

## การทำงานในฐานะนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐ\*

เตชินีกันต์ อัครโชติเดชาวงษ์\*\*



หากพูดถึงอาชีพที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ หลายคนอาจนึกถึงนักการเมือง สมาชิกสภา หรือผู้พิพากษาตุลาการ แต่มีอีกหนึ่งบทบาทสำคัญที่มักถูกมองข้ามนั่นคือ “นักกฎหมายกฤษฎีกา” แม้จะไม่ใช่ว่าตำแหน่งที่ได้รับแสงสปอตไลท์มากมายนัก แต่กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือผู้อยู่เบื้องหลังการตรวจตราร่างกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารประเทศสามารถเดินหน้าไปได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นนักกฎหมายกฤษฎีกาจึงไม่ได้ทำหน้าที่แค่แก้ไขคำถูกคำผิดในร่างกฎหมาย แต่เป็นผู้ที่มีส่วนในการกำหนดอนาคตของประเทศแบบที่คนทั่วไปอาจไม่ทันสังเกตเห็น กฎหมายทุกมาตราที่ถูกประกาศใช้ล้วนต้องผ่านกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นอย่างเข้มข้นในทุกมิติ เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่จะออกมานั้นอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่พี่น้องประชาชนเกินสมควร ตามคติที่องค์กรของเรายึดมั่นมาตลอดว่า “Better Regulation for Better Life”

---

\*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)

ห่างจากประเทศไทยออกไปยังทวีปยุโรปหลายพันไมล์ ยังมีเพื่อนร่วมอาชีพที่ทำงานอย่างขะมักเขม้นเช่นกัน นั่นคือ “นักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐของฝรั่งเศส” (Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและศาลปกครองสูงสุดของประเทศ ภายใต้ระบบที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ความเป็นอิสระ และการถ่วงดุลของกฎหมายอย่างรอบคอบ แม้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของทั้งสองประเทศจะแตกต่างกัน แต่จุดร่วมที่สำคัญของนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐและนักกฎหมายกฤษฎีกาทั้งในไทยและฝรั่งเศส คือ การตรวจร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่รัฐสภาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาล ซึ่งจากการได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานในฐานะนักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐของฝรั่งเศสกับไทย สามารถสรุปความแตกต่างได้ดังนี้

หัวข้อ	ที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)	คณะกรรมการกฤษฎีกา
บทบาทหลัก	ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและศาลปกครองสูงสุด	ทำหน้าที่เฉพาะในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย ไม่มีการพิจารณาคดี
หน้าที่และอำนาจ	ตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา และคำสั่งของรัฐบาล ใน ๕ ด้าน ได้แก่ Home Affairs, Public Works, Finance, Social และ Administration รวมถึงศึกษาวิจัยด้านกฎหมายและนโยบายสาธารณะ และวินิจฉัยคดีปกครอง	ร่างกฎหมายและระเบียบ ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมาย โดยครอบคลุมกฎหมายทุกด้าน
การวินิจฉัยคดี	เป็นศาลปกครองสูงสุด รับเรื่องร้องเรียนคดีปกครอง	มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้ความเห็นทางกฎหมาย แต่ไม่ได้มีอำนาจตัดสินคดี
วาระการดำรงตำแหน่ง	ที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐมีความเป็นอิสระ ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีพ หรือมีระบบการหมุนเวียนจากหน่วยงานรัฐและเอกชน และมาจากหลายหลายอาชีพ	กรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานภาครัฐ มีการแต่งตั้งตามวาระคราวละสามปี

ในขั้นตอนการตรากฎหมายของฝรั่งเศส มีการกำหนดให้ต้องผ่านหลายขั้นตอนโดยเริ่มจากรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เสนอร่างกฎหมาย จากนั้นร่างดังกล่าวจะถูกส่งไปให้ Conseil d'Etat ตรวจสอบและให้ความเห็นทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงเนื้อหาให้รัดกุมและเป็นไปตามหลักกฎหมาย เมื่อผ่านการ

ตรวจสอบแล้ว ร่างกฎหมายจะเข้าสู่รัฐสภาให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปราย แก้ไขร่างกฎหมาย และลงมติ ซึ่งตรงจุดนี้ Conseil d'État ไม่ต้องเข้าไปชี้แจงร่างกฎหมายที่ตรวจหลังจากผ่านหน่วยงานไปแล้ว ต่างจากไทยที่นักกฎหมาย กฤษฎีกาต้องไปชี้แจงร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เมื่อผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาฝรั่งเศสแล้ว ก็ต้องส่งร่างต่อไปให้สภารัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยขั้นตอนสุดท้าย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะลงนามรับรองและประกาศใช้ในรัฐกิจจานุเบกษากฎหมายเพื่อให้ผลบังคับใช้ ถือเป็นกระบวนการที่ช่วยให้กฎหมายของฝรั่งเศสผ่านการกลั่นกรองหลายชั้น ผ่านตะแกรงหลายน้ำก่อนนำไปใช้จริง

สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อยหกสิบคน สามารถยื่นคำร้องให้ตรวจสอบได้ทันที หากพบว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นจะถูกแก้ไขหรือระงับก่อนประกาศใช้ ในทางกลับกัน ระบบของไทยให้ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบกฎหมายหลังจากที่มีผลบังคับใช้แล้ว โดยต้องมีผู้ร้องเรียนว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายที่อาจมีปัญหาสามารถถูกบังคับใช้ได้ในช่วงเวลาหนึ่งก่อนจะถูกศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่ หลักการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่แตกต่างกันของสองประเทศในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย โดยฝรั่งเศสเลือกที่จะตัดไฟตั้งแต่ต้นลม แต่ของไทยจะพิจารณาก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแล้วและภายหลังมีปัญหาเกิดขึ้นจึงพิจารณาแก้ไข เพื่อไม่ให้เกิดสภาวะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำกระบวนการเสนอสภารัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับกฎหมายมาพิจารณาต่อยอดว่าเหมาะสมกับบริบทของบ้านเราหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาด้านความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจเพิ่มกลไกให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ในบางกรณี เช่น กฎหมายที่อาจกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง อาจเหมาะสมกว่าการกำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการณ์ต่อปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขโดยกฎหมาย นอกจากนี้ Conseil d'État ของฝรั่งเศสยังมีบทบาทสำคัญในช่วงรัฐบาลรักษาการด้วย โดยทำหน้าที่ให้แนวทางว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการอะไรได้บ้าง เช่น การกำหนดให้รัฐบาลรักษาการทำงานเฉพาะในเรื่องเร่งด่วนหรืองานประจำที่จำเป็นต้องเดินหน้านั้น ส่วนเรื่องสำคัญ เช่น การออกกฎหมายหรือนโยบายใหม่ต้องรอรัฐบาลชุดใหม่มาเป็นผู้ดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าจะที่ไหนในโลก ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม นักที่ปรึกษากฎหมายแห่งรัฐหรือนักกฎหมายกฤษฎีกาล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของประเทศ แม้กฎหมายจะถูกเขียนขึ้นในห้องประชุมที่เงียบสงบบริมแม่น้ำเจ้าพระยาหรือริมฝั่งแม่น้ำแซน แต่ผลของมันก็กว้างไกลไปทั่วทั้งสังคมและอาจขยายวงกว้างข้ามพรมแดนมากกว่าที่เราคิด เพราะในโลกยุคโลกาภิวัตน์กฎหมายของประเทศหนึ่งอาจส่งผลต่ออีกประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชน นักกฎหมายกฤษฎีกาจึงไม่ใช่เพียงผู้เขียนกฎหมายจากบนหอคอยงาช้าง แต่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เข้าใจบริบทสากล และปรับตัวให้ทันกับการ

เปลี่ยนแปลงของโลก การได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับนักกฎหมายจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จะทำให้มองเห็นมิติใหม่ ๆ ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งสามารถนำไปต่อยอดความรู้ในการพัฒนากรอบความคิด วิธีการทำงาน และการจัดทำร่างกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศได้ดียิ่งขึ้นต่อไป