



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง : การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ  
การร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยใช้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต  
รหัส ๖๐๐๐๒๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ การร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยใช้หลักนิติธรรม

นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต<sup>๑</sup>

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นคณะกรรมการที่ถือว่าเป็นหน่วยสนับสนุนการทำงานขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ประกอบด้วยกรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งร่วมกันทำงานเป็นหน่วยสนับสนุนของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการจัดทำร่างกฎหมายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องยึดถือหลักนิติธรรม ซึ่งผู้เขียนในฐานะเป็นกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหลักนิติธรรม คือหลักของการอยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรมอย่าเท่าเทียมกัน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง

คำสำคัญ หลักนิติธรรม หน้าที่รัฐ กรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> กรรมการกฤษฎีกา ผู้เข้าอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ ประชาชนโดยรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นกฎหมายที่โครงสร้างและ กติกาในการปกครองประเทศ ดังนั้น บรรดาองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติไม่ว่าตามรัฐธรรมนูญ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น ๆ แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น คณะกรรมการที่ถือว่าเป็นหน่วยสนับสนุนการทำงานขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ประกอบด้วย กรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทาง นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของ คณะรัฐมนตรี ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ ให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กฤษฎีกา ในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มี กฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเครื่องมือ ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการจัดทำร่างกฎหมายทั้งกฎหมายที่จะจัดให้มีขึ้นใหม่และ กฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงหรือยกเลิก ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการกฤษฎีกาที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ต้องพิจารณาในการพิจารณาร่าง กฎหมายปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงก็คือ ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หลักนิติธรรม คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็น หน่วยสนับสนุนของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการจัดทำร่างกฎหมายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน

## หลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ของอังกฤษ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law โดยกล่าวว่า “The Rule of Law” มีความสำคัญ ๓ ประการ คือ <sup>๒</sup>

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ(ของอังกฤษ)นั้น มิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้น หากใช้เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

ส่วนความหมายของ “นิติรัฐ” (LEGAL STATE, RECHTSSTAAT, L’ETAT DE DROIT) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส อันเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติรัฐ นั้น รัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ คือ <sup>๓</sup>

๑. ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒. ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใดๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

<sup>๒</sup> Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the law of the Constitution* (London:MacMillan,1959),pp.188-203  
อ้างใน หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554 หน้า 3

<sup>๓</sup> หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554 หน้า 9

๓. ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

สำหรับความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในทฤษฎีของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ไทย<sup>๔</sup> ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน เช่น

**ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร** อธิบาย The Rule of Law ซึ่งท่านแปลว่า "นิติธรรมวินัย" ว่า หมายถึง "หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่ครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง"

**ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร** อธิบายหลักนิติธรรม โยงเข้ากับบทบาทของอัยการและศาลว่า สององค์กรนี้ต่างก็ต้องมีหลักนิติธรรมด้วย โดยท่านกล่าวว่า "หลักนิติธรรมในส่วนของอัยการนั้น ก็คือ อัยการมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกัน ก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองอันนี้ เราจะต้องทำให้ปรากฏ หลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับศาล ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ชั้นประท้วงฟ้องและชั้นพิจารณาคดี คิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิดสองด้านแล้ว มันก็ยังไม่มีความไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง จะต้องประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้"

**ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน** สรุปหลักนิติธรรมว่า ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

(๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

(๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

(๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๔) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

(๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

(๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

(๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

<sup>๔</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง : หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558) <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1424682345> สืบค้นวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐

- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

**ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธุ์** ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีความหมายกว้าง โดยหมายถึง "หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกันกับหลักนิติรัฐ และยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมายซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนมีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ"

**ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** อธิบายว่า "องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึงการใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม"

นอกจากนี้ เมื่อศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการกำหนดความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติก็ตาม แต่แสดงถึงความพยายามให้มีการกำหนดความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ น่าจะเพื่อให้คนทั่วไปได้เข้าใจความหมายของหลักนิติธรรมที่ตรงกัน ความหมายของหลักนิติธรรมดังกล่าวปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา ๒๐๕ ดังนี้

“หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคล และการเคารพ รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) นิติกระบวนอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้อภัยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำผิด”

จากการให้ความหมายของหลักนิติธรรม/หลักนิติรัฐของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ไทย ตลอดจนการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมาจนถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้นำคำว่าหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแม้จะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้ก็ตาม ก็พอที่จะเข้าใจได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ กำหนดถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน โดยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

## การทำงานของกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบด้วย<sup>๕</sup> กรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ คือ (๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า (๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด (๓) เป็นหรือเคยเป็น

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๔) เคยเป็นกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๕) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการกฤษฎีกา

อาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี (๔) เคยเป็นกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ (๕) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกามีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง<sup>๖</sup> และกรรมการกฤษฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>๗</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่<sup>๘</sup> คือ (๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี (๒) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี (๓) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย และในการพิจารณาร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้กรรมการกฤษฎีกา คำนึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่กรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้<sup>๙</sup>

<sup>๖</sup> มาตรา ๖ วรรคสอง “ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปของคณะกรรมการกฤษฎีกา”

<sup>๗</sup> มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง “กรรมการกฤษฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

<sup>๘</sup> มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๒) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๓) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๕ ทวิ ในการพิจารณาร่างกฎหมายให้กรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่กรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้



การทำงานของกรรมการร่างกฎหมายในการพิจารณาร่างกฎหมาย นั้น พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติสิ่งที่จะต้องคำนึง คือ

- ๑) ความจำเป็น ความเป็นไปได้ และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว
- ๒) ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น
- ๓) ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย
- ๔) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย

จากกรอบที่กฎหมายกำหนดให้ไว้สำหรับการทำงานกฎหมาย ไม่ว่าจะในฐานะผู้ร่างหรือผู้พิจารณาร่างกฎหมาย สามารถนำมาปรับเข้ากับหลักทางพุทธศาสนา คือ หลักอริยสัจ ๔ ได้ เหตุที่นำมาปรับกับหลักพุทธศาสนาก็เพราะว่า การปฏิบัติงานในฐานะกรรมการร่างกฎหมาย เป็นการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง<sup>๑๐</sup> บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

### การปฏิบัติหน้าที่กรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยใช้หลักนิติธรรม

สำหรับความหมายของหลักนิติธรรม นั้น จากการที่ได้พิจารณาการให้ความหมายของของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนงานที่หลักนิติธรรมได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมาจนถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน อาจสรุปความหมายของหลักนิติธรรมได้สั้นๆ ว่า คือหลักของการอยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

จากความหมายของหลักนิติธรรมข้างต้น เห็นถึงการที่กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่ใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้น กระบวนการร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับจึงมีความสำคัญมาก กรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบกันเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีหน้าที่ประการหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี การทำงานของกรรมการกฤษฎีกาในการร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นผู้ร่างกฎหมายหรือในฐานะเป็น

<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ผู้มีส่วนในการตรวจร่างกฎหมาย ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม แล้ว กรรมการกฤษฎีกายังจะต้องร่างกฎหมายให้มีความเป็นธรรมและยุติธรรม ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งก็คือต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และการจะวัดว่ากฎหมายใดมีความเป็นธรรมและยุติธรรมหรือไม่ นั้น ก็จะต้องวัดโดยนำหลักของความเป็นเหตุเป็นผลนั่นเอง

ปัญหา คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้การร่างกฎหมายเกิดความเป็นธรรมและยุติธรรม กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารและปกครองประเทศ การบริหารปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุข จำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนเพื่อให้การบริหารของรัฐดำเนินการไปได้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กฎหมายที่ถูกร่างขึ้นมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้<sup>๑๑</sup> คือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย อีกทั้ง กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดข้างต้น ประกอบกับสิ่งที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ ทวิ บัญญัติให้กรรมการกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงในการร่างกฎหมาย คือ ความจำเป็น ความเป็นไปได้ และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย เห็นได้ว่า สิ่งที่กรรมการกฤษฎีกาต้องคำนึงและยึดถือเป็นหลักในการร่างกฎหมายก็คือ การร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับให้เกิดความเป็นธรรมและยุติธรรม ซึ่งเป็นความหมายของหลักนิติธรรมนั่นเอง

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อนึ่ง นอกจากกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายด้วยซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะในการร่างกฎหมายและร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านกระบวนการตราใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากมีการใช้บังคับไประยะหนึ่ง อาจเกิดปัญหาจากการใช้บังคับ ไม่ว่าจะโดยตัวบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง หรืออาจเกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมอื่น อันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารปกครองประเทศ ความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องของการบริหารประเทศย่อมเป็นสิ่งที่ต้องรีบดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรมทันต่อการบริหารประเทศ การทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ของกรรมการกฤษฎีกาจะต้องยึดหลักนิติธรรมเช่นกัน คือ ในการเสนอความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายจะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดการบังคับกฎหมายที่เป็นปัจจุบันโดยเป็นกฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรม ซึ่งในส่วนนี้ กรรมการกฤษฎีกาที่พบเห็นปัญหาอันเป็นที่มาในการเสนอหรือตั้งข้อสังเกตจะต้องมีหลักในการวิเคราะห์ประกอบการเสนอหรือตั้งข้อสังเกต ซึ่งผู้เขียนในฐานะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งจะใช้หลักเหตุผลมาวิเคราะห์เสมอ หลักเหตุผลที่ว่านี้ก็เทียบเคียงกับหลักอริยสัจ ๔ ซึ่งเป็นหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงสอนไว้ หลักอริยสัจ ๔ ประกอบด้วย ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค โดย ทุกข์ หมายถึงรู้สภาวะที่เป็นทุกข์ สมุทัย หมายถึงรู้สิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งทุกข์ นิโรธ หมายถึงรู้ภาวะดับทุกข์ และ มรรค หมายถึงรู้มรรคาคือข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์<sup>๑๒</sup> ดังตัวอย่างที่จะเสนอ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีแท็กซี่ไม่รับผู้โดยสาร ดังนี้

ในช่วงระยะที่ผ่านมาจะได้รับฟังข่าวสารเกี่ยวกับการที่แท็กซี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสารอยู่เนืองๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๙๓<sup>๑๓</sup> ห้ามผู้ขับขี่รถแท็กซี่ปฏิเสธไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร เว้นแต่การบรรทุกคนนั้นน่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนหรือแก่คนโดยสาร หากฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท<sup>๑๔</sup> เมื่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๑๒</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), **พุทธธรรม** ฉบับปรับปรุงและขยายความ, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พิมพ์เผยแพร่ พ.ศ. ๒๕๔๖ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, หน้า ๙๐๒

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๙๓ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถแท็กซี่ปฏิเสธไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร เว้นแต่การบรรทุกคนนั้นน่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนหรือแก่คนโดยสาร

ในกรณีนี้ผู้ขับขี่รถแท็กซี่ที่มีความประสงค์จะไม่รับจ้างบรรทุกคนโดยสารให้แสดงป้ายดริบจ้างบรรทุกคนโดยสาร

วิธีการแสดงป้ายและลักษณะของป้ายดริบจ้างบรรทุกคนโดยสารให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๖ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ (๑) มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ มาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ หรือ มาตรา ๑๓๐ หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๙๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประกาศมีผลใช้บังคับแล้ว การบังคับใช้กฎหมายไปสักกระยะหนึ่ง ได้เกิดปัญหาแท็กซี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสาร หากจะใช้มาตรการทางกฎหมายแต่อย่างใดในการปรับผู้ขับขี่ก็อาจจะไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาจากอย่างแท้จริง การจะแก้ปัญหาต้องเริ่มต้นจากการทราบว่าเป็นปัญหาอะไร สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาคืออะไร แก้ปัญหาอย่างไร และลงมือแก้ไขปัญหานั้น วิเคราะห์โดยเทียบกับหลักพุทธศาสนาคือหลักอริยสัจ ๔ ได้ว่า ทุกข์ คือการที่แท็กซี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสาร สมุทัย คือสาเหตุที่ทำให้แท็กซี่ไม่รับผู้โดยสาร นิโรธ คือการแก้ปัญหาที่แท็กซี่ไม่รับคนโดยสาร และ มรรค คือวิธีการแก้ปัญหา

เมื่อทราบว่าปัญหาเป็นการที่แท็กซี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสารแล้ว ต่อไปก็ต้องหาสาเหตุที่ทำให้แท็กซี่ไม่รับผู้โดยสาร ซึ่งพิจารณาหาสาเหตุแล้วพบว่าระบบแท็กซี่ของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นระบบที่มีเจ้าแท็กซี่หรือเจ้าของกิจการให้เช่ารถลงทุนซื้อรถมาให้เช่าเป็นรถแท็กซี่ ผู้ขับขี่ไม่มีเงินลงทุนเองก็ต้องเช่ารถ เจ้าแท็กซี่จะแบ่งให้เช่าเป็น ๒ กะ กะแรกเริ่มประมาณ ๐๕.๐๐ น.- ๑๗.๐๐ น. ซึ่งเวลานั้นตรงกับช่วงเวลาเร่งด่วนของการกลับจากโรงเรียนหรือทำงาน จึงเป็นเหตุผลหนึ่งให้ผู้ขับขี่แท็กซี่อ้างไม่รับผู้โดยสารบางรายเพราะเกรงจะไปส่งรถไม่ทัน จึงต้องมีการแก้ปัญหาจากเหตุนี้ และต้องหาวิธีการแก้ปัญหาซึ่งเห็นว่า ถ้าใช้วิธีการบังคับโทษปรับตามกฎหมาย ผู้ขับขี่ก็จะให้ปรับไปตามแต่เหตุการณ์ ซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหอย่างแท้จริง เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ที่ถูกต้องจะต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ คือจะต้องมีการแก้ไขให้การประกอบกิจการรถแท็กซี่เป็นระบบการขออนุญาต โดยดึงให้เจ้าของกิจการรถเช่าหรือเจ้าแท็กซี่เข้ามาเป็นผู้ประกอบการแท็กซี่ซึ่งต้องมีความรับผิดชอบร่วมกับผู้ขับขี่แท็กซี่หากผู้ขับขี่มีการกระทำผิดกฎหมาย เช่น ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสาร เจ้าของกิจการในฐานะเป็นเจ้าของรถแท็กซี่จะต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ขับขี่ด้วย ซึ่งจะต้องมีการแก้กฎหมายคือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้รองรับและเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ซึ่งถ้าออกกฎหมายหรือแก้กฎหมายให้รองรับในแนวทางเช่นว่านี้ ก็จะเป็นการบังคับเจ้าของกิจการให้ต้องร่วมแก้ปัญหาผู้ขับขี่แท็กซี่ปฏิเสธไม่รับคนโดยสารจากสาเหตุส่งกะไม่ทัน อันเป็นสาเหตุหลักของการที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของผู้โดยสารในช่วงเวลาเร่งด่วนได้ แต่หากผู้ขับขี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสารด้วยสาเหตุอื่นที่อ้างประโยชน์ส่วนตัวของผู้ขับขี่เอง เช่น ไม่อยากไปปลายทางที่ผู้โดยสารเรียกเพราะระยะทางไกลมากไป เส้นทางที่ต้องผ่านมีรถติดมาก เป็นต้น อย่างนี้ ควรแก้ไขโทษตามกฎหมายให้หนัก เพราะเป็นสาเหตุที่ไม่เป็นเหตุเป็นผลตามหลักเหตุผลในการที่จะไม่บริการผู้โดยสาร

จากตัวอย่างข้างต้น ในฐานะกรรมการกฤษฎีกาที่พบเห็นปัญหาดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องแท็กซี่ปฏิเสธไม่รับผู้โดยสารตามแนวทางที่ได้วิเคราะห์ และผู้เขียนในฐานะเป็นกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผ่านการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ขณะนี้อยู่

ระหว่างการรอบรรจุเข้าวาระของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาต่าง ก็เพื่อให้มีกฎหมายที่มีการบังคับใช้ให้เกิดความเป็นธรรมและยุติธรรมกับผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั่นเอง

## บทสรุป

คณะกรรมการกฤษฎีกา หน่วยสนับสนุนการทำงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ หลายประการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความผาสุกประชาชนโดยรวม ก็คือ จัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องยึดถือหลักนิติธรรม ซึ่งผู้เขียนในฐานะเป็นกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหลักนิติธรรม คือหลักของการอยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรมอย่าเท่าเทียมกัน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง ผู้เขียนจึงยึดหลักในการจัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และการเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย โดยพิจารณาถึงการร่างกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายภายใต้ของหลักความเป็นธรรม ยุติธรรม อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรมตลอดมา

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสาร ยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔

อรรถพล ใหญ่สว่าง : หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘) <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1424682345> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), **พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ**, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พิมพ์เผยแพร่ พ.ศ.๒๕๕๖ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ,หน้า ๙๐๒

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒

### ภาษาต่างประเทศ

Albert V. Dicey, **Introduction to the Study of the law of the Constitution** (London : MacMillan , ๑๙๕๙), pp. ๑๘๘-๒๐๓ อ้างใน หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔