรียมปรับตัวให้เข้ากับแนวโน้มของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในเรื่องของ Digital Transformation Cloud Core Smart phone Smart Multi Function Printers ทั้งหมดคืออะไรและเกี่ยวข้องกับเราอย่างไร ติดตามได้จากคอลัมน์ เทคโนโลยีสารสนเทศ สกู๊ปพิเศษฉบับนี้ขอนำเสนอคณะกรรมการกฎหมายชุดใหม่ที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา จำนวน ๑๓๙ ท่าน แบ่งเป็น ๑๔ คณะ ตามความเชี่ยวชาญ มีท่านใดบ้าง อยู่คณะใดบ้าง ติดตามจากสกู๊ปพิเศษ ข่าวสารพัฒนากฎหมายฉบับนี้ นำเสนอเรื่องข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิดความลับทางการค้าเพื่อการพัฒนาและต่อยอด โดยปัจจุบันกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาได้กำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาสามารถนำทรัพย์สินทางปัญญาไปใช้ประโยชน์ได้ ในกรณีนำสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิบัตรมาพัฒนาและต่อยอดจนเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่มีความแตกต่างเป็นอันมากในสาระสำคัญจากสิ่งประดิษฐ์เดิม แต่กฎหมายความลับทางการค้ายังไม่มีข้อยกเว้นในกรณีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอาจมีผลทำให้เสียประโยชน์แก่สาธารณะได้ มีรายละเอียดเป็นอย่างไร ติดตามได้ในคอลัมน์นี้ บทความกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา (อาทิ หน่วยงานอิสระต่าง ๆ) สามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่ ระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นอย่างไร ตัวอย่างการตีความของศาลปกครอง และการตีความของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร สนใจติดตามได้ในฉบับนี้ โดยมีตัวอย่างความเห็นทางกฎหมายเรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภามานำเสนอด้วย และยังมีบทความที่น่าสนใจอื่น ๆ ได้แก่ “การระดมทุนมวลชน (crowd funding)” หลักกฎหมายการคลังและงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ที่ไม่ควรพลาด ปิดท้ายด้วยเกร็ดการร่างกฎหมายว่าด้วยเสียงข้างมาก โดยนักเขียนปาก (กา) คม เจ้าเก่า คุณปกรณ์ นิลประพันธ์ ซึ่งกองบรรณาธิการต้องขอแสดงความยินดีที่คุณปกรณ์ฯ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาคนล่าสุด และขอขอบคุณที่ได้กรุณามอบสาระดี ๆ ให้แก่ผู้อ่านกฎหมายสารมาโดยตลอด พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

- เทคโนโลยีสารสนเทศ**
๒ แนวโน้มเทคโนโลยีในปีต่อ ๆ ไปจะมุ่งไปในทิศทางไหน
- ความเห็นทางกฎหมาย**
๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
- ๗ ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ
- ข่าวสารพัฒนากฎหมาย**
๔ ข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิดความลับทางการค้าเพื่อการพัฒนาและต่อยอด
- สกู๊ปพิเศษ**
๑๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา
- บทความทางกฎหมาย**
๑๕ คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาสามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่?
- ๒๒ Crowd Funding: การระดมทุนในสังคมแห่งการแบ่งปัน
- ๒๖ **เจาะลึกกฎหมาย**
เรื่อง หลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
- เกร็ดการร่างกฎหมาย**
ปกหลัง ว่าด้วยเสียงข้างมาก

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายดิศทัต โตตระกูล
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
นายนิพนธ์ สะกิม
นางสาวจรรวณ เสงตะกูล
นายวรรณชัย บุญบำรุง
นายปกรณ์ นิลประพันธ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ นายพนพล เกร็ดฤกษ์
นายเชวง ไทยยิ่ง นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์
นางพชสวาท ทยอรุณสุทธิ นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์ นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม
นางเกลิณี แสงสุวรรณ นางชุติมา ใหญ่น้อย
นายพนพล เปลิณเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
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

แนวโน้มเทคโนโลยีในปีต่อ ๆ ไป จะมุ่งไปในทิศทางไหน

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ลองมาดูเทคโนโลยีปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และปีต่อไปว่าจะมุ่งไปในทิศทางไหน เพื่อเตรียมวางแผนปรับตัวให้เข้ากับแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อมูลจาก IDC (Internet Data Center) ในประเทศไทย ได้เปิดเผยแนวโน้มสำคัญภาคธุรกิจและเทคโนโลยีในประเทศไทย ที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ ซึ่งมีสิ่งที่น่าสนใจและน่าจับตามอง ดังต่อไปนี้

ดิจิทัลทรานส์ฟอร์เมชัน (Digital Transformation)

Digital Transformation คือ การนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดมูลค่าทางธุรกิจนอกเหนือจากการค้า แต่เป็นเรื่องของประสิทธิภาพในการทำธุรกิจ และขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้า ภายในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มากกว่าครึ่งขององค์กรในประเทศไทยจะเริ่มกระบวนการดิจิทัลทรานส์ฟอร์เมชัน ดิจิทัลทรานส์ฟอร์เมชันจะเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันการลงทุนทางด้านไอทีขององค์กร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป โดยใช้กลยุทธ์มุ่งเน้นไปที่ความชำนาญด้านดิจิทัลทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์ การปฏิบัติงาน และสินค้าหรือบริการที่มีฐานมาจากข้อมูล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การที่ร้านค้า โรงแรม หรืออุตสาหกรรมบริการบางประเภทใช้การผสมผสานกันของเทคโนโลยีโมบิลิตี้ บิ๊กดาต้า และคลาวด์เพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจที่ดีที่สุดและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งนี้ในอีกสองปีข้างหน้าองค์กรจำนวนมากจะมีการทำดิจิทัลทรานส์ฟอร์เมชันในระดับที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งจะสร้างผลกระทบอย่างมากมายให้กับอุตสาหกรรมต่าง ๆ

คลาวด์จะกลายเป็นการลงทุนพื้นฐานทางด้านไอที (Cloud Core)

ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ การลงทุนด้านคลาวด์จะมีส่วนน้อยเป็นหนึ่งในสี่ของค่าใช้จ่ายด้านไอทีทั้งหมด และภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ๓๐% ของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานไอทีทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับคลาวด์ ในขณะที่สัดส่วนของคลาวด์จะสูงถึง ๓๐ - ๓๕% ของค่าใช้จ่ายด้านซอฟต์แวร์ เซอร์วิส และเทคโนโลยีทั้งหมด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้นองค์กรต่าง ๆ มีความจำเป็นจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการใช้งานบริการผ่านคลาวด์ ดิจิทัลทรานส์ฟอร์เมชันในเชิงธุรกิจนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากหากไม่มีคลาวด์เป็นพื้นฐาน ซึ่งหมายความว่าองค์กรเหล่านั้นจะต้องเพิ่มการใช้บริการผ่านคลาวด์ขึ้นอย่างมากในช่วงหลายปีข้างหน้า

ผู้ใช้สมาร์ทโฟนจะเพิ่มขึ้นอีก ๒๕ ล้านคน

ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศไทยจะมีผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตด้วยสมาร์ทโฟนเป็นอุปกรณ์แรกเป็นจำนวน ๕๐ ล้านคน ซึ่งคิดเป็น ๗๓% ของประชากรทั้งหมด ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นวงกว้างต่อองค์กรต่าง ๆ กลยุทธ์และการพัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับสมาร์ทโฟนขององค์กรต่าง ๆ ต้องพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการนำเสนอสินค้าและบริการผ่านทางมือถือมากขึ้น และปรับให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และการนำเครือข่ายสังคมออนไลน์มาใช้เป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมของลูกค้า



รูปแบบธุรกิจแบบใหม่จะประสบความสำเร็จ (Disruptive Business Model)

ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ กว่า ๒๐% ขององค์กรขนาดใหญ่จะได้รับผลกระทบจากนวัตกรรมทางโมเดลธุรกิจรูปแบบใหม่ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน อินเทอร์เน็ตและองค์ประกอบของแพลตฟอร์มรุ่นที่สาม (Digital Transformation) นั้น จะช่วยให้ธุรกิจสามารถสร้างรูปแบบการนำเสนอสินค้าและบริการที่แตกต่างไปจากเดิมได้ ในไม่ช้าธุรกิจแบบเดิมจะได้รับผลกระทบจากธุรกิจแบบใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกิดจากการนำทรัพยากรที่ไม่ได้รับการใช้งานเต็มที่ต่าง ๆ มารวมเข้าไว้ด้วยกัน จนก่อให้เกิดสินค้า บริการ และตลาดใหม่ที่ตัวเองเป็นเจ้าของผู้เดียวได้ Uber (บริการเรียกรถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันบนมือถือ) และ Airbnb (เว็บไซต์ที่ให้บริการจองห้องพักทั่วโลก) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของธุรกิจแบบใหม่ที่มีการขยายฐานลูกค้าและตอบสนองการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี

รูปแบบใหม่ของการชำระเงิน (Payment)

ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้นำในภาคอุตสาหกรรมค้าปลีกอันดับแรก จะใช้การตรวจสอบหลายขั้นตอนสำหรับการชำระเงินในร้าน โดยระบบ Near Field Communication (NFC) การสแกนนิ้วมือ และระบบไร้สัมผัสจะมีบทบาทที่สำคัญ ภายในตุลาคม ๒๕๖๑ นโยบาย “การปรับภาระความรับผิดชอบ” จะมีผลบังคับใช้ในประเทศไทย และทำให้ร้านค้าทั่วประเทศต้องระวังกโทษต่อการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตในร้าน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าการละเมิดความปลอดภัยนั้น ส่งผลกระทบต่อลูกค้านับล้านรายและมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ซึ่งร้านค้าปลีกในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นขนาดใดต่างก็มีความกังวลอย่างเห็นได้ชัด

การตรวจสอบตัวตนโดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการชำระเงินและการอนุมัติ การตรวจสอบหลายขั้นตอนนี้สามารถช่วยหลีกเลี่ยงการฉ้อโกงได้ไม่ว่าจะเป็นช่องทางการเข้าถึงลูกค้าใด ๆ ก็ตาม

เครื่องพิมพ์ประเภทสมาร์ตมัลติฟังก์ชัน (Smart Multi Function Printers)

ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เครื่องพิมพ์ประเภทสมาร์ตมัลติฟังก์ชัน (Multifunction Printers – MFPs เป็นการผสมผสานฟังก์ชันการทำงานของอุปกรณ์หลาย ๆ ส่วนในชุดเดียวกัน ซึ่งประกอบไปด้วย เครื่องปริ้นเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องแฟกซ์ และเครื่องสแกนเนอร์ เป็นต้น) จะกลายเป็นอุปกรณ์พื้นฐานที่ตอบโจทย์ความต้องการพิมพ์ที่ใช้ในสำนักงานขนาดใหญ่ องค์กรต่าง ๆ เริ่มนำเอาความสามารถขั้นสูงเข้าไปใช้กับกลุ่มเครื่องพิมพ์ประเภทมัลติฟังก์ชันผ่านสถาปัตยกรรมโครงสร้างของอุปกรณ์ ซึ่งเริ่มต้นจากความสามารถในการสแกนแบบพื้นฐาน หรือสามารถรองรับการจัดการด้านเอกสารทั่วไป อย่างไรก็ตาม โอตัสชี้ขาดว่าความต้องการดังกล่าวจะได้รับการใช้งานแพร่หลายมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การเปลี่ยนอุปกรณ์สำหรับพิมพ์หรือทำสำเนามาเป็นอุปกรณ์สำหรับดำเนินงานแบบอัจฉริยะของเครื่องพิมพ์ประเภทมัลติฟังก์ชันจะเด่นชัดมากขึ้นในอีกสองปีข้างหน้า

เมื่อองค์กรต่างๆ เริ่มคำนึงถึงขอบเขตความสามารถที่กว้างขึ้นของเครื่องพิมพ์ประเภทนี้ การสนับสนุนด้านความปลอดภัย โอบิไดตี และคลาวด์จะกลายเป็นมาตรฐานหลัก โดยพีเจเอเล่านั้นต่างช่วยส่งเสริมโครงสร้างอุปกรณ์การพิมพ์ให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยประหยัดต้นทุนและในขณะเดียวกันก็ยังผลักดันประสิทธิภาพขององค์กรองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้งานเครื่องพิมพ์ประเภทนี้จะได้รับประโยชน์ทางธุรกิจสูงสุด

ที่มา: <http://www.it24hrs.com/2015/trend-technology-2016/>
<http://www.applicadthai.com/business/art-inspire/แนวโน้มเทรนด์เทคโนโลยีไทย-2559-top-10-predictions-thai-ict-2016>

<http://www.thaiuber.com/>

<http://darkmaster.me/it/airbnb/>

<http://www.lasuprint.com/บทความ/เครื่องพิมพ์มัลติฟังก์ชัน-Multifunction-คืออะไร.html>

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย



การชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ กระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์



โดยที่มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทเฉพาะกาลรองรับสิทธิในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของผู้ที่ได้รับอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ประกอบกิจการอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้มีสิทธิประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตฯ ต่อไปจนกว่าการอนุญาตฯ นั้นจะสิ้นสุด และให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ให้ โดยให้ใบอนุญาตมีอายุตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาตฯ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ สำหรับกรณีนี้ กสทช. ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตฯ ที่ประกอบกิจการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ได้กำหนดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนดนั้น ย่อมเป็นการนอกเหนืออำนาจและขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๗๕ วรรคสอง ดังนั้น ผู้ได้รับ

ใบอนุญาตตามมาตรา ๗๕ จึงไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ แต่อย่างใด

การที่มาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้บรรดาหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ นั้น มิได้มีผลเป็นการลบล้างหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ แต่อย่างใด แต่บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับกับเฉพาะหน่วยงานอื่นที่มีได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๗๕ เท่านั้น

(เรื่องเสร็จที่ ๘๙๐/๒๕๕๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” คำว่า “ป่า” ตามกฎหมายนี้จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ดังนั้น แม่น้ำลำคลองจึงถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ว่า แม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน หรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม อย่างไรก็ตาม องค์กรการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การตีความคำว่า “ป่า” ตามความเห็นนี้เป็นการตีความตามบทนิยามแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อนโยบายของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่ไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” ให้แตกต่างหรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกเว้นบทนิยามคำว่า “ป่า” ได้ จึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและกรมป่าไม้ให้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็น “ป่า” ในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป

การขุดลอกแหล่งน้ำที่ต้นเขินอันเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ที่ดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ เนื่องจากกฎหมายมิได้มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาต ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวมิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหายเสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป แต่อย่างใด

กรณีที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของ

รัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) การที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ย่อมต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ ด้วย

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ กรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขื่อนหาลาน โดยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้าง พื้นที่ก่อสร้างดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แต่การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้มาปรับใช้ในกรณีอื่นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เพราะการที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐเสมอไป หากเพียงแต่ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าได้โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้น แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับอนุญาต อันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิแสดงเจตนายึดถือที่ดินของรัฐเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

(เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบ ดังนี้

๑. ค่าทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน มาตรา ๒๕ กำหนดให้ผู้ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเรียกเก็บค่าทดสอบจากผู้เข้ารับการทดสอบได้ไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าศูนย์ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจะดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม

๒. ค่าธรรมเนียมการประเมินเพื่อออกหนังสือรับรองความรู้ความสามารถตามมาตรา ๒๖/๑๓ นั้น ซึ่งหมายความว่าเงินค่าธรรมเนียมที่ศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถกลางหรือศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถที่เป็นหน่วยงานของรัฐเรียกเก็บจากผู้ขอหนังสือรับรองความรู้ความสามารถเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงค่าบริการที่ศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถที่เป็นองค์กรอาชีพเรียกเก็บ

ในส่วนของการนำส่งเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น มาตรา ๒๗ วรรคสอง ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเงินกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินใดบ้าง สำหรับเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบที่จัดเก็บได้ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง (๓/๑) หมายถึง เงินที่กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบจากศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถหรือศูนย์ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งการนำส่งเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบนั้น ศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถหรือศูนย์ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานสามารถหักจำนวนเงินอันเป็นค่าใช้จ่ายของการดำเนินการออกก่อนการนำส่งเงินให้แก่กองทุนได้ และเพื่อให้การส่งเงินเข้ากองทุนเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสี่ ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบจากผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และหน่วยงานเอกชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน หรือศูนย์ประเมินความรู้ความสามารถ

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๘ บันทึกลำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าทดสอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))



เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา

กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ทำสัญญาจ้างให้บริษัท ด. จำกัด ผลิตรายการวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาตามสัญญาจ้างโครงการจัดจ้างเอกชนผลิตรายการวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านแปดแสนบาทถ้วน) มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

ต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา บริษัทผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาตามสัญญาได้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาพร้อมทั้งแจ้งเรียกค่าปรับไปยังบริษัทผู้รับจ้าง และได้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าปรับตามสัญญาต่อศาลปกครองกลาง ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง

ในส่วนการพิจารณาสั่งให้บริษัทผู้รับจ้างเป็นผู้ปฏิบัติงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (กวพ.รส.) ได้พิจารณาและมีมติให้ บริษัท ด. จำกัด และนาย ก. กรรมการผู้จัดการ เป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และสมควรถูกพิจารณาให้เป็นผู้ทิ้งงาน ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (กวพ.รส.) ได้จัดทำรายงานเสนอความเห็นและมติของที่ประชุมเสนอต่อประธานรัฐสภาในฐานะเป็นผู้รักษาการตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อ

พิจารณาสั่งให้บริษัท ด. จำกัด และนาย ก. กรรมการผู้จัดการ เป็นผู้ทิ้งงาน ทั้งนี้ การออกคำสั่งให้เป็นผู้ทิ้งงานโดยประธานรัฐสภาเป็นการอาศัยอำนาจตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๓ ซึ่งให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงขอหารือกรณีการออกคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทิ้งงาน ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า

๑. หากประธานรัฐสภาออกคำสั่งให้บริษัท ด. จำกัด และนาย ก. กรรมการผู้จัดการ เป็นผู้ทิ้งงาน ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง จะถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมาย ซึ่งจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. หากการออกคำสั่งทางปกครองโดยประธานรัฐสภาในเรื่องการสั่งให้เป็นผู้ทิ้งงานเป็นกรณีที่คุณกรณีอาจอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองโดยประธานรัฐสภาจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลาการอุทธรณ์ การแจ้งสิทธิการอุทธรณ์อย่างไร และหากประธานรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของคุณกรณี การพิจารณาคำอุทธรณ์จะมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การออกคำสั่งให้คู่สัญญาของ
ทางราชการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็น
ผู้ทำงานโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบรัฐสภา
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบข้อ ๑๔๕ ทวิ
และ ข้อ ๑๔๕ ฉ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครองตาม
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
๒๕๓๔ ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิที่จะอุทธรณ์
ตามส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดย
มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองฯ บัญญัติในกรณีที่คำสั่งทาง
ปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมาย
กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็น
การเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดย
ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน
นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัติ
ดังกล่าวได้กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขึ้น
เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐในการทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของ
เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น จึงได้กำหนดให้ในกรณีที่คำสั่ง
ทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมาย
กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการ
เฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่น
ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จากบทบัญญัติ
ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใด
เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะ
ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีก เนื่องจากรัฐมนตรีเป็น
ผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนรักษาการ
การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย
รัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทาง
ปกครองย่อมสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดย
ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

เมื่อข้อหาข้อนี้เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาจะเป็น
ผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้คู่สัญญาของทาง

ราชการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาเป็นผู้ทำงานตามระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
ประกอบกับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕
การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธาน
รัฐสภาจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้
บังคับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ จึงต้องตีความตาม
เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นสำคัญ ซึ่ง
เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา
ในกรณีนี้มีลักษณะเทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทาง
ปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็น
ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานและไม่มีผู้บังคับบัญชา
ชั้นเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์
ต่อไปได้อีก การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทาง
ปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจึงไม่อาจกระทำได้
ดังนั้น หากประธานรัฐสภาออกคำสั่งให้บริษัท ด. จำกัด
และนาย ก. กรรมการผู้จัดการเป็นผู้ทำงานแล้ว การออก
คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์
คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครองฯ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องแจ้ง
สิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา ๔๐ แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต้อง
แจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติ
ไว้ในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็น
ที่หนึ่งแล้วว่า การออกคำสั่งทางปกครองโดยประธาน
รัฐสภาในกรณีการสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นคำสั่งทาง
ปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช
บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว กรณีจึงไม่มี
ปัญหาที่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง
การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัด
ทรัพย์สินที่อยู่ในสถาบันการเงินของผู้กระทำละเมิด
(เรื่องเสรีจีที ๑๔๗๔/๒๕๕๘))





ข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิด ความลับทางการค้าเพื่อการพัฒนาและต่อยอด

เอกรินทร์ วิริโย*

๑. บทนำ

โดยหลักการแล้ว กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาทุกประเภทได้กำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาสามารถนำทรัพย์สินทางปัญญามาใช้ประโยชน์ได้ในบางกรณีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาและไม่เป็นการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อเป็นการยกเว้นความรับผิดของบุคคลดังกล่าวจากการนำทรัพย์สินทางปัญญามาใช้ประโยชน์หรือที่เรียกว่า “ข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา” โดยกฎหมายสิทธิบัตรได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดกรณีที่บุคคลอื่นได้นำสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรมาพัฒนาและต่อยอด จนกระทั่งได้เป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่มีความแตกต่างเป็นอันมากในสาระสำคัญจากสิ่งประดิษฐ์ที่นำมาใช้ดังกล่าว (substantial improvement) อย่างไรก็ตาม กฎหมายความลับทางการค้ามีเพียงข้อยกเว้นความรับผิดเรื่องการทำวิศวกรรมย้อนกลับที่อนุญาตให้บุคคลอื่นสามารถแยกชิ้นส่วนของสิ่งประดิษฐ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานหรือกลไกของผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นความลับ แต่ก็ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาและต่อยอดเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อการพัฒนาและต่อยอดในกฎหมายความลับทางการค้าด้วย

๒. การคุ้มครองความลับทางการค้า

ความลับทางการค้าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สินค้าที่เป็นข้อมูล (informational) และไม่สามารถจับต้องได้ (intangible) และเจ้าของต้องการเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับ (secret) โดยข้อมูลดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ข้อมูลทางด้านเทคนิค (technical information) เช่น กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ของเครื่องกลหรือกลไกต่าง ๆ สูตร หรือองค์ประกอบทางเคมี เป็นต้น และ (๒) ข้อมูลทางธุรกิจ (business information) เช่น รายชื่อลูกค้า แผนการตลาด และข้อมูลเกี่ยวกับราคาสินค้า เป็นต้น นอกจากนี้ การคุ้มครองความลับทางการค้ามีความคาบเกี่ยวกับสิทธิบัตร แต่การคุ้มครองความลับทางการค้าจะมีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างกว่า เนื่องจากข้อมูลใด ๆ ที่เป็นความลับโดยมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและเจ้าของได้เก็บรักษาไว้เป็นความลับอย่างเป็นเหตุเป็นผลแล้ว ก็ถือว่าเป็นความลับทางการค้าทั้งสิ้น ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การคุ้มครองความลับทางการค้าได้ขยายขอบเขตกว้างขึ้นครอบคลุมถึงสิ่งที่กฎหมายสิทธิบัตรไม่ได้ให้ความคุ้มครองด้วย เช่น ข้อมูลทางธุรกิจ

การกระทำความผิดตามกฎหมายความลับทางการค้าจะต้องเป็นการล่วงละเมิดความลับทางการค้า (misappropriation) โดยการได้มา ใช้ หรือเปิดเผยซึ่งความลับทางการค้าของเจ้าของความลับทางการค้าโดยวิธีการที่ไม่เหมาะสม (improper mean) หรือเป็นการละเมิดหน้าที่ที่มีต่อกัน (breach of duty) ระหว่างเจ้าของความลับทางการค้าและบุคคลอื่น เช่น ลูกจ้าง คู่สัญญา เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดความรับผิดนี้ทำให้กฎหมายความลับทางการค้ามีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้อกำหนดความรับผิดตามกฎหมายสิทธิบัตร แต่ถึงกระนั้น นักวิชาการก็ยังมองว่ากฎหมายความลับทางการค้าเป็นทรัพย์สินทางปัญญาเช่นเดียวกับกฎหมายสิทธิบัตร เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิทธิบัตรหรือความลับทางการค้าล้วนมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการประดิษฐ์คิดค้นและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การล่วงละเมิดความลับทางการค้าซึ่งเป็นความผิดก็อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะในบางกรณี เช่น กรณีที่ลูกจ้างซึ่งได้ลาออกไปจากบริษัทแล้ว

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้อมูลจากข่าวสารพัฒนากฎหมาย ลำดับที่ ๑๑๓

นำความลับทางการค้าของบริษัทมาพัฒนาและต่อยอดจนกระทั่งได้เป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่มีความแตกต่างเป็นอันมากในสาระสำคัญจากสิ่งประดิษฐ์ของบริษัทดังกล่าว เช่น การพัฒนาระบบเบรกของรถไฟที่มีกำลังและประสิทธิภาพมากขึ้นในการหยุดขบวนรถไฟภายในระยะเวลาที่สั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะสำหรับกรณีที่ต้องหยุดขบวนรถไฟอย่างกะทันหันเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ กฎหมายความลับทางการค้าได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิดความลับทางการค้าไว้ค่อนข้างแคบ เช่น การทำวิศวกรรมย้อนกลับ (reverse engineering) ซึ่งเป็นการแยกชิ้นส่วนของอุปกรณ์ออกจากกันเพื่อค้นหาโครงสร้างและกระบวนการทำงานเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมถึงการนำความลับทางการค้าที่ได้มาใช้หรือเปิดเผยเพื่อการพัฒนาและต่อยอด เนื่องจากการใช้หรือเปิดเผยความลับทางการค้าจะทำให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสูญเสียสถานะของความลับทางการค้า อันเป็นอัตลักษณ์ของความลับทางการค้า ฉะนั้น ข้อยกเว้นดังกล่าวจึงมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีของการได้มาซึ่งความลับทางการค้าจากกระบวนการของการทำวิศวกรรมย้อนกลับเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการนำความลับทางการค้าดังกล่าวมาใช้หรือเปิดเผยเพื่อนำมาพัฒนาและต่อยอดเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ดังนั้น ข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการทำวิศวกรรมย้อนกลับจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้กับการนำความลับทางการค้ามาพัฒนาและต่อยอดเพื่อให้ได้สิ่งประดิษฐ์ใหม่

๓. การพัฒนาและต่อยอด

การที่กฎหมายความลับทางการค้ายังไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นความผิดกรณีที่มีการนำความลับทางการค้ามาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาและต่อยอด อาจเป็นการทำลายความสมดุลระหว่างการคุ้มครองเจ้าของความลับทางการค้าและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น กฎหมายความลับทางการค้าจะต้องจำกัดสิทธิของเจ้าของความลับทางการค้าโดยการกำหนดข้อยกเว้นเพื่อให้บุคคลอื่นสามารถนำความลับทางการค้ามาใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันนี้ เมื่อบริษัทขนาดใหญ่จำนวนมากได้อาศัยการคุ้มครองความลับทางการค้ามากขึ้นเพื่อประโยชน์และความได้เปรียบทางการค้าของตน นอกจากนั้น เจ้าของความลับทางการค้าไม่ได้เพียงแต่อาศัยการคุ้มครองความลับทางการค้าของตนเพื่อป้องกันมิให้คู่แข่งทางการค้านำความลับทางการค้าไปใช้ประโยชน์ในการผลิตสินค้าหรือกระบวนการที่แข่งขันกับเจ้าของความลับ

ทางการค้านั้น แต่เจ้าของความลับทางการค้ายังได้อาศัยการคุ้มครองความลับทางการค้าเพื่อปกปิดข้อมูลบางอย่างจากการนำไปใช้ประโยชน์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบของรัฐ ผู้บริโภค กลุ่มผู้ประท้วงเพื่อประโยชน์ต่อสังคม และผู้ที่นำความลับทางการค้าไปพัฒนาและต่อยอดซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็จะทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถนำความลับทางการค้ามาพัฒนาและต่อยอดได้แต่อย่างใด

๔. ข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิดความลับทางการค้าเพื่อการพัฒนาและต่อยอด

กรณีนี้เป็นการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาให้สิ่งประดิษฐ์หรือกระบวนการการผลิต มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ได้ เช่น กรณีของการพัฒนาระบบเบรกของรถไฟให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนาย ก. ได้ทำงานให้กับบริษัท ข. ในโครงการเกี่ยวกับระบบเบรกของรถไฟ และได้เรียนรู้เกี่ยวกับกลไกและการทำงานต่าง ๆ ของระบบเบรกของรถไฟเป็นอย่างดี แต่ต่อมา บริษัท ข. ได้ยกเลิกโครงการดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าโครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบเบรกของรถไฟ แต่บริษัท ข. ก็ได้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวไว้เป็นความลับ หลังจากนั้น นาย ก. ได้ย้ายไปทำงานกับบริษัท ค. และได้เป็นหัวหน้าทีมในการพัฒนาระบบเบรกของรถไฟ ซึ่งจากการเรียนรู้ของนาย ก. ที่บริษัท ข. เกี่ยวกับการไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบเบรกของรถไฟ ทำให้นาย ก. เลือกที่จะไม่ใช้วิธีการเดียวกันกับบริษัท ข. ในการระบบเบรกของรถไฟและหันไปใช้วิธีการอย่างอื่นที่ประสบความสำเร็จในท้ายที่สุดซึ่งทำให้บริษัท ค. สามารถพัฒนาระบบเบรกของรถไฟที่มีประสิทธิภาพโดยสามารถหยุดขบวนรถไฟในระยะเวลาอันสั้นได้เร็วกว่าเดิม อันจะช่วยรักษาความปลอดภัยให้กับผู้โดยสารและผู้ที่เกี่ยวข้องไปมา

บริษัท ข. ได้ฟ้องร้องนาย ก. และบริษัท ค. ว่ากระทำการล่วงละเมิดความลับทางการค้าของตน ซึ่งหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจริง ก็มีแนวโน้มว่าบริษัท ข. จะประสบความสำเร็จเนื่องจากนาย ก. ได้นำข้อมูลเกี่ยวกับความลับเกี่ยวกับโครงการของบริษัท ข. มาใช้ ซึ่งเป็นการใช้ หรือเปิดเผยซึ่งความลับทางการค้าโดยเป็นการละเมิดหน้าที่ที่มีต่อกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติของประโยชน์ต่อสังคม การนำความลับทางการค้าดังกล่าวมาใช้ทำให้สามารถพัฒนาระบบเบรกของรถไฟที่มีประสิทธิภาพและสร้างความปลอดภัยให้กับผู้โดยสารและผู้ที่เกี่ยวข้องไปมา นอกจากนั้น หากยังมีการเก็บรักษาความลับทางการ



ดังกล่าวไว้เช่นเดิม ก็ไม่มีหลักประกันว่าบริษัท ข. จะนำความลับทางการค้าดังกล่าวมาศึกษาและพัฒนาต่อไป และขณะเดียวกัน เจ้าของความลับทางการค้าก็อาจเพียงต้องการครอบครองความลับทางการค้าดังกล่าวไว้ แต่ไม่มีการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมแต่อย่างใด ดังนั้นการล่วงละเมิดความลับทางการค้าในกรณีนี้จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม แต่กฎหมายความลับทางการค้าก็ไม่มีข้อยกเว้นความรับผิดหรือหลักการจำกัดสิทธิของเจ้าของความลับทางการค้าสำหรับกรณีดังกล่าวไว้

จากการศึกษาบทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองความลับทางการค้าของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยพบว่า กฎหมายยังไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาและต่อยอดไว้ ประกอบกับการที่จะอ้างว่าการนำมาใช้หรือเปิดเผยเพื่อการพัฒนาและต่อยอดเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ก็ยังไม่มีความชัดเจนและจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี เช่นพระราชบัญญัติความลับทางการค้าของประเทศไทย ค.ศ. ๑๙๘๙ (Trade Secret Act 1989) ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดไว้ในมาตรา ๑๐ แต่ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นรวมถึงสำหรับกรณีการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาและต่อยอดแต่อย่างใด นอกจากนั้น มาตรา ๑๐ (๑) (b) ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งได้แก่ความลับทางการค้าเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย หรือความลับทางการค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของสาธารณชน

ในประเทศสิงคโปร์ การคุ้มครองความลับทางการค้าไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เป็นการคุ้มครองโดยใช้หลักความไว้วางใจ (trust or confidence) ซึ่งเป็นการพัฒนาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศอังกฤษและสิงคโปร์ และที่ผ่านมายังไม่มีการวินิจฉัยว่ากรณีการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาและต่อยอดเป็นข้อยกเว้นความรับผิดหรือไม่ หากแต่ในคดี Lion Laboratories Ltd v. Evans ศาลของประเทศอังกฤษได้วางแนวทางการวินิจฉัยว่า ข้อยกเว้นความรับผิดจะครอบคลุมกรณีการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ยังไม่มีมีความชัดเจนว่าคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” นี้ มีความหมายกว้างแคบเพียงใด

ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดไว้ในมาตรา ๗ แต่ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาและต่อยอดแต่อย่างใด นอกจากนั้น มาตรา ๗ (๒) (ข) ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีเงื่อนไขว่าการนำมาใช้หรือเปิดเผยดังกล่าวจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า ฉะนั้น การนำความลับทางการค้ามาใช้หรือเปิดเผยในการพัฒนาและต่อยอดที่จะได้รับการยกเว้นจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า จึงเป็นข้อยกเว้นความรับผิดที่มีขอบเขตค่อนข้างแคบ ประกอบกับมาตรา ๗ (๔) ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการทำวิศวกรรมย้อนกลับ ซึ่งได้แก่การค้นพบความลับทางการค้าของผู้อื่นโดยผู้ค้นพบได้ทำการประเมินและศึกษาวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปเพื่อค้นคว้าหาวิธีที่ผลิตภัณฑ์นั้นได้รับการประดิษฐ์ จัดทำ หรือพัฒนา แต่ทั้งนี้ ข้อยกเว้นความรับผิดดังกล่าวมีความครอบคลุมเฉพาะวิธีที่ผลิตภัณฑ์ได้รับการประดิษฐ์ จัดทำ หรือพัฒนาเท่านั้น กล่าวคือ จำกัดเฉพาะวิธีการที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการนำวิธีการในผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไปพัฒนาและต่อยอด

๕. บทสรุป

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสิทธิบัตร กฎหมายความลับทางการค้ามีข้อยกเว้นความรับผิดที่เกี่ยวข้องกับการนำวิศวกรรมย้อนกลับที่ทำให้บุคคลอื่นสามารถแยกชิ้นส่วนของสิ่งประดิษฐ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานหรือกลไกของผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นความลับ แต่ก็ไม่สามารถนำความลับทางการค้านั้นไปใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาและต่อยอดเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ได้ เนื่องจากการนำมาใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นการใช้และเปิดเผยความลับทางการค้า อันจะทำให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสูญเสียสถานะของความลับได้ ดังนั้น กฎหมายความลับทางการค้าจึงควรมีการแก้ไขเพื่อกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดสำหรับการล่วงละเมิดความลับทางการค้าสำหรับการนำมาประโยชน์ในการพัฒนาและต่อยอด และกำหนดให้มีการเยียวยาเจ้าของความลับทางการค้าจากการสูญเสียการคุ้มครองความลับทางการค้าดังกล่าว โดยชำระค่าตอบแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของความลับทางการค้าด้วย





คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ เป็นสถาบันทางวิชาการ และเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปกครองประเทศโดยกฎหมาย (rule of law) ในการจัดทำกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์และความสอดคล้องกับศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการทำงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่เอนเอียงหรือมีอคติต่อผู้ใดมุ่งหมายให้ฝ่ายปกครองสามารถนำไปแก้ปัญหาที่แท้จริงของสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขโดยรวมเป็นสำคัญ แม้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่มีข้อกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำตามเฉกเช่นคำสั่งศาล แต่ก็เห็นความเห็นที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสังคมโดยรวมและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานแก่ส่วนราชการหน่วยงานต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งนี้ เพราะเป็นการปฏิบัติงานโดยสุจริต ผู้ได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาทุกท่าน ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีภูมิรู้และเป็นที่นับถือในสังคม

สฎีปปิเศษของกฤษฎีกาสารฉบับนี้ขอเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบัน ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ประกอบด้วย กรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๑๓๙ คน แบ่งเป็นคณะตามความรู้และประสบการณ์ เป็น ๑๔ คณะ ดังนี้

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑

(กฎหมายเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง)

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการ
๒. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
๓. นายอาษา เมฆสวรรค์
๔. นายอารีย์ วงศ์อารยะ
๕. พลตำรวจเอก ดร. ธ. โสทธิพันธุ์
๖. นายปรีชา วัชรากัย
๗. นายสุรชัย ภูประเสริฐ
๘. นายประสพสุข บุญเดช
๙. นายดิศพัทธ์ โกตรระกิตย
๑๐. นายทศพร ศิริสัมพันธ์

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒

(กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน)

๑. นายวิษณุ เครืองาม ประธานกรรมการ
๒. พลเอก ประพาฬ กุลพิจิตร
๓. คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์
๔. นายสิมา สิมานันท์
๕. นายอัษฎพร จารจินดา
๖. นางโฉมศรี อารยะศิริ
๗. พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต
๘. นายดิเรก อิงคินันท์
๙. ร้อยตำรวจตรี พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริหาร
๑๐. นายนนทกร กาญจนะจิตร

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓

(กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน)

๑. นายปลั่ง มีจุล ประธานกรรมการ
๒. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
๓. หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล
๔. นายประสงค์ วินัยแพทย์
๕. นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ
๖. นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์
๗. นายชีพ จุลมนต์
๘. นางสาวศุภา วิศฤตพิชญ์
๙. นายมนัส แจ่มเวหา
๑๐. นางสาวจรรววรรณ เฮงตระกูล

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔

(กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมและการสื่อสาร)

๑. นายอมร จันทรมบูรณ์ ประธานกรรมการ
๒. นายสมยศ เชื้อไทย
๓. นายเพ็ง เพ็งนิตี
๔. นายกมลชัย รัตนสากววงศ์
๕. นายวันชัย ศารทูลหัต
๖. นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต
๗. นายอักษราทร จุฬารัตน
๘. พลอากาศเอก วิสุรินทร์ มูลละ
๙. นายอาคม เต็มพิทยาไพสิฐ
๑๐. นายไผทชิต เอกจริยกร

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕

(กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและพลังงาน)

๑. นายวัฒนา รัตนวิจิตร ประธานกรรมการ
๒. นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย
๓. นายมนู เลียวไพโรจน์
๔. นายเชิดพงษ์ สิริวิชัย
๕. นายจักรมณต์ ฝาสุกวนิช
๖. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
๗. นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
๘. นายเกริก วณิกกุล
๙. นายศุภจิต นาคกรพรรพ
๑๐. นายอารีพงศ์ ภู่อุ่ม

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖

(กฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)

๑. นายอรุณ ภาณุพงศ์ ประธานกรรมการ
๒. นายพิชัยศักดิ์ หรยางกูร
๓. นายการุณ กิตติสถาพร
๔. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิซ
๕. นายพชร ยุติธรรมดำรง
๖. นายสบโชค สุขารมณ์
๗. นายชุมพร ปัจจุสานนท์
๘. นายเกริกไกร จิระแพทย์
๙. นายนรชิต สิงห์เสนี
๑๐. นายจตุรนต์ ธีระวัฒน์

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗

(กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

๑. นายสรเสรีญ ไกรจิตติ ประธานกรรมการ
๒. นายศิริ เกวลินสฤทธ์
๓. นายเคียง บุญเพิ่ม
๔. นายประสิทธิ์ โหมวิไลกุล
๕. นายปิณฑงค์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา
๖. นายเฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ
๗. นายอำพน กิตติอำพน
๘. นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล
๙. นายจรรย อินทจาร
๑๐. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘

(กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา)

๑. นายเกษม สุวรรณกุล ประธานกรรมการ
๒. นายทักษพล เจียมวิจิตร
๓. นายธงทอง จันทรางศุ
๔. นายสุรินทร์ นาควิเชียร
๕. นายบรรณิธิ เศรษฐบุตร
๖. นายบุญปลุก ชายเกตุ
๗. คุณหญิงเกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา
๘. นายสุรพล นิตไกรพจน์
๙. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
๑๐. นายกฤษณพงศ์ กีรติกร

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๙

(กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม)

๑. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการ
๒. นายเกษมสันต์ วิลาวรรณ
๓. นางสาวพวงเพชร สารคุณ
๔. นางสาวศุภาศิริ วทวงศ์
๕. นายสุนทร มณีสวัสดิ์
๖. พลตำรวจเอก บุญเพ็ญ บำเพ็ญบุญ
๗. นายนคร ศิลปอาชา
๘. นายนิพนธ์ ฮะกิมิ
๙. นายตระกูล วินิจนัยภาค
๑๐. พลเรือเอก พลเดช เจริญพูล

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐

(กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข)

๑. นายสวัสดิ์ โชติพานิช ประธานกรรมการ
๒. นายวิฑูรย์ อึ้งประพันธ์
๓. นายสุประดิษฐ์ หุตะสิงห์
๔. นายสมชาย พงษ์ชา
๕. นางจริยา เจียมวิจิตร
๖. พลเอก พิชิต ยุวะนิม
๗. นายสมคิด เลิศไพฑูรย์
๘. นายปิยะสกล สกลสัตยาทร
๙. นายแสวง บุญเฉลิมวิภาส

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑

(กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา)

๑. นายโสภณ รัตนการ ประธานกรรมการ
๒. นายคณิต ณ นคร
๓. นายเกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์
๔. นายเรวัต ฉ่ำเฉลิม
๕. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช
๖. นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ
๗. นายไพโรจน์ วายุภาพ
๘. นายพรเพชร วิชิตชลชัย
๙. นายวีระพล ตั้งสุวรรณ
๑๐. พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๒

(กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง)

๑. นายพนัส สิมะเสถียร ประธานกรรมการ
๒. นายบดี จุณณานนท์
๓. คุณพรทิพย์ จาละ
๔. นายสมชัย ฤชุพันธุ์
๕. นายปัญญา ถนอมรอด
๖. นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์
๗. นายธานีศ เกศวพิทักษ์
๘. นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล
๙. นายเข้มชัย ชูติวงศ์
๑๐. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๓

(กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ)

๑. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการ
๒. นายไมตรี ต้นเข็มทรัพย์
๓. นายวิลาศ สิงห์วิสัย
๔. นายสุเทพ เจตนาการณ์กุล
๕. พลเรือเอก ชลินทร์ สาครสินธุ์
๖. นายอภิชาติ สุชัศคานนท์
๗. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ
๘. พลตำรวจเอก เอก อังสนานนท์
๙. นายนันท์วัฒน์ บรมานันท์
๑๐. นายกำชัย จงจักรพันธ์

กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๔

(กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์และธุรกิจ)

๑. นายโกวิทย์ โปษยานนท์ ประธานกรรมการ
๒. นายวิฑูรย์ ตั้งตรงจิตร
๓. นายปิ่นทิพย์ สุจริตกุล
๔. นายดิเรก สุนทรเกต
๕. นายนพนิช สุริยะ
๖. พลตำรวจเอก สุพาสน์ จีระพันธุ์
๗. นายพรชัย นุชสุวรรณ
๘. พลอากาศเอก อมร แนนมาลี
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย
๑๐. นายอนันต์ จันทโรภากร

คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา สามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่?

ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์*

ที่ผ่านมาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งบรรดาองค์กรทางกฎหมาย มักจะมีคำวินิจฉัยที่ขัดแย้งกัน^๑ ในช่วงหลังเราคิดว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยไม่ลงรอยกันอีก แต่ทว่า การณ์กลับเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะไม่นานมานี้คณะกรรมการการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำวินิจฉัยแตกต่างจากศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง โดยประเด็นที่เป็นปัญหาก็คือ คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรีหรือองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการจะสามารถอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้หรือไม่ ในปัญหานี้ องค์กรทั้งสองมีคำตอบไปกันคนละทาง อันเกิดจากวิธีการตีความกฎหมายที่ต่างกันไป ทั้งนี้ก่อนที่จะพิจารณาว่าคำวินิจฉัยขององค์กรทั้งสองมีรายละเอียดอย่างไร มีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ในเบื้องต้น สมควรทำความเข้าใจระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นที่ชัดเจนเสียก่อน

๑. ระบบอุทธรณ์ “สองชั้น” ตามกฎหมายกลาง

คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้นอาจเป็นคำสั่งที่อุทธรณ์ได้ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ในกรณีนี้

กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์สำหรับคำสั่งทางปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ (ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ใด ภายในระยะเวลาเท่าใด) ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ทั้งมิได้บัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด คำสั่งนั้นอาจอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ตรงที่เป็นระบบอุทธรณ์ “สองชั้น” โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๔๔^๒ วรรคหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน) เพื่อพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕^๓ โดย “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” ในแต่ละกรณี

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สำหรับตัวอย่างประเด็นที่แนวคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกัน โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, “วันที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผล กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓) หน้า ๓-๕๕ และ “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓), หน้า ๕๖-๘๔

^๒ มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็น พร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงบัพัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จะได้แก่เจ้าหน้าที่ใด เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ระบบอุทธรณ์ดังกล่าวนำต้นแบบมาจากประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsgerichtsordnung VwGO)^๔ ที่กำหนด ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ก่อนการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (Ausgangsbehörde) เป็น ผู้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น ก็สามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา ๗๒) แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป (nächsthöhere Behörde) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา คำอุทธรณ์ Widerspruchsbehörde) ดำเนินการพิจารณา และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (Widerspruchsbescheid) ต่อไป (มาตรา ๗๓) โดย กรณีของคำสั่งทางปกครองที่ทําชึ้น โดยเจ้าหน้าที่สูงสุดในระดับสหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่สูงสุด ของมลรัฐ โดยหลักแล้ว จะไม่อยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี (มาตรา ๖๘) เพราะ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะ พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองได้อีก

การอุทธรณ์ “สองชั้น” นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มี การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตาม ลำดับชั้น โดยผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของ ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหาก ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับ บัญชา มีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือใน เรื่องความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็จะได้ทบทวน และ แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ อันเป็นการ

ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และ อารักรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง

โดยที่ระบบอุทธรณ์ดังกล่าวได้ออกแบบไว้สำหรับ การใช้อำนาจตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ตรา กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงกำหนดให้คำสั่ง ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อไป ได้ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ รักษาการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) หรือคำสั่งทางปกครองขององค์กร กลุ่มในรูปคณะกรรมการ (มาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗) กรณีดังกล่าว ผู้รับ คำสั่งทางปกครองจึงสามารถนำคำสั่งไปฟ้องคดีต่อศาล ปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน^๖

อย่างไรก็ดี ผู้ตรากฎหมายอาจจะมิได้คาดคิด ว่า นอกจากรัฐมนตรีและองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ แล้ว อาจจะมีเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาได้เช่นกัน จึงมิได้บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาไว้ทำให้มีปัญหา ว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับ บัญชาจะได้รับยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทาง ปกครองของรัฐมนตรีและคณะกรรมการต่าง ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดยกเว้นให้ไม่ต้องอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรีและ คณะกรรมการ ดังนั้น หากยึดถือตามตัวบทกฎหมาย คำสั่ง ของเจ้าหน้าที่อื่นที่แม้จะไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ก็อยู่ในข่ายที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่ง กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ฯ ที่กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือ

^๔ ในระบบกฎหมายเยอรมัน หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาศึปกครอง

^๕ มาตรา ๔๘ คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ แจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่ บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

^๗ สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ โปรดดู สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” www.krisdika.go.th (มีนาคม ๒๕๕๖), หน้า ๕

ขึ้นไปซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ก็ดูเหมือนจะสนับสนุนแนวทางนี้ เพราะข้อ ๒ ของกฎกระทรวงฯ กำหนดว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ “...(๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม” บทบัญญัติข้อ ๒ (๑๕) นี้ แสดงให้เห็นว่า กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ฯ มีกลไกรองรับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาด้วย ซึ่งเท่ากับยอมรับเป็นนัยว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาก็อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ดี มีประเด็นน่าคิดว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ด้วย เพราะไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่

ปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีโอกาสวินิจฉัยเป็นองค์แรก ในกรณีคำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้และต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี อันเป็นการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายตรงตามตัวอักษร

๒. การตีความตามตัวอักษรโดยศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหานี้ในคำสั่งที่ ๒๕๙/๒๕๕๗^๔ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันจะเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นการใช้อำนาจกระทำการโดยคณะบุคคลหรือในรูปคณะกรรมการที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์ได้แย้งตามนัยมาตรา ๔๘ ประกอบกับ มาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่ประการใด จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้อง ในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ รวมทั้งไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เช่นกัน^๕ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นพ้องด้วยในผลกับการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

^๔ คดีระหว่าง นายประมุข สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

^๕ เราทราบกันดีว่า ในการฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลา ย่อมไม่อาจนำคดีมาฟ้องได้ไม่ว่าจะฟ้องเรียกค่าเสียหายและขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปพร้อมกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๒๕/๒๕๕๘) หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายอย่างเดียว ไม่ได้ขอให้เพิกถอนคำสั่งด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๔๙/๒๕๕๘)

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นว่า ศาลได้ใช้บังคับหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตรงตามตัวบทกฎหมายทุกประการ กล่าวคือ เมื่อการมีคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินมิใช่การใช้อำนาจขององค์กรในรูปคณะกรรมการ อันจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ ทั้งมิใช่การออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (ซึ่งข้อพิจารณาประการหลังนี้ชัดเจนอยู่ในตัวจนศาลไม่จำเป็นต้องระบุในคำวินิจฉัย) ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่พิพาทจึงอยู่ในบังคับ ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย

เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ขึ้นเหนือขึ้นไปอีก ทั้งนี้ เป็นไป ตามข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ ซึ่งในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกหลายครั้ง ในแนวทางที่ยืนยันหลักการตาม คำสั่งที่ ๒๕๙/๒๕๕๗^{๑๐}

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดถือว่าคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีและองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการเท่านั้น ที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้และต้องอุทธรณ์ก่อนนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้จึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือบทบัญญัติของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้อาจจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มุ่งหมาย

ให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก็ตาม

ทั้งนี้ ต่อมาปรากฏว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีโอกาสวินิจฉัยประเด็นปัญหาทำนองเดียวกัน ในกรณีคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความเห็นในแนวทางตรงกันข้ามกับศาลปกครองสูงสุดว่า คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเป็นคำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยคณะกรรมการฯ ให้เหตุผลว่าเป็นการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓. การตีความตามเจตนารมณ์โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องนี้มีที่มาจากข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของประธานรัฐสภาที่ใช้อำนาจตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ สั่งให้บุคคลเป็นผู้ทำงาน โดยมีประเด็นที่ขอหารือสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง การที่ประธานรัฐสภามีคำสั่งให้บุคคลเป็นผู้ทำงาน จะถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายทำนองเดียวกันกับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับต้องอุทธรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ประเด็นที่สอง หากคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของประธานรัฐสภาเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนระยะเวลาการอุทธรณ์และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์อย่างไร และหากประธานรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ การพิจารณาคำอุทธรณ์จะมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลา พิจารณาอุทธรณ์อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีความเห็นตอบข้อหารือนี้ในเรื่องเสรีจีที ๑๔๗๖/๒๕๕๘^{๑๑} โดยก่อนที่จะตอบประเด็นที่ขอหารือ

^{๑๐} โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ๓๒/๒๕๕๘, ๓๙/๒๕๕๘ และ ๑๖๖/๒๕๕๘

^{๑๑} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการฯ ได้เริ่มจากการอธิบายถึงเจตนารมณ์ของ บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนว่า “บทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น จึงได้กำหนดให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่ คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กฎหมาย ไม่ประสงค์ที่จะให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีก เนื่องจาก รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่ตน รักษาการ การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ ออกโดยรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทาง ปกครองย่อมสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้อง อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว”

จากนั้น คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยข้อหาหรือใน ประเด็นที่หนึ่งว่า การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยประธานรัฐสภาจะเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ข้างต้น หรือไม่ “จึงต้องตีความตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตราดังกล่าวเป็นสำคัญ” ซึ่งเห็นว่า “การออกคำสั่ง ทางปกครองของประธานรัฐสภาในกรณีนี้มีลักษณะ เทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ หน่วยงานและไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะเป็น ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปได้อีก การกำหนดให้มี การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจึง ไม่อาจกระทำได้” ดังนั้น การออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ของประธานรัฐสภาจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับต้องมีการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ผู้ออกคำสั่งจึงไม่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แต่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อได้ วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งเช่นนี้แล้ว กรณีจึงไม่มีปัญหาต้อง พิจารณาในประเด็นที่สองอีก

จากความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ ปฏิเสธ ที่จะใช้วิธีการตีความตามตัวอักษร (interprétation littérale) เพราะหากยึดถือข้อความตามบทบัญญัติ กฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว ไม่มีทางที่จะตีความได้เลย ว่า คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองฯ ได้บัญญัติยกเว้นไว้เฉพาะคำสั่งทางปกครอง ของรัฐมนตรีเท่านั้น หาได้บัญญัติถึงคำสั่งทางปกครอง ของประธานรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ด้วยแต่อย่างใดไม่ อย่างไรก็ดี ในกรณีตามข้อหาหรือนี้ คณะกรรมการฯ เห็นควรใช้วิธีการตีความตามเจตนารมณ์ (interprétation exégétique) ที่ให้ความสำคัญกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายเหนือข้อความในตัวบทกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์ให้มีการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบการออกคำสั่งทาง ปกครองของเจ้าหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น (ระบบอุทธรณ์สองชั้น) ดังนั้น ในกรณีคำสั่งทางปกครอง ของประธานรัฐสภาซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป จึงชอบที่จะตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจ อุทธรณ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายจะมีได้กำหนดยกเว้น ไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองได้พิจารณา “ความหมาย” ของบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ตามเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมาย เพื่อที่ จะได้ใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับ “เหตุผล ในการตรากฎหมาย” (ratio legis) ที่มุ่งหมายให้ผู้บังคับ บัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ทบทวน คำสั่งและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์



การตีความตามเจตนารมณ์นี้เป็นไปตามข้อเสนอของกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและเป็นผู้ที่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวดีที่สุดคนหนึ่ง โดยในการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ท่านได้ให้ความเห็น สรุปได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีเจตนารมณ์ เพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ได้บังคับบัญชาโดยผู้บังคับบัญชาเพื่อที่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันจะได้ไม่ลักลั่นกัน ในการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องมีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองขึ้นไปอีกเพื่อที่จะได้ใช้อำนาจตรวจสอบได้ ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้ว ย่อมไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอีก แต่เหตุที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีได้ออกโดยรัฐมนตรีนั้น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ รัฐมนตรี และในขณะที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่หลากหลายดังเช่นในปัจจุบัน จึงมิได้บัญญัติถึงกรณีของเจ้าหน้าที่อื่นไว้ด้วย แต่โดยหลักการของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี นั้น ก็ตั้งใจที่จะให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ต่อมาเมื่อมีการตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในภายหลังนี้ ย่อมเทียบได้กับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ^{๑๒}

สมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จดังกล่าว แม้จะเป็นการวินิจฉัยในกรณีคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เท่านั้น แต่ก็มีลักษณะเป็นการวางหลักที่นำไปปรับใช้กับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาได้ด้วย ซึ่งรวมถึงคำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในอีกแนวทางหนึ่งว่าเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้ ซึ่งน่าสังเกตว่า ในการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีการเสนอคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๔/๒๕๕๗ ในกรณีคำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาด้วย แต่กรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย กับการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดย รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ทัศนะว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็น “การตีความตามตัวอักษร” แต่โดยหลักแล้ว สมควรพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชา^{๑๓} จึงรวมถึงกรณีของประธานรัฐสภาด้วยคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาจึงไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นการตีความบทบัญญัติกฎหมายในทางขยายความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย



^{๑๒} โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๓๖/๒๕๕๘) ๒๔/๒๕๕๘ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๗๖/๒๕๕๘)

^{๑๓} โปรดดู รายงานการประชุมฯ ที่อ้างใน (๑๒)

สำหรับผลในทางปฏิบัติของความเห็นเรื่องดังกล่าว นั้น เมื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของประธานรัฐสภาเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในการแจ้งคำสั่งไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ให้แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงมีประเด็นน่าพิจารณาว่า หากผู้รับคำสั่งได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อประธานรัฐสภาก่อน จะมีความเสี่ยงที่ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า ที่ผ่านมามีปัญหาทำนองเดียวกันสำหรับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยกรณี ที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่ง แต่แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และผู้รับคำสั่งนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำสั่งมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์ก่อนนั้น เป็นผลมาจากคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่า สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา^{๑๔} ทั้งนี้ หากนำหลักการเดียวกันมาใช้กับคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของประธานรัฐสภา ถ้าผู้รับคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งก่อน เนื่องจากคำสั่งมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ แต่แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำแนะนำไว้ศาลปกครอง ก็น่าจะให้เป็นเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีโดยรับคำฟ้องไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน ดังนี้ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงไม่น่าจะสร้างปัญหาให้แก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง



^{๑๔} เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๗/๒๕๕๒

ส่งท้าย

ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา แม้จะเป็นประเด็นเล็ก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบางแห่งเท่านั้น แต่ปัญหาดังกล่าวก็ถือเป็น “กรณีศึกษา” ที่น่าสนใจ โดยชี้ให้เห็นถึง “ช่องโหว่” ของตัวบทกฎหมาย เพราะผู้ตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติข้อความในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไว้เฉพาะกรณีของรัฐมนตรี มิได้บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาด้วย เป็นเหตุให้ผู้ตรากฎหมายลำดับรองเข้าใจว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ก็สามารถอุทธรณ์ได้ จึงได้กำหนดในข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยนัยนี้ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๗๖/๒๕๕๘ จึงช่วยอธิบายหลักการของมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่ง การอาศัยการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามแนวทางของเรื่องเสร็จดังกล่าวย่อมไม่มีความแน่นอนเท่ากับตัวบทกฎหมายที่มีความชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ในโอกาสต่อไป จึงสมควรที่ผู้ตรากฎหมายจะได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้มีเนื้อหาครบถ้วนสมบูรณ์โดยบัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาด้วย เพื่อจะได้เป็นที่ชัดเจนว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่อาจอุทธรณ์ได้แล้ว เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี และเมื่อคำสั่งทางปกครองของบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาทั้งหลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ อีกต่อไป ในการนี้ จึงขอที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าวโดยยกเลิกข้อ ๒ (๑๕) ด้วย หากมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายตามแนวทางนี้ ก็จะทำให้ตัวบทกฎหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่มีปัญหาการตีความ และการขัดกันของแนวคำวินิจฉัยดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

Crowd Funding: การระดมทุนในสังคมแห่งการแบ่งปัน

ภควัต เหมรัชตานันต์*

ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในภาคการเงินการธนาคาร ซึ่งต่อมายังได้ลุกลามไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตนี้ รัฐบาลหลายประเทศออกมาตรการกำกับกิจการการเงินการธนาคารจำนวนมาก อีกทั้งดำเนินนโยบายลดดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ประกอบกับธนาคารเองก็ดำเนินนโยบายการให้สินเชื่อที่มีความรัดกุมและระมัดระวังมากขึ้น ทำให้ในด้านหนึ่ง กิจการขนาดเล็กและกิจการเกิดใหม่ (startup) ถูกกีดกันออกจากตลาดทุนดั้งเดิม อีกด้านหนึ่ง ประชาชนทั่วไปลดความสนใจในการลงทุนในตลาดทุนเดิม เนื่องจากได้ผลประโยชน์น้อยลง ด้วยเหตุนี้ กิจการจำนวนมากจึงหันหน้าไปพึ่งพาแหล่งทุนบนอินเทอร์เน็ต ประจวบกับประชาชนทั่วไปก็กำลังแสวงหาวิธีการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าการลงทุนแบบเดิม ๆ เป็นเหตุให้กิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตที่เรียกว่า “การระดมทุนมวลชน (crowdfunding)” เติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปีที่ผ่านมา

การระดมทุนมวลชนคืออะไร??

องค์การระหว่างประเทศของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ (International Organization of Securities Commission: IOSCO) ให้ความหมาย “Crowdfunding” ไว้ว่าเป็น “การใช้เงินจำนวนน้อย ซึ่งได้รับจากปัจเจกบุคคลหรือองค์กรจำนวนมาก ผ่านทางเว็บออนไลน์ เพื่อเป็นทุนสนับสนุนโครงการ กิจการ หรือการกู้เงินส่วนตัว และสิ่งจำเป็นอื่น”^{*} ลักษณะสำคัญของการระดมทุนมวลชนจึงมี ๓ ประการ กล่าวคือ

- (๑) มีผู้ออกทุนจำนวนมาก
- (๒) ผู้ออกทุนแต่ละคนให้เงินจำนวนน้อย
- (๓) เงินทุนดังกล่าวจัดหาและได้รับผ่านอินเทอร์เน็ต

การระดมทุนมวลชนรูปแบบนี้มีลักษณะพิเศษสำคัญบางประการที่ต่างจากการระดมทุนอื่น กล่าวคือ การระดมทุนประเภทนี้มักใช้เพื่อสนับสนุนโครงการใดโครงการหนึ่ง ทุนที่ต้องการจึงมีจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับเป็นการระดมทุนผ่านอินเทอร์เน็ตสามารถเข้าถึงประชาชนทั่วไปเป็นจำนวนมากได้อย่างกว้างขวางและโดยสะดวก ทำให้การระดมทุนประเภทนี้มักเป็นการระดมทุนในระยะสั้น

หากจัดประเภทตามลักษณะของผลตอบแทนที่ได้รับ การระดมทุนมวลชนอาจแบ่งได้เป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่

๑. การระดมทุนมวลชนประเภทการบริจาค (donation-based crowdfunding) ซึ่งผู้ออกทุนจะไม่ได้รับผลประโยชน์ประการใดเป็นการส่วนตัวจากการออกทุนนั้น ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ด้านการเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่น โดยมากการระดมทุนประเภทนี้มักเป็นการระดมทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมสาธารณะ การกุศล หรือเพื่อสร้างสินค้าสาธารณะบางอย่าง

๒. การระดมทุนมวลชนประเภทรางวัล (reward-based crowdfunding) ซึ่งผู้ออกทุนจะได้รับผลประโยชน์เป็นสินค้าสำหรับบริโภค (consumption goods) หรือสิทธิอันเกี่ยวข้องกับสินค้าบริโภคจากการออกทุนนั้น ตามเงื่อนไขที่ผู้ขอรับทุนกำหนด โดยไม่ได้รับผลประโยชน์ทางการเงินที่เกิดจากการลงทุน อาทิ ได้รับผลิตภัณฑ์ฟรี ได้รับสิทธิในการซื้อผลิตภัณฑ์ก่อนหรือได้รับส่วนลดในการซื้อผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

๓. การระดมทุนมวลชนประเภทกู้ยืม (debt-based crowdfunding; crowd lending) ซึ่งผู้ออกทุนจะสนับสนุนเงินสำหรับกิจการหรือโครงการให้แก่ผู้ต้องการเงินทุนในรูปแบบการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งส่วนมาก

* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ <http://www.iosco.org/research/pdf/swp/Crowd-funding-An-Infant-Industry-Growing-Fast.pdf>

มักไม่จำเป็นต้องมีการวางหลักประกัน โดยผู้ที่ต้องการเงินทุนจะต้องชำระต้นเงินคืน และอาจต้องชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ออกทุนตามเงื่อนไขที่กำหนด การระดมทุนประเภทนี้อาจมีวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ เชิงการกุศล หรือมีวัตถุประสงค์เฉพาะก็ได้

๔. การระดมทุนมวลชนประเภทลงทุน (investment-based crowdfunding) ซึ่งผู้ออกทุนจะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กิจการหรือโครงการ โดยเจ้าของกิจการหรือโครงการจะเสนอส่วนแบ่งของผลกำไร ผลตอบแทน หรือความเป็นเจ้าของที่เกิดจากการลงทุนนั้นให้แก่ผู้ออกทุน ในหลายกรณี การระดมทุนประเภทนี้จึงมักมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร และอาจเกี่ยวข้องกับการออกหลักทรัพย์ (securities) แก่บุคคลจำนวนมาก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหน้าตาอย่างไร

การระดมทุนมวลชนผ่านอินเทอร์เน็ตสร้างความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการและนักลงทุนที่เข้าไม่ถึงตลาดทุนดั้งเดิม แต่ในขณะเดียวกัน ความเสี่ยงของการระดมทุนประเภทนี้ก็มีอยู่มาก กล่าวคือ นอกจากจะมีความเสี่ยงค่อนข้างมากจากข้อมูลที่ไม่สมมาตรระหว่างผู้ลงทุนกับผู้ประกอบการ อันส่งผลให้เกิดการฉ้อโกงหรือการไม่ชำระเงินคืนได้ง่ายแล้ว ก็ยังมีความเสี่ยงที่บุคคลกลาง (platform) จะปิดตัวลงหรือข้อมูลถูกโจมตีหรือขโมย ทำให้ไม่สามารถติดตามเงินลงทุนคืนได้ นอกจากนี้ สิทธิหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่ได้รับการระดมทุนยังขาดสภาพคล่อง (liquidity) เนื่องจากยังไม่มีตลาดรองเพื่อรองรับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสิทธิหรือหลักทรัพย์ที่ได้มาได้

ปัญหากฎหมายที่ตามมาจากการระดมทุนมวลชนมีขอบเขตค่อนข้างกว้าง ตั้งแต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเงิน เช่น การกำกับดูแลกิจการ การเปิดเผยข้อมูลภาษีการคุ้มครองผู้ลงทุนไปจนถึงการกระทำ ความผิดทางอาญาอย่างการฉ้อโกง การสวมรอย หรือการฟอกเงิน เป็นต้น ปัจจุบัน มีประเทศจำนวนไม่มากเท่านั้นที่ตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำกับดูแลการระดมทุนมวลชนผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นการเฉพาะ สำหรับประเทศที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ หลายประเทศได้พยายามใช้กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนมีอยู่

ในการกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าว ในที่นี้ ได้จำแนกการกำกับดูแลตามกฎหมายตามบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. บุคคลกลาง (platform)

บุคคลกลางคือคนที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างผู้ออกทุนกับผู้ประกอบการที่ต้องการเงินทุน ซึ่งโดยมากบุคคลกลางนี้มักเป็นเว็บไซต์ที่เป็นให้บริการด้านการระดมทุน เมื่อพิจารณาจากกลไกการระดมทุนจะพบว่า กิจกรรมที่บุคคลกลางต้องกระทำนั้นมีความซับซ้อนมาก เช่น การเปิดรับเงินทุนจากประชาชน การเก็บรักษาเงินทุน และการจ่ายเงินต่อให้ผู้ประกอบการ หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมหรือการลงทุน บุคคลกลางเหล่านี้อาจทำหน้าที่ประเมินโครงการหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการออกทุนแก่ผู้ลงทุน หรือแม้กระทั่งเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะลงทุนในโครงการใดแทน ผู้ลงทุนก็เป็นไปได้ และในกรณีที่มีการออกหลักทรัพย์ ก็อาจเกี่ยวข้องกับการเป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์ เป็นต้น ปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการระดมทุนประเภทกู้ยืมและประเภทลงทุน โดยมีลักษณะของการกำกับดูแล เช่น

- การอนุญาตประกอบกิจการ เนื่องจากในกรณีการระดมทุนประเภทกู้ยืมและลงทุน บุคคลกลางดำเนินกิจกรรมที่คล้ายคลึงกับสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทลงทุนหรือผู้ประกอบการเครดิตแทบทุกประเทศจึงกำหนดให้ธุรกิจประเภทนี้ต้องขออนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายจากหน่วยงานผู้กำกับดูแลก่อน บุคคลกลางที่ได้รับอนุญาตแล้วย่อมสามารถดำเนินกิจการได้เต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม โดยที่ลักษณะของการระดมทุนมวลชนมักเป็นการระดมทุนจำนวนน้อยให้แก่บริษัทเกิดใหม่ หากมีเงื่อนไขบังคับการขออนุญาตที่ซับซ้อนก็จะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้ทั้งบุคคลกลางและผู้ประกอบการ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการระดมทุนมวลชน บางประเทศจึงกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อผ่อนคลายนโยบายการขออนุญาตไว้ในกฎหมาย เช่น มาตรา ๓๐๔ (b) แห่ง Jumpstart Our Business Startups Act (JOBS Act) ของสหรัฐอเมริกา อนุญาตให้เว็บไซต์ผู้หาทุนไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนายหน้า (broker) หากเว็บไซต์นั้นไม่ดำเนินกิจกรรมที่กฎหมายและคณะกรรมการหลักทรัพย์กำหนด เช่น ไม่ให้คำแนะนำ

เกี่ยวกับการลงทุน ไม่ชี้ชวนให้ผู้ลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ ในเว็บไซต์ของตน ไม่จ่ายค่าตอบแทนสำหรับ การชี้ชวน ไม่ทำการจัดการหลักทรัพย์หรือเงินทุน เป็นต้น

- การกำหนดคุณสมบัติ บางประเทศอาจกำหนด คุณสมบัติของบุคคลกลาง เพื่อประกันธรรมาภิบาล หรือเพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมาย เช่น คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ของประเทศ อิตาลี (CONSOB) ได้ออกกฎเพื่อกำกับดูแลการระดมทุนประเภทลงทุนให้สามารถกระทำได้อย่างเฉพาะผ่านทางเว็บไซต์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหาทุนแก่บริษัทด้านนวัตกรรมเท่านั้น อีกทั้งเว็บไซต์ประเภทนี้จะต้องดำเนินการโดยธนาคารหรือบริษัทลงทุน และมีผู้จัดการที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายหรือเศรษฐกิจอย่างต่ำ ๒ ปี^๖ หรือในกรณีของฝรั่งเศส ที่นอกจากจะกำหนดคุณสมบัติที่ค่อนข้างเข้มงวดแล้ว ยังกำหนดให้บุคคลกลางต้องทำประกันทางภัย (civil insurance) ด้วย^๗ เป็นต้น

- รูปแบบการประกอบกิจการ แม้การระดมทุนประเภทบริจาคและรางวัลอาจไม่ต้องกระทำผ่านบุคคลกลาง แต่สำหรับประเภทกู้ยืมหรือลงทุนนั้น แทบทุกประเทศกำหนดให้ต้องมีคนกลางเสมอ เพื่อให้รัฐสามารถเข้ากำกับดูแลกิจกรรมได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ บางประเทศอาจมีการกำหนดรูปแบบธุรกิจเพื่อป้องกันการฉ้อโกงหรือเพื่อสร้างความปลอดภัยในการทำธุรกรรม เช่น คณะกรรมการหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกากำหนดรูปแบบการระดมทุนว่าต้องเป็นแบบ all-or-nothing กล่าวคือ ต้องมีการตั้งจำนวนเงินเป้าหมายของโครงการที่ต้องการระดมทุน และเงินทุนที่ได้รับจากผู้ลงทุนจะถูกส่งให้ผู้ประกอบการเฉพาะเมื่อระดมเงินได้ถึงจำนวนที่ตั้งไว้แล้วเท่านั้น หากไม่ถึงเป้าหมายดังกล่าว บุคคลกลางมีหน้าที่ต้องส่งเงินคืนให้แก่ผู้ออกทุน เป็นต้น

- การกำหนดหน้าที่ กฎหมายอาจมีการกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ที่บุคคลกลางต้องกระทำหรือห้ามกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลและการให้ความรู้แก่ผู้ออกทุน อาทิ สำหรับการระดมทุนประเภทลงทุนของสหรัฐอเมริกา JOBS Act

กำหนดให้บุคคลกลางมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงแก่ผู้ลงทุน และจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจในความเสี่ยงจากการลงทุนให้ผู้ลงทุนตอบด้วย เป็นต้น

๒. ผู้ประกอบการกิจการ

ผู้ประกอบการคือผู้ที่ต้องการหาทุนเพื่อดำเนินกิจการหรือทำโครงการ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ผู้ประกอบการที่ได้ประโยชน์จากการระดมทุนผ่านอินเทอร์เน็ตมักเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน โดยเฉพาะบริษัทในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีและนวัตกรรม ด้วยเหตุนี้ โดยมากประเทศที่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการระดมทุนผ่านอินเทอร์เน็ตจึงพยายามจำกัดแหล่งทุนในอินเทอร์เน็ตไว้ให้ธุรกิจขนาดเล็กหรือการระดมทุนขนาดเล็ก โดยพยายามลดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เมื่อเทียบกับการระดมทุนผ่านตลาดทุนทั่วไป ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้อาจมีลักษณะ เช่น

- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการ บางประเทศอนุญาตให้ผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรมบางประเภทเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงการระดมทุนผ่านอินเทอร์เน็ตได้ ตัวอย่างเช่น JOBS Act กำหนดให้บริษัทที่ระดมทุนต้องมีสัญชาติสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หรือกรณีของอิตาลีที่อนุญาตเฉพาะบริษัทเกิดใหม่ประเภทนวัตกรรม (innovative startup) เท่านั้นที่สามารถระดมทุนประเภทลงทุนได้ โดยกฎหมายกำหนดคุณสมบัติที่ค่อนข้างเคร่งครัด เช่น บริษัทต้องมีสัญชาติอิตาลี มีเฉพาะบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของ ก่อตั้งขึ้นยังไม่เกิน ๔๘ เดือน มีเงินทุนหมุนเวียนไม่เกิน ๕ ล้านยูโร สร้างผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรมประเภทนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีระดับสูง อยู่ใต้บังคับกฎหมายภาษีของอิตาลี มีสัดส่วนการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาในระดับที่กำหนด และครอบครองสิทธิบัตรในสาขาที่กำหนด เป็นต้น

- การกำหนดจำนวนเงินที่อาจระดมได้ เนื่องจากปกติผู้ประกอบการที่ไม่ใช่บริษัทมหาชนไม่สามารถระดมทุนจากประชาชนเป็นการทั่วไปได้ อีกทั้งการระดมทุนมวลชนมีขึ้นเพียงเพื่อเติมเต็มช่องว่างการหา

^๖ โปรดดู Regulation on the Collection of Risk Capital on the Part of Innovative Start-ups via Online Portals (Reg. 18592/2013)

^๗ Ordinance 2014-559 of May 30, 2014 on Participatory Financing, art. 1 §2 at L. 547-517 C.F.R. §240.15c2-4

ทุนให้แก่บริษัทขนาดเล็ก ประเทศส่วนมากที่มีกฎหมายเพื่อการนี้จึงมักกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงที่สามารถระดมได้ในเวลาหนึ่ง เช่น สหรัฐอเมริกามีกฎกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงไว้ที่ ๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อ ๑๒ เดือน อิตาลีกำหนดไว้ที่ ๕ ล้านยูโรต่อ ๑๒ เดือน เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายอาจกำหนดข้อยกเว้นอื่นสำหรับการระดมทุนมวลชนจำนวนน้อยก็ได้ อาทิ การได้รับยกเว้นจากการจัดทำและการอนุมัติหนังสือชี้ชวน เป็นต้น

- การกำหนดหน้าที่ หน่วยงานกำกับดูแลอาจกำหนดหน้าที่พื้นฐานบางประการแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการระดมทุนมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจของผู้ลงทุน โดยเฉพาะหากเกี่ยวข้องกับการระดมทุนประเภทลงทุน ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดลักษณะของข้อมูลที่ต้องเปิดเผยโดยจำแนกตามจำนวนเงินที่ต้องการระดมทุน เช่น หากต้องการระดมทุนไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐจะไม่ต้องเปิดเผยงบดุลที่ได้รับการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชี หากเป็นการระดมทุนตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ งบการเงินจะต้องได้รับการตรวจสอบจากนักบัญชีอิสระ แต่หากเกิน ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐจะต้องเปิดเผยงบการเงินที่ถูกสอบบัญชีแล้ว เป็นต้น

๓. ผู้ลงทุน

ผู้ลงทุนคือผู้ที่ให้เงินเพื่อสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ลงทุนจำนวนมากเป็นผู้ลงทุนรายย่อย ซึ่งอาจขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงมากนัก และอาจไม่มีทุนทรัพย์มากพอที่จะรับความเสี่ยงได้ในกรณีที่เกิดการผิดนัดหรือเหตุไม่คาดฝันขึ้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงมุ่งให้ความสำคัญในการคัดกรองผู้ลงทุนในการเข้าสู่ตลาดการระดมทุนมวลชน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจมีลักษณะ ดังนี้

- การกำหนดคุณสมบัติ ในการระดมทุนมวลชนประเภทลงทุน แม้ประเทศส่วนมากจะไม่มีกฎหมายกีดกันผู้ลงทุนบางประเภทไว้โดยตรง แต่หลายกรณีก็มีการแบ่งประเภทผู้ลงทุนเป็นผู้ลงทุนทั่วไปและผู้ลงทุนอาชีพ โดยกฎหมายอาจกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติต่อผู้ลงทุนทั้งสองประเภทให้แตกต่างกัน อาทิ

กรณีของประเทศออสเตรเลีย การระดมทุนจำนวนน้อยที่มีเป้าหมายเฉพาะผู้ลงทุนอาชีพหรือผู้ที่มีสินทรัพย์เกินเกณฑ์ที่กำหนดจะไม่ต้องจัดทำหนังสือชี้ชวน หรือกรณีของสหราชอาณาจักรที่กำหนดจรรยาบรรณไว้ว่าห้ามบุคคลกลางติดต่อกับผู้ลงทุนทั่วไป สามารถติดต่อกับเฉพาะผู้ลงทุนอาชีพเท่านั้น นอกจากนี้ ในบางกรณีคุณสมบัติของผู้ลงทุนก็ถือเป็นเงื่อนไขของการระดมทุนมวลชน เช่น คณะกรรมการหลักทรัพย์ของอิตาลีกำหนดให้ตราสารทางการเงินที่ออกในกระบวนการระดมทุนมวลชนจะต้องมีอย่างน้อยร้อยละ ๕ ถือครองโดยผู้ลงทุนอาชีพ จึงจะถือได้ว่าการระดมทุนมวลชนนั้นสำเร็จลงได้ หากมีไม่ถึงร้อยละ ๕ ก็ต้องหาผู้ลงทุนเพิ่มจนกว่าจะครบจำนวน

- การกำหนดจำนวนเงินขั้นสูง เนื่องจากการลงทุนในการระดมทุนมวลชนมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก บางประเทศจึงกำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ผู้ลงทุนรายหนึ่งสามารถลงทุนได้ในระยะเวลาหนึ่ง เช่น JOBS Act ของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งผู้ลงทุนตามจำนวนสินทรัพย์และรายได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ ผู้มีสินทรัพย์หรือรายได้ต่ปีต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ และผู้มีสินทรัพย์หรือรายได้ต่ปีสูงกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับกลุ่มแรกนั้นสามารถออกทุนในการระดมทุนมวลชนประเภทลงทุนได้ไม่เกินปีละ ๒,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐหรือไม่เกินร้อยละ ๕ ของรายได้ต่ปีหรือสินทรัพย์ ส่วนกลุ่มที่สองสามารถออกทุนได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของรายได้ต่ปีหรือสินทรัพย์ของตน เป็นต้น

ส่งท้าย

การระดมทุนมวลชนเป็นกิจกรรมที่เพิ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงไม่นานมานี้ แต่กิจกรรมดังกล่าวก็ได้เป็นแหล่งทุนสำคัญให้แก่ธุรกิจหลายประเทศ ปัจจุบัน หลายประเทศยังคงอยู่ในช่วงสะสมประสบการณ์เพื่อสร้างระบบกฎหมายที่ครอบคลุมการระดมทุนรูปแบบนี้ อย่างไรก็ดี จะต้องไม่ลืมว่าแม้การระดมทุนประเภทนี้จะดูมีความเสี่ยงมาก แต่ก็มีจุดเด่นอยู่ที่ความสะดวกและมีพลวัต กฎหมายที่ออกมาจะต้องรองรับลักษณะเช่นนี้ได้ มิใช่เพียงแต่จะควบคุมให้ตลาดของมวลชนอยู่ภายใต้เงื้อมมือของรัฐ ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลเพียงเท่านั้น

เรื่อง หลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

(Constitutionalisation des normes financières publiques/ Constitutionalization of Public Finance principles)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนจัดให้มีการบรรยายพิเศษ ภายใต้โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานแก่นักกฎหมายกฤษฎีกา โดยได้เชิญ Professeur Frédérique Rueda-Despouey จากมหาวิทยาลัย Montesquieu-Bordeaux 4 ประเทศฝรั่งเศส มาบรรยายในเรื่อง หลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปคำบรรยายได้ดังนี้

กฎหมายการคลังเป็นกฎหมายทางการเมือง เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์รายรับ รายจ่ายของประเทศ ดังนั้น จึงต้องศึกษาว่ารัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินของประเทศไปกับกิจการใด อย่างไร ด้านใดบ้าง คำกล่าวของนักกฎหมายในศตวรรษที่ ๑๖ ได้กล่าวไว้ว่า “การคลัง คือเส้นประสาทของรัฐหรือเส้นประสาทของประเทศ” จากคำกล่าวนี้อาจได้ว่ากฎหมายการคลังมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการประเทศ โดยรัฐปัจจุบันในหลาย ๆ ประเทศมีปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่เข้ามาควบคุมอำนาจ

อธิปไตยของด้านการคลังอย่างมาก เช่น กฎเกณฑ์ที่ IMF หรือ OECD เป็นผู้กำหนดขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายการคลังในหลาย ๆ ประเทศเป็นอย่างมาก

ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดหลักกฎหมายการคลังไว้ในกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย ๕ หลัก ดังนี้

๑. หลักความเป็นเอกภาพทางงบประมาณ (Unity)
๒. หลักรายได้จะต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality)
๓. หลักการจัดทำงบประมาณหนึ่งปี (Annual basis)
๔. หลักการกำหนดเพดานงบประมาณ (Specificity)
๕. หลักดุลยภาพทางงบประมาณ (Balance)

๑. หลักความเป็นเอกภาพทางงบประมาณ (Unity)

เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำเอกสารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติที่ประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่ายที่ต้องเสนอมาในเอกสารเดียวกัน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นภาพรวมของงบประมาณในแต่ละปี และสามารถคาดหมายได้ว่าฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๗^๑ และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๐๑

^๑ มาตรา ๑๓๗ ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่จะอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

วรรค ๒^๖ หลักความเป็นเอกภาพทางงบประมาณ (Unity) มี ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑.๑ ลักษณะทางรูปแบบ คือ รายได้และรายจ่ายทุกอย่างของรัฐจะต้องปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณเดียวกัน

๑.๒ ลักษณะทางเนื้อหา คือ ข้อมูลทุกอย่างของการคลังจะต้องปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณเดียวกัน

จากหลักการทั้งสองถือได้ว่าเป็นหลักการทางเทคนิค เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณางบประมาณรายรับและรายจ่ายที่ง่ายต่อการตรวจสอบงบประมาณจากหลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘^๓

๒. หลักรายได้จะต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality)

หลักการนี้เป็นการกำหนดให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่ว่าจะโดยหน่วยงานใด เมื่อได้จัดเก็บเงินมาแล้วจะต้องนำเงินรายได้ทั้งหมดส่งให้กับคลังกลางของรัฐ และถือว่าเป็นเงินรวมทั้งหมดของทุกหน่วยงาน โดยจะไม่นำรายได้ทั้งหมดมาหักกับรายจ่ายใดๆ ทั้งสิ้น เช่น กรมสรรพากรจัดเก็บรายได้มาแล้วขอหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีก่อนนำรายได้ส่งคลังกลางของรัฐ ย่อมทำไม่ได้ การใช้จ่ายเงินจากการจัดเก็บรายได้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

รายได้หลักของรัฐบาลฝรั่งเศสมาจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นหลัก และภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาเป็น

รายได้รอง ภาษีธุรกิจ ภาษีพลังงาน เงินปันผล รายได้จากทรัพย์สินของรัฐ รายได้จากการให้บริการและผลิตสินค้า การค้ำเงินกู้และค่าดอกเบี้ย ค่าปรับ เป็นต้น ส่วนรายจ่ายหลักนั้น ได้แก่ รายจ่ายเนื่องจากการค้ำเงินและลดหย่อนภาษีในรูปแบบต่าง ๆ และงบประมาณในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความมั่นคง การสาธารณสุข การบริหารงานของรัฐ การพัฒนาระบบบริการ สวัสดิการสังคม เป็นต้น

จากหลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔^๔

๓. หลักการจัดทำงบประมาณหนึ่งปี (Annual Basis)

หลักการทำงานงบประมาณ คือ การวางแผนการที่คาดว่าจะต้องจ่าย โดยการคิดล่วงหน้าและแสดงข้อมูลออกมาเป็นตัวเลข และอาจแสดงออกมาในรูปของตัวเงินเป็นหลักการที่จำกัดระยะเวลาในการบริหารการเงินของแผ่นดิน โดยจะกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี กล่าวคือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นนั้นจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีผลสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๑ ปีเท่านั้น ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถจ่ายเงินแผ่นดินต่อไปได้อีก ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการวางแผนและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

^๖ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานและตามพื้นที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๘ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (๑) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๕) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (๖) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (๗) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (๘) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^๔ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หักหนี้ส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย



ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

๔. หลักการกำหนดเพดานงบประมาณ (Specificity)

เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำงบประมาณประจำปีและแจกแจงรายจ่ายเป็นลักษณะนโยบายหรือแผนการดำเนินงานว่าจะมีวิธีปฏิบัติอย่างไร เป็นเงินงบประมาณเท่าใด ซึ่งทำให้ฝ่ายรัฐสภาสามารถพิจารณาตรวจสอบความจำเป็น หรืออนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่จำเป็นในปีงบประมาณนั้น ๆ ได้จากหลักการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘

๕. หลักดุลยภาพทางงบประมาณ (Balance Budget)

ดุลยภาพของงบประมาณ หมายถึง ความสมดุลของงบประมาณระหว่างรายรับและรายจ่ายในที่นี้หมายถึง การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลนั่นเอง วัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และถือว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังที่สำคัญยิ่ง

ปัจจุบันรัฐบาลฝรั่งเศสมียอดขาดดุลงบประมาณลดลงในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เนื่องจากรายจ่ายปรับตัวลง ในขณะที่รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น โดยยอดขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลกลางอยู่ที่ ๒.๓๔ หมื่นล้านยูโร ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เมื่อเทียบกับ ๒.๕๗ หมื่นล้านยูโร ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ สำหรับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางปรับตัวลดลง ๖๐๐ ล้านยูโร มาอยู่ที่ ๖.๔๒ หมื่นล้านยูโร ในขณะที่รายได้เพิ่มขึ้น ๑.๑ พันล้านยูโร แต่ที่ ๔.๗๙ หมื่นล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ Gross Domestic Product (GDP) ^๕

หลักสมดุลภาพทางงบประมาณ เป็นหลักการสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะคำนวณหรือบริหารจัดการเงินรายรับ-รายจ่ายอย่างไรให้สมดุลกัน เพื่อไม่ให้งบประมาณเกินดุลหรือขาดดุลได้

ดุลยภาพทางงบประมาณที่แท้จริงเป็นอย่างไรนั้น จากการศึกษาข้อมูลจากตัวเอกสารในประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐสภาสามารถกีดกันตัวงบประมาณโดยทำให้รายจ่ายบางตัวหายไปจากบัญชี โดยเอาเงินออกนอกงบประมาณและตั้งนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ใช้จ่ายเงินรายได้ในส่วนนั้น ทำให้บัญชีของรัฐบาลจะไม่ปรากฏรายจ่ายในเอกสารดังกล่าว แท้จริงแล้วมันเป็นเงินภาษีของประชาชน ดังนั้นในประเทศฝรั่งเศสได้มีแนวคิดในการตรวจสอบเงินรายจ่ายโดยรัฐบาลฝรั่งเศสจะมีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการศึกษาเปรียบเทียบจากงบประมาณที่ผ่านมาของทุก ๆ ปี เพื่อตรวจสอบว่ามีการนำเงินออกนอกงบประมาณหรือไม่ เพื่อทำการปรับปรุงงบประมาณให้มีความสมดุลมากขึ้น นักการเมืองในฝรั่งเศสมักจะพูดถึงดุลงบประมาณเท่านั้นแต่ไม่ได้บอกถึงรายละเอียดของเงินงบประมาณมาจากไหนอย่างไร และจะไม่บอกถึงดุลงบประมาณในปีนั้น ๆ เป็นอย่างไร แต่จะกล่าวถึงแค่ว่าปีนี้เงินงบประมาณสมดุลเท่านั้น ดังนั้นจึงได้กำหนดคำนิยามไว้ในกฎหมายว่า “ดุลงบประมาณคืออะไร และยังได้กำหนดบทลงโทษด้วยเช่นกัน ในกรณีที่ปีงบประมาณขาดดุลเกิดขึ้น

ฝรั่งเศสมีการกำหนดเรื่องดุลงบประมาณครั้งแรกในกฎหมายพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๑๙๕๙ ในกฎหมายดังกล่าวได้มีการอ้างอิงถึงดุลยภาพทางงบประมาณทางเศรษฐกิจ และการเงิน แต่คำนิยามนี้ไม่ชัดเจนว่ามันคืออะไร เหตุผลของการกำหนดคำนิยามเพื่อช่วยให้สามารถจัดทำงบประมาณในภาวะเศรษฐกิจถดถอย เพื่อแก้ปัญหาชั่วคราวได้ 

Budget



^๕ GDP (Gross Domestic Product) หมายถึง มูลค่าตลาดของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ถูกผลิตในประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยไม่คำนึงว่าผลผลิตนั้นจะผลิตขึ้นมาด้วยทรัพยากรของชาติใด



นายนิพนธ์ ฮอร์กิมิ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง การเปลี่ยนแปลง ภายหลังจากการเข้าสู่ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในมิติทางกฎหมาย: ศึกษาแนวทางการจัดการอาชีวศึกษาในระบบ ทวิภาคี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ วิทยากรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาชีวศึกษา กระทรวง แรงงาน และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้เข้าร่วมการสัมมนา ประกอบด้วย นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานฯ และ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๙๐ คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความพร้อมด้านกฎหมายของประเทศเกี่ยวกับ แนวทางการจัดการอาชีวศึกษาในระบบทวิภาคี และการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อรองรับการขยายตัวของความต้องการด้านตลาดแรงงาน ภายหลังการเข้าสู่ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน อันจะนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้อง กับประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนต่อไป



นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการอภิปราย เรื่อง แนวทางการ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ ศาสตราจารย์พิเศษ เรวัต ฉ่ำเฉลิม กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑ นายธานีศ เกศวพิทักษ์ กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๒ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔ ผู้เข้าร่วม การอภิปรายเป็นนักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานฯ และผู้เกี่ยวข้อง จำนวน ๙๙ คน

ว่าด้วยเสียงข้างมาก

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

นักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งมีความสามารถมากในการทำลายกฎหมายด้วยการให้ความเห็นทางกฎหมาย “แบบไทย ๆ” ที่เน้นการ “เล่นคำ” มากกว่าการคำนึงถึง “หลักกฎหมาย” และ “ความยุติธรรม” อันเป็น “หลักสากล” และนี่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ชาวต่างประเทศมองระบบกฎหมายไทยในเชิงลบ และไม่เชื่อมั่นในระบบกฎหมายไทยโดยรวม

ตัวอย่างที่ยกเป็นกรณีศึกษาคือการอธิบายความหมายของคำว่า “โดยเสียงข้างมาก” ตามหลักเสียงข้างมากธรรมดา หรือที่รู้จักเป็นสากลว่า Simple majority rule หรือ Majority rule ตาม Black’s Law Dictionary 5th Ed (1979) นั้น เขาอธิบาย Majority rule ว่าหมายถึง Rule by the choice of the majority of those who actually vote, irrespective of whether a majority of those entitled participate. ถ้าจะสรุปอย่าง ๆ ปลา ๆ ตามแบบฉบับของผู้เขียนที่ไม่ได้จบต๊อกเตอร์อะไรกับเขา ก็คือ “การชี้ขาดโดยเสียงที่มากกว่าของผู้ที่มาออกเสียงจริง ๆ โดยไม่คำนึงว่าผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่จะมาร่วมออกเสียงด้วยหรือไม่”

สรุปง่าย ๆ ว่านับเฉพาะเสียงที่มาลงคะแนนเท่านั้น และดูเพียงว่าระหว่างคะแนน Yes กับ No นั้น ฝ่ายไหนมากกว่ากัน คนที่มาออกเสียงแต่ดออกเสียงหรือไม่ตัดสินใจว่าจะ Yes หรือ No ดิฉันไม่ต้องนับ เพราะไม่รู้จกตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี นักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งพยายามอธิบายคำว่า “โดยเสียงข้างมาก” นั้น หมายถึงเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ซึ่งนับรวมผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่ได้มาออกเสียง และผู้มาออกเสียงแต่ใช้สิทธิงดออกเสียงด้วย!!!!

ความจริงเรื่องนี้เป็นเรื่อง “พื้นฐาน” ที่นักกฎหมายต้องเข้าใจมาตั้งแต่ตอนเรียนหนังสือ เพราะทุกคนต้องเรียนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ และคำว่า “โดยเสียงข้างมาก” หรือ “ตามเสียงข้างมาก” นั้นก็ใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มานับตั้งแต่นั้นแล้ว แต่ปีนี้อันเป็นปีที่ ๙๐ ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ ยังมีนักกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจเรื่องดังกล่าว และทำให้สังคมเกิดความไขว้เขว

ล่าสุดเมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะที่ ๑) ได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘ สรุปความได้ว่า เสียงข้างมากนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ เสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) กับเสียงข้างมากเด็ดขาด

(Absolute Majority) โดยเสียงข้างมากธรรมดา (ที่กฎหมายเขียนว่า โดยเสียงข้างมากบ้าง ตามเสียงข้างมากบ้าง ให้ถือเสียงข้างมากบ้าง โดยไม่มีสร้อยต่อท้ายว่าของนั้นของนี้ - ผู้เขียน) เสียงข้างมากหมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของผู้ซึ่งมีสิทธิลงคะแนนและได้ออกเสียงลงคะแนนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ การดออกเสียงหรือไม่มาออกเสียงย่อมไม่ถือเป็นการออกเสียง และไม่สามารถนับได้ ส่วนเสียงข้างมากเด็ดขาดหมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่ (เช่น ที่กฎหมายเขียนว่าสองในสาม หรือสามในสี่ของสมาชิกหรือกรรมการทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่) คะแนนเสียงจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งในกรณีเช่นนี้จำนวนคนไม่มาใช้สิทธิหรือใช้สิทธิงดออกเสียงต้องนำมานับด้วยเพื่อประกอบการนับ

ในกรณีเสียงข้างมากธรรมดา หากให้นับคนไม่มาใช้สิทธิหรือใช้สิทธิงดออกเสียงด้วย จะก่อให้เกิดผลประหลาด เพราะจะทำให้คนไม่มาใช้สิทธิ (ไม่มาเลย) กับคนที่มาใช้สิทธิแต่ไม่ตัดสินใจว่าจะ Yes หรือ No ดิฉัน (มา + ไม่ตัดสินใจ) สามารถ “ทำลาย” ผลการตัดสินใจลงคะแนนของคนที่ใช้สิทธิโดยสมบูรณ์ (มา + ตัดสินใจ) ได้

ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะที่ ๑) ดังกล่าว เป็นการยืนยันหลักการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๕๓ ว่าต้องนับเฉพาะผู้มีสิทธิที่ลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น คนไม่มาใช้สิทธิก็ดี หรือมาใช้สิทธิแต่ดออกเสียงหรือทำบัตรเสียก็ดี นั้นหาคำนับไม่

ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่านี้เขาเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยนะครึบหาอ่านได้ไม่ยากที่ www.krisdika.go.th ขอเพียงไฝหาความรู้บ้าง ไม่ใช่เอาแต่เล่นไลน์หรือเฟสบุ๊ค แล้วพูดไปเรื่อยเปื่อย

ในสถานการณ์เช่นนี้ สถาบันนักกฎหมาย และเราเหล่า นักกฎหมาย ควรร่วมมือกันจัดการกับนักกฎหมายที่มีพื้นฐานทางกฎหมายไม่แข็งแรงเหล่านี้เพื่อมิให้ไปเทียวยุดจาสร้างควมสับสนให้แก่สังคมและทำลายความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายไทยได้อีกต่อไป .. ให้สมกับที่เป็นยุคปฏิรูป ..

ไม่ใช่ยุคเลอะเทอะ...

ที่มา : Black’s Law Dictionary 5th Ed (1979)
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๕๓
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘

