

## การทำงานในฐานะนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐ\*

เตชินีกานต์ อัครโชติเดชาวงษ์\*\*



หากพูดถึงอาชีพที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ หลายคนอาจนึกถึงนักการเมือง สมาชิกสภา หรือผู้พิพากษาตุลาการ แต่มีอีกหนึ่งบทบาทสำคัญที่มักถูกมองข้าม นั่นคือ “นักกฎหมายกฤษฎีกา” แม้จะไม่ใช่ตำแหน่งที่ได้รับแสงสปอตไลท์มากมายนัก แต่กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือผู้อยู่เบื้องหลังการตรวจตราร่างกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารประเทศสามารถเดินหน้าไปได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้น นักกฎหมายกฤษฎีกาจึงไม่ได้ทำหน้าที่แค่แก้ไขคำถูกคำผิดในร่างกฎหมาย แต่เป็นผู้ที่มีส่วนในการกำหนดอนาคตของประเทศแบบที่คนทั่วไปอาจไม่ทันสังเกตเห็น กฎหมายทุกมาตราที่ถูกประกาศใช้ ล้วนต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นอย่างเข้มข้น ภายใต้หลักนิติธรรม ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนอย่างรอบด้านแล้ว เพื่อชีวิตที่ดีกว่าของประชาชน

ห่างจากประเทศไทยออกไปยังทวีปยุโรปหลายพันไมล์ ยังมีเพื่อนร่วมอาชีพที่ทำงานอย่างขะมักเขม้นเช่นกัน นั่นคือ “นักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐของฝรั่งเศส” (Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมาย

---

\*บทความนี้เป็นารสรุป Town Hall ครั้งที่ ๒ ในหัวข้อ “การทำงานในฐานะนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐ (Conseiller d'Etat) ประจำ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศส” บรรยายโดยคุณ Jean-Yves Ollier เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

\*\*นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘)

ให้รัฐบาลและศาลปกครองสูงสุดของประเทศ ภายใต้ระบบที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ความเป็นอิสระ และการถ่วงดุลอำนาจอย่างรอบคอบ แม้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของทั้งสองประเทศจะแตกต่างกัน แต่จุดร่วมที่สำคัญของนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐทั้งในไทยและฝรั่งเศส คือ การตรวจร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่รัฐสภาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาล ซึ่งจากการได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานในฐานะนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐของฝรั่งเศสกับไทย สามารถสรุปความแตกต่างได้ดังนี้

หัวข้อ	ที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐ (Conseil d'État)	คณะกรรมการกฤษฎีกา
บทบาทหลัก	ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและศาลปกครองสูงสุด	ทำหน้าที่เฉพาะในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย ไม่มีการพิจารณาคดี
อำนาจและหน้าที่	ตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา และคำสั่งของรัฐบาล ใน ๕ ด้าน ได้แก่ Home Affairs, Public Works, Finance, Social และ Administration รวมถึงศึกษาวิจัยด้านกฎหมายและนโยบายสาธารณะ	ร่างกฎหมายและระเบียบ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมาย ครอบคลุมกฎหมายทุกด้าน
การวินิจฉัยคดี	เป็นศาลปกครองสูงสุด รับเรื่องร้องเรียนด้านกฎหมายปกครอง	มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ไม่ได้มีอำนาจตัดสินคดี
วาระการดำรงตำแหน่ง	สมาชิกมีความเป็นอิสระ ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีพ หรือมีระบบการหมุนเวียนจากหน่วยงานรัฐและเอกชน และมาจากหลายหลายอาชีพ	ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานภาครัฐ มีการแต่งตั้งตามวาระคราวละสามปี

ในขั้นตอนการตรากฎหมายของฝรั่งเศส มีการกำหนดให้ต้องผ่านหลายขั้นตอนโดยเริ่มจากรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา (ส.ส. และ ส.ว.) เสนอร่างกฎหมาย จากนั้นร่างดังกล่าวจะถูกส่งไปให้ Conseil d'État ตรวจสอบและให้ความเห็นทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงเนื้อหาให้รัดกุมและเป็นไปตามหลักกฎหมาย เมื่อผ่านการตรวจสอบแล้ว ร่างกฎหมายจะเข้าสู่รัฐสภาให้สมาชิกรัฐสภาจะอภิปราย แก้ไข และลงมติ ซึ่งตรงนี้ Conseil d'État ไม่ต้องเข้าไปปกป้องร่างกฎหมายที่ตรวจหลังจากผ่านหน่วยงานไปแล้ว ต่างจากไทยที่นักกฎหมายของรัฐอาจต้องไปปกป้องร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เมื่อผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาฝรั่งเศสแล้ว ก็ต้องส่งร่างต่อไปให้สภา

รัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยขั้นตอนสุดท้าย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะลงนามรับรองและประกาศใช้ในรัฐกิจจานุเบกษา กฎหมายจึงมีผลบังคับใช้ ถือเป็นกระบวนการที่ช่วยให้กฎหมายของฝรั่งเศสผ่านการกลั่นกรองหลายชั้นผ่านตะแกรงหลายน้ำก่อนนำไปใช้จริง

สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นลาสต์บอสก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อยหกสิบคน สามารถยื่นคำร้องให้ตรวจสอบได้ทันที หากพบว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นจะถูกแก้ไขหรือระงับก่อนประกาศใช้ ในทางกลับกัน ระบบของไทยให้ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบกฎหมายหลังจากที่มีผลบังคับใช้แล้ว โดยต้องมีผู้ร้องเรียนว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายที่อาจมีปัญหาสามารถถูกบังคับใช้ได้ในช่วงเวลาหนึ่งก่อนจะถูกศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่ หลักการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่แตกต่างกันของสองประเทศในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย โดยฝรั่งเศสเลือกที่จะตัดไฟตั้งแต่ต้นลม ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำประเด็นนี้มาคิดต่อยอดว่าเหมาะสมกับบริบทของบ้านเราหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย โดยอาจเพิ่มกลไกให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ในบางกรณี เช่น กฎหมายที่อาจกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีงานล้นหลามมากกว่าการกำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ Conseil d'Etat ยังมีบทบาทสำคัญในช่วงรัฐบาลรักษาการด้วย โดยทำหน้าที่ให้แนวทางว่า รัฐบาลสามารถดำเนินการอะไรได้บ้าง เช่น การกำหนดให้รัฐบาลรักษาการทำงานเฉพาะในเรื่องเร่งด่วนหรืองานประจำที่จำเป็นต้องเดินหน้าเท่านั้น ส่วนเรื่องสำคัญ เช่น การออกกฎหมายหรือนโยบายใหม่ ต้องรอรัฐบาลชุดใหม่มาเป็นผู้ดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าที่ไหนในโลก นักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของประเทศ แม้กฎหมายจะถูกเขียนขึ้นในห้องประชุมที่เสียบสงบริมแม่น้ำเจ้าพระยาหรือริมฝั่งแม่น้ำแซน แต่ผลของมันก็ส่งผลกระทบต่อสังคมและอาจขยายวงกว้างข้ามพรมแดนมากกว่าที่เราคิด เพราะในโลกยุคโลกาภิวัตน์ กฎหมายของประเทศหนึ่งอาจส่งผลต่ออีกประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชน นักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐจึงไม่ใช่เพียงผู้เขียนกฎหมายจากบนหอคอยงาช้าง แต่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เข้าใจบริบทสากล และปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับนักกฎหมายจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จะทำให้มองเห็นมิติใหม่ ๆ ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งนำไปต่อยอดความรู้ พัฒนาการรอบความคิด วิธีการทำงาน และการจัดทำร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศได้ดียิ่งขึ้นต่อไป