

การบริหารงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ของนายกรัฐมนตรีและของคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดย ดวลย์ วรเทพพิพิธ

บทนำ

ความมุ่งหมายของการศึกษา

ในยุคที่มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นอย่างมากมาย คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีเป็นคณะที่ปรึกษาคณะหนึ่งในบรรดาคณะที่ปรึกษาคณะต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาจากชื่อที่เรียกแล้ว ทำให้อดสงสัยมิได้ว่า คณะที่ปรึกษากฎหมายนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไรกันแน่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะมีลักษณะแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างไร จะไม่เป็นการก้าวท้าวซ้ำซ้อนงานกันหรือ

ความมุ่งหมายของการศึกษาเรื่องการบริหารงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ก็เพื่อที่จะศึกษาว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งฐานะและขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษากฎหมายกับของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แตกต่างกันอย่างไร ทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติ การที่มีผู้กล่าวกันว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเป็นการก้าวท้าวซ้ำซ้อนงานของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมีความจริงเพียงใด ปัญหาที่สำคัญๆ ของคณะที่ปรึกษากฎหมายกับของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมีอยู่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้คลี่คลายความเคลงใจสงสัย

ตั้งกล่าวให้กระจ่างแจ้งขึ้น และยังจะเป็นการประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้สนใจโดยทั่วไปได้ทราบถึงกิจกรรมและการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกด้วย เพราะความจริงแล้วเอกสารและรายงานต่าง ๆ ที่จะให้ทราบถึงกิจกรรมและการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งสองมีอยู่จำกัดมาก หรือแทบจะไม่มีเสียเลย นักศึกษาจำนวนไม่น้อยแม้แต่ผู้เขียนเองก็ไม่เคยทราบมาก่อนเลยว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ กับคณะกรรมการกฤษฎีกาทำงานอะไรบ้าง

ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการศึกษากล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอกำหนดขอบเขตของการศึกษา โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ :-

1. เพื่อที่จะเสนอให้เห็นว่า ในทางหลักการนั้นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งฐานะขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนความจำเป็นในการจัดตั้งของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกามีอยู่อย่างไร

2. เพื่อที่จะได้ทราบว่า ในทางปฏิบัตินั้นแตกต่างไปจากหลักการที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 1 อย่างไร ในส่วนที่ 2 นี้จะได้อธิบายให้เห็นถึงการดำเนินงานและผลงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในรอบ 5 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2504-2508 ว่ามีอยู่อย่างไร อันจะช่วยให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้นว่า หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 1 กับในทางปฏิบัตินั้นเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาของการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกามีอยู่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาที่สำคัญ ๆ คือ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน และปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน

3. เป็นส่วนที่ว่าด้วยบทสรุปและความคิดเห็น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้สรุปให้เห็นประเด็นที่สำคัญของเรื่องที่ศึกษาว่ามีอยู่อย่างไร พร้อมทั้งจะได้วิเคราะห์และชี้ให้เห็นว่า

ปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าจะได้รับการพิจารณาแก้ไขนั้นมีอยู่อย่างไร ในตอนท้ายผู้เขียนจะได้เสนอแนะในเชิงวิชาการ ซึ่งเป็นความคิดเห็นส่วนตัวที่ได้จากการศึกษาและสังเกตการณ์เรื่องนี้โดยตรงบวกกับประสบการณ์ในการรับราชการของผู้เขียน ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้เป็นไปโดยกว้างขวางยิ่งขึ้นตามสมควร

วิธีการศึกษา

ส่วนใหญ่ของการเสนอบทความเรื่องนี้จะเสนอในรูปของการพรรณนาและวิเคราะห์วิจารณ์ควบคู่กันไป และจะเป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำราในห้องสมุดและเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการเป็นข้อใหญ่ใจความ มีหลายตอนของบทความนี้จะเป็นผลงานจากการสังเกตการณ์โดยตรง (direct observation) ของผู้เขียน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในเรื่องนี้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและทัศนะที่กว้างขวางยิ่งขึ้นตามสมควร และสามารถที่จะเปรียบเทียบได้ว่า ในทางหลักการกับในทางปฏิบัตินั้นแตกต่างกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ฐานะ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และความจำเป็นในการจัดตั้งของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี เป็นคณะที่ปรึกษาคณะหนึ่งในบรรดาคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 สมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยความคิดริเริ่มของพลตรีหลวงวิจิตรวาทการ สมัยดำรงตำแหน่งปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการนำแนวความคิดการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามาใช้ วัตถุประสงค์

ที่สำคัญของการจัดตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ก็คือ เพื่อให้คณะที่ปรึกษา
กฎหมาย ฯ ดังกล่าวช่วยพิจารณาตัวบทกฎหมายตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย
ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การตัดสินใจตลอด
จนการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ในทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี เป็นไป
ด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง สมเหตุสมผลมากที่สุด¹

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เดิมของการจัดตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายของ
นายกรัฐมนตรี ก็เพื่อให้ช่วยพิจารณากฎหมายและปัญหาต่าง ๆ ในทางกฎหมายตามที่นาย
กรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ หากได้มีสิทธิหรืออำนาจ
ที่จะริเริ่มด้วยตนเองไม่

2. **ฐานะ (status)** คำว่า “ฐานะ” ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะให้ครอบคลุม
เฉพาะความหมายในด้านกฎหมาย ซึ่งท่านผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้คำนิยามของศัพท์ดังกล่าวไว้ว่า
“คำว่าฐานะเป็นคำศัพท์ที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หมายถึง ความสามารถตามกฎหมาย
ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่จะใช้อำนาจของตนบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ความ
รับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือเพื่อบุคคลอื่นก็ตาม”²

คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็น
นายกรัฐมนตรีนั้น แต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนัก
นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรง
คุณวุฒิตามที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติราชการใด ๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีได้ และให้มีอำนาจ
กำหนดอัตราเบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนให้แก่บุคคลนั้น ๆ ได้ด้วย”³ ส่วนคณะที่ปรึกษา

¹ สัมภาษณ์ นายชัยเชต สุนทรพิพิธ, หัวหน้าแผนกนิติกร กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมกร
สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2509.

² Julius Gould and William L. Kolb, *A Dictionary of the Social Sciences*,
(New York: The MacMillian Company, 1965), p. 693. (แปลโดยผู้เขียน)

³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502, *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*
เล่ม 76, ตอนที่ 24 (14 กุมภาพันธ์ 2502), มาตรา 17.

กฎหมายฯ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีและปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงปัจจุบันนั้นแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติฯ ฉบับปี พ.ศ. 2502 โดยความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับปี 2505 บัญญัติไว้ว่า “นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติราชการใดๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีได้ และให้มีอำนาจกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่บุคคลนั้นๆ ได้. . .”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ได้ นั้น มิได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่หรือฐานะของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้กว้างๆ ว่า “นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติราชการใดๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีได้. . .” จึงเป็นเรื่องที่จะต้องวิเคราะห์ในทางหลักวิชาการดู

เมื่อพิจารณาจากชื่อที่เรียกคือ “คณะที่ปรึกษากฎหมาย” แล้วก็อาจกล่าวได้ว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายมีฐานะเป็นคณะที่ปรึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา (staff) เท่านั้น คำว่าหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึงหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาซึ่งต่างกับอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรืออำนาจในการบังคับบัญชา⁵

อนึ่ง แม้ว่ากฎหมายจะมีได้ระบุระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ไว้ก็ตาม แต่โดยหลักทั่วไปแล้วคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ เป็นคณะที่ปรึกษาชั่วคราวและจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่โดยอัตโนมัติ เมื่อนายกรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ตัวอย่างนี้จะเห็นได้จากกรณีที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ใหม่หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้พ้นจากตำแหน่งนายก

⁵ James D. Mooney, “The Principles of Organization”, *Ideas and Issues in Public Administration*, ed. Dwight Waldo (New York : McGraw Hill Book Company, 1953), p. 96.

รัฐมนตรี เพราะถึงแก่อสัญกรรมแล้ว คณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ที่ตั้งใหม่นี้ก็เป็นคณะที่ปรึกษากฎหมายชุดเดียวกันกับชุดก่อนนั่นเอง

3. ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่าฐานะของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นเพียงคณะที่ปรึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำแนะนำปรึกษาในปัญหากฎหมาย ตามแต่จะได้รับการมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และจากการศึกษาของผู้เขียนไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ไว้โดยแจ่มชัดเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ตีในทางปฏิบัติได้มีแนวในการยึดถือเป็นหลักปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีอยู่ 2 ประการ คือ :-

(ก) ร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบังคับของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) เรื่องอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือเรื่องพิเศษตามแต่จะได้รับการมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี⁶

ในปัจจุบันมีหน่วยราชการซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรงจำนวน 27 หน่วยด้วยกัน⁷ เมื่อพิจารณาจากหลักการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว น่าจะสันนิษฐานได้ว่า การร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย ฯลฯ ส่วนใหญ่น่าจะเป็นเรื่องของหน่วยราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนเรื่องอื่นๆ นั้นจะพิจารณาก็เฉพาะเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องพิเศษ ซึ่งได้รับการมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

⁶ ชัยเรศ, *op. cit.*

⁷ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509, *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*, เล่ม 83, ตอนที่ 29 (31 มีนาคม 2509), มาตรา 3.

แล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น เมื่อได้ศึกษาถึงเรื่อง ผลการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ในตอนที่ 2 ต่อไป

4. ความจำเป็นในการจัดตั้ง เหตุผลหรือความจำเป็นในการจัดตั้งคณะที่ปรึกษา กฎหมายของนายกรัฐมนตรี ก็เช่นเดียวกับเหตุผลหรือความจำเป็นในการจัดตั้งคณะ ที่ปรึกษาหรือกรมการอื่น ๆ กล่าวคือในการบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดโครงการ ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีจะตัดสินใจ และวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ แต่ผู้เดียวทุกอย่าง อย่างรอบคอบ ถูกต้อง โดยไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิ คำนึงต่าง ๆ คอยให้คำแนะนำปรึกษานั้น ย่อมเป็นการเสียวิสัย เพราะขอบเขตของอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการอำนวยการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีนั้น มี อย่างกว้างขวาง ภารกิจอันยุ่งยากมากมาย ที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของความรับผิดชอบของ นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้ารัฐบาลเช่นนี้ หัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารในหลาย ประเทศจึงนิยมตั้งคณะที่ปรึกษาหรือคณะกรมการขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาหรือความเห็นแก่ นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีดำเนินไปด้วยความ รอบคอบและถูกต้องสมเหตุสมผลมากที่สุด⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกา

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการแต่งตั้งขึ้น ก่อนคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ได้มีการแต่งตั้งและเรียกเป็นทางการว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการ กฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็คือ

⁸ สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี, *ประวัติและหน้าที่ของสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี* (พระนคร : กองการพิมพ์สลาทกินแบ่งรัฐบาล, 2506), หน้า 19-20.

เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหลาย⁹

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็คือ เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำหน้าที่นี้ตลอดมาแต่คณะเดียว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2502 จึงได้มีการจัดตั้งที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ สับสนเข้าใจยากยิ่งขึ้น เพราะอาจทำให้สงสัยได้ว่า คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ และคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างไร จะไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ก้าวถ่างซ้อนกันหรือ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในรายละเอียดมากยิ่งขึ้นในตอนต่อไปว่าเป็นอย่างไร ส่วนวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหลายนั้น ผู้เขียนก็ได้ชี้ให้เห็นในตอนต่อไปว่า ได้มีการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อหลังนี้เพียงใดหรือไม่

๒. ฐานะ ก่อนที่จะศึกษาถึงฐานะของคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรจะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ประกอบด้วยใครบ้าง คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ กรรมการ และเลขาธิการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั้งหลายของคณะกรรมการ^{๑๐}

สำหรับกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ :-

(ก) กรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็น

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 หน้า 780 (9 ธันวาคม 2476).

¹⁰ *Ibid.*, มาตรา 6-7.

ในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

กรรมการกฤษฎีกานี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ กับกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ ได้แก่ เลขาธิการคณะ กรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และด้วยความเห็นชอบ ของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญนั้น ได้แก่ รัฐมนตรีทุกท่านซึ่งเป็น กรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง

(ข) กรรมการร่างกฎหมาย มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล กรรมการประเภทนี้ได้แก่ ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรี¹¹

มีข้อที่น่าสังเกตอยู่บางประการ ก็คือ “หน้าที่จัดทำร่างกฎหมายรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล” นั้น ทั้งกรรมการกฤษฎีกาและ กรรมการร่างกฎหมายต่างก็มีหน้าที่นี้เหมือนกัน แต่ที่ต่างกันก็คือ กรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น ที่กฎหมายให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ส่วนกรรมการร่างกฎหมายไม่มีอำนาจ เช่นว่านี้แต่อย่างใด ฉะนั้น ถ้าหากเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง กรรมการกฤษฎีกาเท่านั้นที่มีอำนาจและจะไม่ประชุมร่วมกับกรรมการร่างกฎหมาย แต่ถ้า เป็นการประชุมเพื่อจัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวง การเมืองของรัฐบาล กรรมการกฤษฎีกากับกรรมการร่างกฎหมายอาจประชุมพิจารณาร่วม กันเมื่อมีปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณา

¹¹ *Ibid.*, มาตรา 8-10, และมาตรา 12-13.

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง ก็คือ “การจัดทำร่างกฎหมาย รับประทานให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล” นั้น กฎหมายใช้คำว่า มี “หน้าที่” ซึ่งในทางรัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงงานหรือหน้าที่ที่มอบให้ทำ¹² ข้อที่น่าจะพิจารณาก็คือในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความประสงค์ของทบวงการเมืองของรัฐบาล โดยไม่มีหลักเกณฑ์ของตัวเองเลยหรืออย่างไร ในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดมากยิ่งขึ้นเมื่อได้ศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาในตอนต่อไป ส่วน “การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” นั้นกฎหมายใช้คำว่า มี “อำนาจ” คำว่า “อำนาจ” นี้อาจเทียบเคียงได้กับคำว่า “authority” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายถึงอำนาจและสิทธิต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จ¹³

ในปัจจุบันยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาสถาบันเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะยังไม่มีกฎหมายออกมาให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 กำหนดเงื่อนไขว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดมากยิ่งขึ้นในตอนต่อไป อย่างไรก็ตามในการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ผู้เขียนจะศึกษาทั้งในด้านหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปฏิบัติเป็นหน้าที่ประจำอยู่แล้ว และในหน้าที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทำนองเดียวกันกับศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสด้วย

หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง และมีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดการลงมติในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันก็คือ การที่เลขาธิการของคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงาน

¹² Louis A. Allen, *Management and Organization*, (New York : McGraw Hill Book Company Inc., 1958), p. 117.

¹³ *Ibid.*, p. 118.

ธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและเป็นบุคคลคนเดียวกับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีก็ การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีทั้งหลายซึ่งเป็นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญโดยตำแหน่ง ประกอบกับยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาสามัญ ซึ่งเป็นกรรมการประเภทเดียวกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนก็ดี อาจทำให้เลขาธิการและกรรมการร่างกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นข้าราชการประจำอยู่ในฐานะที่ลำบากใจไม่น้อยในการแสดงความคิดเห็นให้เป็นไปตามหลักวิชาได้อย่างเต็มพิกัด ยิ่งถ้าเป็นกรณีที่นโยบายของฝ่ายบริหารขัดกับหลักวิชาการตามความเห็นของกรรมการดังกล่าวด้วยแล้ว ก็ยากจะคัดค้านได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นเรื่องน่าคิดว่ากรรมการซึ่งเป็นข้าราชการประจำจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพียงใด

3. ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ:—

(ก) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

(ค) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁴

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามข้อ (ก) โดยจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เท่าที่เป็นมาสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง แต่เคยส่งผ่านทางรัฐบาล สำหรับการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติกระทรวงทบวงกรม เจ้าของเรื่องจะเสนอร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ พร้อมด้วยหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการแล้วก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในรายละเอียด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรได้ โดยถือหลักว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ จะต้องไม่ขัดกับกฎหมาย

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476, *op.cit.*, มาตรา 5.

รัฐธรรมนูญและหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญผู้แทน ของหน่วยราชการซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องมาชี้แจงเหตุผลและเสนอความคิดเห็นอีกด้วย เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะส่งร่างดังกล่าว เพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก็จะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดเข้าในระเบียบวาระการประชุมของสภาต่อไป¹⁵

สำหรับหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาลนั้นเมื่อมีหน่วยราชการของรัฐบาลขอคำปรึกษาหรือความเห็นมา คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะให้ความเห็นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เช่น กระทรวงมหาดไทยเคยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ว่า ผู้ที่อยู่ในระหว่างเวลาของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶ เป็นต้น

ส่วนหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ขณะนี้ยังไม่มีความหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476¹⁷

ความจริงได้เคยมีความพยายามที่จะออกกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่เหมือนกัน เช่น สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้มีการเตรียมการที่จะออกกฎหมายดังกล่าว ถ้าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่ทำการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2501 เสียก่อน กฎหมายฉบับที่วางนั้นก็คงออกใช้แล้ว¹⁸

¹⁵ สัมภาษณ์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์, กรรมการร่างกฎหมายประจำฝ่ายต่างประเทศ (จีนพิเศษ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2509.

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ เล่ม 1 (ไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์), หน้า 84.

¹⁸ อมร, *op.cit.*

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีหน้าที่รับแปลกฎหมาย และเอกสารทางกฎหมายให้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่างๆ และองค์การสหประชาชาติตามที่ร้องขอมา ผลงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาในตำแหน่งและตำแหน่งอื่น ๆ นั้น ผู้เขียนจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

4. ความจำเป็นในการจัดตั้ง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็คือ เพื่อให้จัดร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหลาย แต่หน้าที่สำคัญที่คณะกรรมการกฤษฎีกาทำอยู่จริงก็คือ การจัดร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ ตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเท่าที่แล้วมาคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลใช้สิทธิดังกล่าวมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ เพื่อที่จะให้เข้าใจเรื่องนี้ยิ่งขึ้น เห็นสมควรที่จะพิจารณาเรื่องแนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในทัศนะของนักรัฐศาสตร์เสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า หน้าที่ในการริเริ่มและออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของใคร ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีสิทธิที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายได้หรือไม่ ถ้าได้ควรจะให้หน่วยงานใดช่วยเหลือในการจัดร่างกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ นี้

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักทฤษฎีการเมืองชาวฝรั่งเศส ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาและผู้ให้บรรดาธิบายทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจได้ชัดเจนมากที่สุด ได้เน้นให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) ก็เพราะเกรงว่า หากบุคคลหรือองค์การใดมีอำนาจดังกล่าวเกินกว่าหนึ่งอย่างแล้วก็จะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง¹⁹ ตามแนวความคิดนี้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะริเริ่มเสนอและออกกฎหมายได้อย่างเต็มที่ แต่ก็มิได้หมายความว่า จะกีดสิทธิของฝ่ายบริหารที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายไป หลายประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็

¹⁹ Austin Ranney, *The Governing of Men*, rev. ed., (New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1966), pp. 396-97.

ให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ประเทศไทยซึ่งใช้การปกครองแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับอังกฤษ ก็ให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายได้ เพราะฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และอยู่ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริง ย่อมรู้ความต้องการที่แท้จริงของกฎหมายอะไร จึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จ

เพื่อความสะดวกรวดเร็ว ฝ่ายบริหารในหลายประเทศจึงได้เตรียมร่างกฎหมายนั้น ๆ พร้อมด้วยตัวบทและรายละเอียดต่าง ๆ เสนอต่อรัฐสภาเสียเลยทีเดียว แทนที่จะเสนอแต่เพียงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แล้วมอบให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนเป็นผู้ร่างตัวบทและรายละเอียดอื่น ๆ ทั้งนี้มีได้หมายความว่า ฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวก้าวใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะรัฐสภามีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอได้ ยิ่งกว่านี้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการออกกฎหมายนั้น ๆ ก็อยู่ที่รัฐสภา²⁰

เหตุผลที่ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายพร้อมรายละเอียดเหล่านั้น ก็เพราะฝ่ายบริหารมีข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ อยู่พร้อมแล้ว รัฐสภาเองอาจจะขาดในเรื่องนี้ก็ได้ ฉะนั้น ในบางประเทศเพื่อความเหมาะสมและรวดเร็ว เช่น ในฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) นอกจากจะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองแล้วยังทำหน้าที่ช่วยเหลือในการร่างกฎหมาย เมื่อรัฐบาลขอร้อง และอาจทำหน้าที่ตรวจร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนหรือรัฐบาล เมื่อได้รับคำร้องขอ สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ร่างหรือตรวจแก้ไขร่างกฎหมายและกฎข้อบังคับอื่น ๆ ของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปโดยรอบคอบและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ มาแล้ว²¹

²⁰ พิชาน บุลยง, *พิชานอุบลรัตน์*, ๑ พจน.๑ นายกรัฐมนตรีพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพิชาน บุลยง (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 15-16.

²¹ *Ibid.*, หน้า 16-19.

หนึ่ง สำหรับปัญหาเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวในตอนที่ 2 เมื่อได้ศึกษาถึงเรื่องปัญหาของการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

การดำเนินงาน ผลงานและปัญหาของคณะที่ปรึกษากฎหมายของ นายกรัฐมนตรีและของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในบทก่อนผู้เขียนได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ฐานะ ขอบเขตของ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และความจำเป็นในการจัดตั้ง คณะที่ปรึกษากฎหมายของ นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วว่า ในทางหลักการนั้นมีอยู่อย่างไร ในตอนนี้จะได้เสนอให้เห็นว่า ในทางปฏิบัตินั้นได้มีการดำเนินการไปตามหลักการที่กล่าวไว้ใน บทก่อนหรือไม่ โดยจะได้ศึกษาถึงการดำเนินงาน ผลงาน และปัญหาของคณะที่ปรึกษา กฎหมายของนายกรัฐมนตรี และของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นลำดับไป

การดำเนินงาน

1. คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ในการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีนั้น ในด้านธุรการมีกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการซึ่งสังกัดสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีช่วยปฏิบัติงานในด้านธุรการให้ ทั้งนี้ เพราะคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ไม่มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำของตนเอง จึงต้องอาศัย กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการช่วยปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการ เช่น การพิมพ์หนังสือ การนัดประชุมที่ปรึกษากฎหมาย ฯ เป็นต้น

ส่วนในด้านการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีนั้น คณะที่ปรึกษากฎหมายจะประชุมกันเป็นองค์คณะ (คณะที่ปรึกษา กฎหมายสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และสมัยปัจจุบันเป็นคณะที่ปรึกษา ชุดเดียวกัน) ซึ่งประกอบด้วยคณะที่ปรึกษารวม 15 นาย เป็นประธานคณะที่ปรึกษา 1 นาย ที่ปรึกษา 13 นาย กับที่ปรึกษาและเลขานุการอีก 1 นาย หากจำแนกคณะที่ปรึกษากฎหมาย ออกเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และข้าราชการบำเหน็จบำนาญ (ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกรวม ๆ ว่า ข้าราชการบำนาญ) แล้ว จะมีองค์ประกอบดังนี้ คือ

- (1) ข้าราชการการเมือง 1 นาย
- (2) ข้าราชการประจำ 8 นาย
- (3) ข้าราชการบำนาญ 6 นาย²²

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ คณะที่ปรึกษากฎหมายชุดนี้ประกอบด้วยที่ปรึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ คือมีจำนวน 8 นาย จากจำนวนคณะที่ปรึกษาทั้งหมด 15 นาย และที่ปรึกษาชุดเดียวกันนี้จำนวน 14 นาย ก็เป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

คณะที่ปรึกษากฎหมายฯ จะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนทุกวันพุธและวันศุกร์ เพื่อพิจารณากฎหมาย หรือปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ข้อที่น่าสังเกต ก็คือกฎหมายที่คณะที่ปรึกษากฎหมายฯ พิจารณาแล้ว โดยปกติจะไม่ส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีก แต่จะส่งตรงไปยังนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป²³

หากพิจารณาจากลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะของงานก็ไม่ต่างไปจากการพิจารณากฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้เขียน จะได้กล่าวในลำดับต่อไป จึงชวนให้น่าคิดว่าจะมิเป็นการปฏิบัติงานซ้อนกันหรือ

สำหรับผลประโยชน์ตอบแทนที่คณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ได้รับในการปฏิบัติหน้าที่ก็คือ จะได้รับเบี้ยประชุมเหมาจ่ายเป็นรายเดือน คือ ประธานที่ปรึกษาได้รับเดือนละ 1,460 บาท ที่ปรึกษาได้รับเดือนละ 1,000 บาท ที่ปรึกษาและเลขานุการได้รับเดือนละ 1,200 บาท²⁴ ซึ่งหมายความว่า ที่ปรึกษาจะมาประชุมตามปกติทุกครั้งหรือไม่ก็ตาม จะได้รับเบี้ยประชุมเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามจำนวนที่กำหนดข้างต้นนั้น ยิ่งกว่านั้นหากในเดือนใด

²² คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ 272/2506. เรื่องแต่งตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี, ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2506.

²³ ซึบเซต, *op.cit.*

²⁴ *Ibid.*

มีการประชุมเกินกว่า 10 ครั้ง คณะที่ปรึกษากฎหมายก็จะได้เบี้ยประชุมเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนต่อครั้งดังนี้คือ:—

- 1) ประธานคณะที่ปรึกษาได้เพิ่ม 40 % ของเบี้ยประชุมเหมาจ่าย หรือครั้งละ 560 บาท
- 2) ที่ปรึกษาได้เพิ่ม 10% ของเบี้ยประชุมเหมาจ่าย หรือครั้งละ 100 บาท
- 3) ที่ปรึกษา และเลขานุการได้เพิ่มอีก 20% ของเบี้ยประชุมเหมาจ่ายหรือครั้งละ 240 บาท²⁵

เมื่อพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้กับคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ในรูปเบี้ยประชุมเหมาจ่าย (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ตำแหน่งสูง มีเงินเดือนและรถประจำตำแหน่งอยู่แล้ว) กับผลงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอในลำดับต่อไป แล้วชวนให้น่าพิจารณาว่าจะเป็นการเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่รัฐบาลกำลังเร่งรัดพัฒนาประเทศเช่นนี้ สมควรที่จะนำเงินงบประมาณของประเทศซึ่งส่วนหนึ่งมาจากภาษีอากร ซึ่งเก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า

2. คณะกรรมการกฤษฎีกา ในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่างกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ นั้น ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย และผู้มีประสบการณ์ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย เพื่อความเหมาะสมและสะดวกในการปฏิบัติงาน ได้มีการแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็นกองต่าง ๆ 7 กอง และมีกองพิเศษอีก 1 กอง หากจะจำแนกองค์ประกอบของกรรมการร่างกฎหมายในกองต่าง ๆ ออกเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และข้าราชการบำนาญแล้ว อาจจำแนกได้ตามตารางต่อไปนี้ คือ

²⁵ Ibid.

ตารางที่ 1

กรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ

รายการ	องค์ประกอบของกรรมการร่างกฎหมายในกองต่างๆ			
	ข้าราชการ การเมือง	ข้าราชการ ประจำ	ข้าราชการ บ้านนอก	รวม
กรรมการร่าง ก.ม. กองที่ 1	1	2	5	8
” ” ” 2	—	6	1	7
” ” ” 3	—	3	5	8
” ” ” 4	—	1	6	7
” ” ” 5	—	5	3	8
” ” ” 6	—	5	4	9
” ” ” 7	1	4	3	8
กรรมการร่าง ก.ม. กองพิเศษ	1	1	7	9
รวมจำนวนกรรมการและตัว บุคคลที่เป็นกรรมการ	3	27	34	64

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 178/2507, เรื่องการแบ่งกรรมการร่างกฎหมาย,
ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2507, (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

จากตารางแสดงองค์ประกอบของกรรมการร่างกฎหมายในกองต่าง ๆ ข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ว่ายอตรวมของข้าราชการบ้านนอก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่างกฎหมายในกองต่าง ๆ จะมีมากกว่าข้าราชการประจำก็ตาม ก็มีจำนวนประมาณ 34 คน (บางคนเป็นกรรมการหลายกอง) ส่วนข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่างกฎหมายมีจำนวน 20 นาย ($27 - 7 = 20$ เพราะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น

กรรมการทุกกอง) แต่โดยที่การจัดแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็นกองต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น มิได้มีระเบียบกำหนดไว้แน่นอนว่ากองใดมีหน้าที่พิจารณากฎหมายเรื่องใดบ้าง เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการที่จะพิจารณาว่าเรื่องใด ควรให้กองใดเป็นผู้พิจารณา ปกติกองต่าง ๆ จะประชุมกันอาทิตย์ละ 2 ครั้ง (ยกเว้นกองพิเศษซึ่งเลขาธิการจะกำหนดว่าประชุมเมื่อใดและเรื่องใดบ้าง)²⁶ ฉะนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีอำนาจอย่างมากมายที่จะเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่า เรื่องใดควรให้กองใดเป็นผู้พิจารณา หากเลขาธิการไม่อยู่ในฐานะที่มีอิสระที่จะใช้วิชาความรู้และดุลพินิจของตนได้อย่างเต็มพิกัดแล้ว การที่เลขาธิการจะพิจารณาให้กองที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ เช่น กองที่ 2 กองที่ 5 กองที่ 6 และกองที่ 7 เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ก็ย่อมจะทำได้ และการลงมติของกรรมการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งถ้าข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงข้าราชการประจำด้วยแล้ว การพิจารณาร่างกฎหมายของกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการประจำดังกล่าวก็ยากที่จะทำได้โดยมีอิสระ ในบางครั้งอาจจำเป็นต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตนจนต้องละเว้นหลักวิชาบางอย่างก็เป็นได้

อนึ่ง สำหรับผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งให้แก่กรรมการร่างกฎหมายนั้น ได้กำหนดไว้โดยให้กรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน ได้เดือนละ 1,000 บาท ส่วนกรรมการร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน เดือนละ 1,500 บาท²⁷ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดอัตราเบี้ยประชุมของกรรมการร่างกฎหมายนี้ เหมาะสมกว่าการกำหนดเบี้ยประชุมเหมาจ่ายของคณะที่ปรึกษากฎหมาย เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้มีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว ควรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อยกว่าผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการประจำ (เช่น ข้าราชการบำนาญ) จึงนับว่าชอบด้วยเหตุผลแล้ว

²⁶ สัมภาษณ์นายบุญเลิศ กลั่นณรงค์, ผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 4, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2509

²⁷ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ 142/2503, เรื่องกำหนดอัตราเบี้ยประชุมกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา, ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2503.

ผลงาน

1. ผลงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ดังได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ก็เพื่อให้เป็นที่ปรึกษาปัญหากฎหมายต่างๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี จะพิจารณาร่างกฎหมายก็เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการ ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นหาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้เห็นได้จากตารางแสดงผลการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายระหว่างปี 2504 ถึงสิ้นปี 2508 ซึ่งมีดังต่อไปนี้ คือ :-

ตารางที่ 2

แสดงผลงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ

ปี พ.ศ. 2504-2508

รายการ	จำนวนเรื่องที่พิจารณา					รวม	
	พ.ศ. 2504	พ.ศ. 2505	พ.ศ. 2506	พ.ศ. 2507	พ.ศ. 2508	เรื่อง	%
	เรื่องของส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี						
ให้คำแนะนำปรึกษา	2	3	2	3	2	12	11.6
พิจารณาร่างกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ	5	9	8	9	7	38	25.2
เรื่องของกระทรวงทบวงกรมอื่น							
ให้คำแนะนำปรึกษา	—	—	—	—	—	—	—
พิจารณาร่างกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ	13	36	18	4	6	77	56.6
พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์	2	3	3	1	—	9	6.6
รวม	22	51	31	17	15	136	100.0

ที่มา : กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี,
สมุดรายนั่งสีราชการประจำปี พ.ศ. 2504-2508 (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

จากตารางข้างบนนี้ แสดงให้เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา
กฎหมายของนายกรัฐมนตรีตามความเป็นจริงนั้น ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2504-2506 คณะที่
ปรึกษากฎหมายฯ พิจารณาร่างกฎหมายและข้อบังคับของกระทรวงอื่นมากกว่าการให้คำแนะนำ
นำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีตามหลักการซึ่งกล่าวไว้ในตอนที่ 1 เสียอีก ความจริงหน้าที่ในการร่างกฎหมาย
และข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงทบวงกรมทั้งหลาย เป็นงานในหน้าที่ประจำของคณะ
กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจัดตั้งมาก่อนคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี จึงทำให้อค
คติมิได้ว่า คณะที่ปรึกษากฎหมายจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไรกันแน่ เพราะการปฏิบัติ
งานคู่มือลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยิ่งกว่านั้น งาน
บางอย่างมีลักษณะเป็นการร้องทุกข์ น่าจะได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์
ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วเป็นผู้พิจารณา แต่คณะที่ปรึกษากฎหมายก็เป็นผู้พิจารณาเสียเอง
ความจริงเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวก็มีได้มีลักษณะเป็นเรื่องเร่งด่วนแต่อย่างใด หากเกรงว่า
ถ้าให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วเป็นผู้พิจารณาจะเป็นการ
ล่าช้า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของคณะ
กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็ชอบที่จะใช้อำนาจเร่งรัด ติดตามผลงานได้

หากพิจารณาผลงานในระยะ 5 ปีแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะที่ปรึกษากฎหมายของ
นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ รวม 136 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย
ของกระทรวงอื่นและเรื่องราวร้องทุกข์เสีย 86 เรื่อง หรือ 63.2% ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องโดย
ตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีมีเพียง 50 เรื่อง หรือ 36.8% เท่านั้น ผลงานส่วนใหญ่จึงไม่มี
ลักษณะเป็นการให้คำแนะนำปรึกษาหรือพิจารณาเฉพาะกรณีเร่งด่วน ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้ง
ไว้ แต่เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ประจำของคณะกรรมการกฤษฎีกา
จึงชวนให้น่าคิดว่า การปฏิบัติเช่นนี้เป็นการช่วยหลักการบริหารงานแล้วหรือ

2. ผลงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับผลงานของคณะกรรมการ
กฤษฎีกาในช่วงระยะเวลา 5 ปี คือ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2508 นั้น อาจแสดงให้เห็นได้
ตามตารางหน้าต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 3

สถิติผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. 2504-2508

รายการ	พ.ศ. 2503		พ.ศ. 2504		พ.ศ. 2505		พ.ศ. 2506		พ.ศ. 2507		พ.ศ. 2508		รวม				
	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง	รับ คำสั่ง	เสร็จ ค้าง			
พระราชบัญญัติ	44	24	20	16	29	33	16	41	47	10	33	36	7	37	184	169	15
พระราชกฤษฎีกา	40	40	-	14	63	49	14	43	41	13	28	34	7	89	263	254	9
กฎกระทรวง	7	97	36	12	74	98	12	99	78	33	108	141	-	113	527	526	1
ข้อบังคับ	1	2	-	1	3	1	-	2	-	-	-	-	-	-	5	5	-
ความเห็น	-	31	7	2	34	39	2	36	33	5	33	32	6	35	176	171	5
แปลกฎหมาย	1	1	4	5	6	5	2	2	2	5	2	1	6	-	15	15	-
รวม	9	253	195	51	209	225	51	221	206	66	204	244	26	274	1,170	1,140	30

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สมุดสถิติผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2504-2508.
(จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

จากตารางข้างบนนี้แสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในทางปฏิบัตินี้มีลักษณะเหมือนกับอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมาย (ยกเว้นการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง) กล่าวคือ งานในหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่ จะเป็นการร่างหรือพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ การให้ความเห็นหรือคำปรึกษา การแปลกฎหมายตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี หรือตามที่มีผู้ร้องขอมา

หากพิจารณาผลงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาในระยะเวลา 5 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบังคับแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว 954 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นพระราชบัญญัติเสีย 169 ฉบับ จากตัวเลขดังกล่าวนี้อาจมองได้หลายทัศนะ ในทางหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่า ในยุคที่ประเทศกำลังเร่งรัดพัฒนานี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องออกกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบังคับต่างๆ เพื่อปฏิบัติการตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ แต่ถ้าหากจะพิจารณาในแง่ที่ว่า “รัฐบาลที่ดีที่สุด คือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด”²⁸ แล้ว การที่รัฐบาลออกกฎหมายจำนวนมากมายเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าย่อมมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน (Civil rights) ไม่มากก็น้อยยิ่งถ้าหากคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีอิสระอย่างเพียงพอในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล และประชาชนยังไม่มีตัวแทนของตนในรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาล เพื่อให้หลักประกันว่า กฎหมายที่จะออกบังคับใช้จะอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม แล้วการออกกฎหมายของรัฐบาลก็จะมีลักษณะเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ซึ่งอาจมองข้ามความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ก็เป็นไปได้

อนึ่ง ถ้าจะถือว่าการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติงานคั่งค้างในแต่ละปีตามที่ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3 เป็นการปฏิบัติงานที่ล่าช้านี้ ในเรื่องนี้ได้รับคำชี้แจงจาก ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “หากจะว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติงานล่าช้า ก็อาจพูดได้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาถือหลักว่า

²⁸ Austin Ranney, *op.cit.*, p. 48

ต้องทำให้ได้ดีเท่าที่จะทำได้ คือ ดีคุณภาพดีกว่าจะทำลวกๆไป”²⁹ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเรื่องความล่าช้าในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น กรรมการร่างกฎหมายยังต้องอาศัยข้าราชการประจำในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งไม่ค่อยมีเวลามาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ การจัดอัตราส่วนระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการบำนาญในกองต่างๆ ยังไม่เหมาะสม การขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดยิ่งขึ้น เมื่อได้ศึกษาถึงเรื่องปัญหาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาของการดำเนินงาน

ในการศึกษาปัญหาของการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย และของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ จะเสนอเฉพาะปัญหาที่สำคัญๆ เท่านั้น คือ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน และปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน

1. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการทำงาน คำว่า “อิสระ” (independent)

เมื่อใช้กับการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ (commission or board) หมายถึง คณะกรรมการนั้น จะต้องอยู่นอกสังกัดของกระทรวงทบวงกรมฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีก็ตาม มีอำนาจที่จะให้กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ก็เฉพาะเข้ากรณีที่มีหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ฉะนั้น “ความเป็นอิสระ” ซึ่งใช้ในการศึกษาเรื่องนี้จึงได้หมายความว่า คณะกรรมการมีความเป็นอิสระจากการให้ออกจากตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่หมายความว่า มีฐานะที่แยกตัวออกมาต่างหากจากกระทรวงทบวงกรมของฝ่ายบริหาร³⁰

ถ้าจะพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ตามความหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ก็อาจกล่าวได้ว่าไม่สู้จะมีปัญหามากนัก เพราะ

²⁹ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย, เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2509

³⁰ Robert E. Cushman, “The Problem of the Independent Regulatory Commission”, *Ideas and Issues in Public Administration*, ed. Dwight Waldo (New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1953), p. 138.

โดยหลักการแล้ว คณะที่ปรึกษากฎหมายมีฐานะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำปรึกษาในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ คณะที่ปรึกษามีอิสระที่จะเสนอความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ จะเป็นปัญหามากยิ่งขึ้น หากให้คณะที่ปรึกษากฎหมายทำหน้าที่ร่างและพิจารณา ร่างกฎหมายเสียเอง แทนที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำ วิธีที่ดีและน่าจะเหมาะสมที่สุดก็คือควรให้คณะที่ปรึกษากฎหมายทำหน้าที่เฉพาะให้คำแนะนำปรึกษาในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ 1 ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย และมีอำนาจอย่างมากมาย ปฏิบัติงานรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง กรรมการร่างกฎหมายในกองต่าง ๆ ยังต้องอาศัยข้าราชการประจำอยู่จำนวนไม่น้อย เหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจยังไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากพุ่มว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความหมายที่กล่าวมาแล้ว การณ์อาจเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจำเป็นต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล จนบางครั้งอาจจะละเว้นหลักการสำคัญบางอย่างของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไป ในประเทศสหรัฐอเมริกาในการร่างกฎหมายถือหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ นอกจากจะต้องไม่ขัดกับหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว กฎหมายนั้น ๆ จะต้องไม่ขัดกับหลักประสิทธิภาพในการบริหารงานอีกด้วย³¹

ในเรื่องปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ได้รับคำชี้แจงจากศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัยว่า "ในเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ไม่น่าจะมีปัญหา เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ร่างไปตามความต้องการของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ยึดหลักวิชาด้วย หากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

³¹ Robert K. Carr and Others, *American Democracy in Theory and Practice*, (New York: Rinehart and Company, Inc., 1955), pp. 505-506.

ฎีกาไม่ตรงกับความเห็นของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรียืนยันให้ร่างตามนั้น ก็ร่างตามที่ยืนยันมานั้น”³²

ข้อความข้างบนนี้ชวนให้น่าคิดว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่จริงหรือ

2. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยหลักการแล้วคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ปฏิบัติหน้าที่ในการร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้การปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการก้าวท้าว และซ้ำซ้อนกันกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไป ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ฯ จำนวน 14 นาย จากจำนวนทั้งสิ้น 15 นาย เป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาค้วย และโดยที่คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ แต่งตั้งขึ้นโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีจึงมีลักษณะเป็นการชั่วคราวชั่วคราว หากมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีใหม่ อาจจะเลิกล้มไปเมื่อใดก็ได้ ฉะนั้น จึงเห็นควรที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ให้ทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อประกอบการวินิจฉัยตกลงใจของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้นหากจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่เช่นที่วางนี้ได้แล้ว ก็สมควรจะเปลี่ยนอัตราเบี้ยประชุมเหมาจ่ายเป็นรายเดือนสำหรับคณะที่ปรึกษากฎหมายมาเป็นการกำหนดให้เบี้ยประชุมเป็นรายครั้งไป และนำเงินส่วนที่ประหยัดได้นี้ไปเพิ่มแก่กรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ เพื่อให้กรรมการดังกล่าวสามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องมัวกังวลในการประกอบอาชีพส่วนตัว เพื่อหารายได้ทางอื่น

สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ส่วนใหญ่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกับในทางปฏิบัติมีลักษณะเหมือนกัน ยกเว้นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เท่านั้นที่ยังไม่

³² หยุค, *op. cit.*

มีกฎหมายออกมาบังคับใช้เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าว ประเด็นที่น่าจะพิจารณาต่อไปก็คือ สมควรที่จะให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เช่นเดียวกับศาลปกครองของฝรั่งเศสหรือไม่

ในประเทศอียิปต์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น (Council of State) โดยเลียนแบบจากกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรและของข้าราชการจากการกระทำอันมิชอบของรัฐบาล คณะกรรมการกฤษฎีกานี้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล³³ หากคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยมีอิสระจากรัฐบาลอย่างแท้จริง ดังเช่นในกรณีของอียิปต์หรือศาลปกครองของฝรั่งเศสแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะได้มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย

จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามาแล้วแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาเช่นกัน แต่สำหรับในปัจจุบันแล้วแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองหรือให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วยนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังห่างไกลต่อความเป็นจริงมาก ถ้าหากจะถือว่าทัศนคติเกี่ยวกับศาลปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คือ นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน ได้ให้ทัศนคติเกี่ยวกับศาลปกครอง มีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า ประเทศไทยไม่ควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะมีศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาอยู่แล้ว และคดีปกครองก็มีใช้ว่าจะมีลักษณะพิเศษอย่างไร ไม่เหมือนกับคดีของเด็กและเยาวชน การที่จัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนก็เพื่อที่จะให้การพิจารณาคดีแตกต่างไปจากการพิจารณาคดีอาญาผู้ใหญ่โดยทั่วไป ไม่ต้องการที่จะให้เด็กและเยาวชนมีความรู้สึกว่าคุณเป็นนักโทษ³⁴

ในทัศนคติของผู้เขียนเห็นว่า คดีปกครองนั้นมีลักษณะสลบซับซ้อนและละเอียดกว่าคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยทั่วไปยากที่จะเข้าใจได้ลึกซึ้ง จึงจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านการปกครองมาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

³³ พินิจ, *op. cit.*, p. 44.

³⁴ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, คำบรรยายเรื่องกระทรวงยุติธรรมกับการพัฒนานโยบายแห่งชาติ, บรรยายแก่นักศึกษาวิทยาลัยมัธยมอาญาจักร ชุดที่ 7, วันที่ 21 ธันวาคม 2507 (เอกสารปกปิด).

3. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีปัญหาเลย เพราะคณะที่ปรึกษากฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง แม้จะทำหน้าที่ร่างหรือพิจารณา ร่างกฎหมายของส่วนราชการ ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง แสดงความคิดเห็นเป็นอย่างดี³⁵ อย่างไรก็ดีตามผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตว่า มีกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาบางท่านซึ่งเป็นที่ปรึกษาในคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ ด้วย และการจัดการประชุมของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกา (บางกอง) ประชุมในวันศุกร์วันเดียวกันไม่ทราบว่ามีบุคคลเดียวกันจะปฏิบัติหน้าที่สองอย่างและต่างสถานที่กันในเวลาเดียวกันได้อย่างไร ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้จะสันนิษฐานว่าเป็นเพราะคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ กับคณะกรรมการกฤษฎีกามีได้มีการติดต่อกันได้หรือไม่

สำหรับปัญหาเรื่องการประสานงานของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ในทางปฏิบัติมีการเชิญผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องมาชี้แจง แสดงความคิดเห็นด้วย ในกรณีที่มีความเห็นของผู้แทนหน่วยราชการเจ้าของเรื่องไม่ตรงกับความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปกติคณะกรรมการกฤษฎีกา จะร่างกฎหมายตามความคิดเห็นของตน ซึ่งในบางครั้งก็เกิดการชงกันคู่ประหนึ่งว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นล่าช้า เพราะต้องเสียเวลาต่อรองกัน บางครั้งต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินยืนยันว่าจะให้ร่างกฎหมายไปในแนวใด ปัญหานี้เป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเอง หากยังไม่สามารถแก้ปัญหาระยะเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แล้ว ปัญหาเรื่องการประสานงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็คงจะเกิดขึ้นเรื่อยไป

4. ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายนั้น ในด้านธุรการมีกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้ ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน

³⁵ ชัยเชค, *op.cit.*

ของคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ จึงไม่สู้จะมีมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับปัญหาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานนั้น รู้สึกว่ายังขาดอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังคับแคบ ห้องประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายยังไม่เพียงพอ ห้องสมุดยังขาดตำรากฎหมายต่างประเทศที่จะให้เจ้าหน้าที่ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม รัฐบาลมิได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือเท่าที่ควร การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปฏิบัติหน้าที่ไปเท่าที่จะสามารถทำได้เท่านั้น³⁶ ผลงานที่ปรากฏออกมาจึงมีลักษณะดั่งที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินงานพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาล่าช้า ยืดเยื้อ ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ผู้เขียนเห็นว่าทางรัฐบาลควรจะทำให้ความสนใจและให้ความช่วยเหลือในค่านงบประมาณค่าใช้จ่ายมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน และเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สรุปและความคิดเห็น

สรุป

จากการศึกษาการบริหารงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีกับของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเห็นได้ว่า ในทางหลักการ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายฯ ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาปัญหาในทางกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจ และวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฐานะและขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษากฎหมายจึงมีเพียงเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา หรือพิจารณาปัญหากฎหมายต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติหาเป็นเช่นนั้นไม่ จากการศึกษารายงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายปรากฏว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการร่าง และพิจารณาร่าง

³⁶ หยุต, *op. cit.*

กฎหมายของหน่วยราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและของกระทรวงอื่น ๆ อีกด้วย แม้แต่งานเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งโดยลักษณะของเรื่องมิใช่เรื่องเร่งด่วนและโดยปกติก็เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ แต่คณะที่ปรึกษากฎหมายก็เป็นผู้พิจารณาเสียเอง ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารงานของคณะที่ปรึกษากฎหมาย นอกจากมีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานในหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีหน้าที่ในการร่างและพิจารณากฎหมายเป็นประจำแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงงานในหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายบริหารของไทย ที่มีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากกว่าการกระจายอำนาจ ซึ่งจะยังผลให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานโดยไม่จำเป็น ความจริงนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ก็น่าจะได้มอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณา หากเกรงว่าถ้าให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาแล้ว การพิจารณาอาจล่าช้า นายกรัฐมนตรีก็ชอบที่จะใช้อำนาจในการเร่งรัดติดตามผลงานได้

ในตำแหน่งของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนั้นก็เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ จัดร่างตัวบทกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ และให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทำนองเดียวกันกับศาลปกครองของฝรั่งเศส ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีทั้งจัดทำร่างกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล แปลกฎหมายตามแต่จะมีผู้ร้องขอ และพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามหลักการทุกอย่าง เว้นแต่อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่านั้นที่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ปฏิบัติหน้าที่นี้ เพราะยังไม่มีกฎหมายออกมาให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะได้ออกกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย ส่วนรายละเอียดที่ว่าคดีปกครองนั้นคือคดีอะไรบ้าง คณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด ใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคดีใด

มีลักษณะเป็น “คดีปกครอง” เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ฯลฯ ผู้เขียนจะละเว้นไม่ขอกล่าวในที่นี้ เพราะเป็นเรื่องรายละเอียดพิสดารและอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้

อนึ่ง จากการศึกษาผลงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงระยะเวลา 5 ปี จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการร่างและพิจารณากฎหมายของรัฐบาล แต่จากการศึกษาฐานะและองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่อยู่ในฐานะที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยราชการซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจอย่างมากมาใช้ในการที่จะพิจารณาว่ากฎหมายเรื่องใดควรให้กรรมกรร่างกฎหมายกองใดเป็นผู้พิจารณา เป็นผู้โต้แย้งกับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี กรรมกรร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวนไม่น้อยที่เป็นข้าราชการประจำ คงจะมีความอึดอัดใจไม่น้อยที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในทางหลักวิชาการโดยอิสระเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความคิดเห็นนั้นขัดหรือไม่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเป็นอิสระเสรีอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ผลที่จะติดตามมาจากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อยู่ในฐานะที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็คือ แทนที่การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะยึดหลักการโดยเคร่งครัดที่ว่ากฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และน่าจะรวมหลักที่สามด้วยว่าจะต้องไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าสิ้นเปลือง หรือค้ำยประสิทธิภาพในการบริหารงาน การนี้อาจกลายเป็นว่า อาจมีการละเว้นหลักการดังกล่าวบางอย่าง เพื่อร่างกฎหมายให้เป็นที่ไปตามความประสงค์หรือตามความต้องการของรัฐบาล ยิ่งในระบอบที่ประชาชนไม่มีตัวแทนของตนในรัฐสภาเพื่อช่วยตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งเสนอโดยรัฐบาลเช่นในปัจจุบันด้วยแล้วก็ยากที่จะมีหลักประกันได้ว่า กฎหมายซึ่งเสนอโดยรัฐบาลนั้นจะมีลักษณะเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของ

ประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มชนบางกลุ่มและจะไม่เป็นการจำกัดหรืออิทธิพลสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมากกว่า

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา กฎหมาย ฯ กับของคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ทั้ง ๆ ที่กรรมการร่างกฎหมายใน คณะกรรมการกฤษฎีกามีจำนวนถึง 14 นาย เป็นที่ปรึกษาในคณะที่ปรึกษากฎหมายด้วย แต่จากการศึกษาปรากฏว่าทั้งคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ และคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างก็ปฏิบัติ หน้าที่ของตนเป็นเอกเทศไม่มีการติดต่อประสานงานกันแต่อย่างใด แม้แต่การกำหนดวัน ประชุมตามปกติก็มีการซ้ำกันคือ คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ จะประชุมกันทุกวันพุธและวัน ศุกร์ ในขณะที่เดียวกันก็มีที่ปรึกษาบางท่านซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการ กฤษฎีกาด้วย และจะต้องประชุมกันที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกวันพุธและวันศุกร์ เช่นกัน เหตุผลบางประการที่จำเป็นจะต้องมีการแบ่งงานกันทำ ที่ว่าบุคคลคนเดียวจะอยู่ ณ สถานที่สองแห่งในเวลาเดียวกันไม่ได้ก็³⁷ ฯลฯ ดูเหมือนจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ในการบริหารราชการของไทย

ความคิดเห็น

เพื่อที่จะให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะ ที่ปรึกษาได้อย่างเต็มที่และถูกต้องตามหลักวิชาการ และเพื่อมิให้การปฏิบัติงานของคณะที่ ปรึกษากฎหมาย ฯ มีลักษณะเป็นการก้าวท้าวซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการเรื่องราวยุติธรรมฯ ดังได้เสนอไว้แล้ว ผู้เขียนเห็น ว่า นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีควรจะมอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ปฏิบัติ หน้าที่เฉพาะการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาในทางกฎหมายเท่านั้น ส่วนการจะมอบ หมายให้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น โดยปกติไม่ควรกระทำ เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่ง เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

เมื่อตัดหน้าที่ในการร่างกฎหมายของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ออกได้ การปฏิบัติ

³⁷ Luther Gulick and L. Urwisch (ed.), *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1934), p. 3.

หน้าที่ปกติของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ ก็จะต้องน้อยลงด้วย ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งให้แก่คณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ ก็น่าจะได้พิจารณาเปลี่ยนจากเบี้ยประชุมเหมาจ่ายเป็นรายเดือน มาเป็นให้เบี้ยประชุมเป็นรายครั้งไป และถ้าหากเป็นไปได้ก็ควรจะลดจำนวนที่ปรึกษากฎหมายให้น้อยลง ผลการวิจัยในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานในรูปคณะกรรมการจะให้ได้ดีที่สุด ควรมีจำนวนกรรมการระหว่าง 5-7 คน เป็นเหมาะสมที่สุด เพราะถ้าคณะกรรมการโตมีจำนวนน้อยเกินไป ก็อาจจะไม่ได้มีโอกาสฟังข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากหลายด้าน แต่ถ้าคณะกรรมการโตมีจำนวนมากเกินไปกรรมการทุกคนก็จะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ กรรมการชั้นผู้ใหญ่จะผูกขาดการพูดเสียหมด กรรมการอื่น ๆ ได้แต่รับฟัง³⁸ และสมควรจะกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับที่ปรึกษาที่เป็นข้าราชการประจำให้น้อยกว่าที่ปรึกษาที่เป็นข้าราชการบำนาญ ทั้งนี้เพราะโดยปกติข้าราชการประจำ ซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ แท้กล่าวมีเงินเดือนประจำและมีรถประจำตำแหน่งใช้อยู่แล้ว นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาในทางกฎหมาย นอกจากจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างหนึ่งแล้ว ยังถือว่าเป็นเกียรติยศอีกด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ นี้ควรจะถือหลักความสามารถยิ่งกว่าการเล่นพรรคเล่นพวก และที่ปรึกษาซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ ควรจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปเบี้ยประชุมหรือเงินรางวัลประจำตำแหน่งสุดแล้วแต่จะเรียกอย่างพอเพียงและสมเกียรติ ทั้งนี้เพื่อให้ที่ปรึกษาดังกล่าวสามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ก็ควรจะจัดให้มีการติดต่อประสานงานระหว่างคณะที่ปรึกษากฎหมาย ๆ ของนายกรัฐมนตรีกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในต้นที่เกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ และควรจะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอย่างแท้จริง เช่นไม่ควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ควรจะขึ้นโดยตรง และรับผิดชอบต่อ

³⁸ วิทยุ อังคนารักษ์, *วิธีทางวนให้ดี* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2507), หน้า 105.

นายกรัฐมนตรี เลิกการให้รัฐมนตรีต่าง ๆ เป็นกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญโดยตำแหน่ง ควรจะลดจำนวนข้าราชการประจำให้มาทำหน้าที่ร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาให้น้อยลง เพราะอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะงานซึ่งเป็นราชการประจำก็มีอยู่มากแล้ว และควรที่จะเพิ่มจำนวนกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมิใช่ข้าราชการประจำให้มากขึ้น อาจเป็นข้าราชการบำนาญหรือตัวแทนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยถือหลักคุณวุฒิ และความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และควรให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่กรรมการดังกล่าวอย่างพอเพียงและสมเกียรติ เพื่อที่จะสามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มพิกาศ

ยิ่งกว่านี้ ในบ้านสถานที่ทำงาน ที่ประชุม และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน รัฐบาลควรจะได้ให้ความสนใจและจัดให้ได้อย่างพอเพียง รวมตลอดทั้งกิจการในค้ำห้องสมุด ซึ่งเจ้าหน้าที่และกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสามารถค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมได้ ก็ควรจะได้ได้รับความสนับสนุนและจัดให้มีขึ้นอย่างเพียงพอด้วย

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ในค้ำนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็ควรที่จะได้มีกฎหมายออกมาให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเสียด้วย ทั้งนี้ เพื่อแยกการพิจารณาคดีปกครองออกจากการพิจารณาคดีธรรมดาโดยทั่ว ๆ ไป เพราะลักษณะของคดีปกครองมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากซับซ้อนตั้งไขก่กล่าวมาแล้ว และเพื่อที่จะได้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครองและรัฐบาล ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสได้ให้ศาลปกครอง ทำหน้าที่ดังกล่าวและใช้ได้ผลมาแล้ว

หากได้มีการพิจารณาแก้ไขตามแนวทางที่กล่าวข้างต้นนี้ก็เป็นที่น่าหวังได้ว่าการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี กับคณะกรรมการกฤษฎีกา คงจะได้บรรลุผลสำเร็จสมความมุ่งหวังของทางราชการโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น