

บันทึก

กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมาย ได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ.๒๕๗๐ เพื่อจะยกขึ้นเป็นร่างกฎหมายตามคำสั่งมีความเห็นในฐานแห่งผู้กร่างดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ ร่างเดิมว่า "พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน....ตั้งขึ้นไว้เป็นองคมนตรีที่ปรึกษาราชการ

ส่วนองคมนตรีซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้ก่อนแล้วนั้นก็ให้คงเป็นองคมนตรีต่อไปตามความในพระราชบัญญัตินี้"

ในวรรคต้นที่ใช้ว่า "องคมนตรีที่ปรึกษาราชการ" และในวรรค ๒ ที่ว่า "องคมนตรี" ลอยๆ นี้ อาจทำให้เกิดสงสัยว่าพวกที่ทรงตั้งใหม่จะเป็นองคมนตรีที่ปรึกษาราชการพวกที่ตั้งเก่าเป็นเพียงองคมนตรี (ไม่ใช่ที่ปรึกษาราชการ) ดอกกระมัง กรรมการเข้าใจว่าความประสงค์ที่แท้นั้นไม่ใช่จะกำหนดให้แยกเพี้ยนกันเป็น ๒ พวก แต่เมื่อมีทางที่อาจเข้าใจผิดได้เช่นที่ว่านี้ ก็ควรตัดคำว่า "ที่ปรึกษาราชการ" ในวรรคต้นออกเสีย

การที่จะตัดคำอธิบายว่า "ที่ปรึกษาราชการ" ออกนั้น เห็นว่าเวลานี้คำว่าองคมนตรีเป็นคำที่เข้าใจกันดีอยู่แล้ว ไม่เหมือนใน จ.ศ.๑๒๓๖ เมื่อคนยังไม่ค่อยเข้าใจคำว่า "ปรีวิเคซิลลอ" จึงต้องมีอธิบายว่า "คือที่ปรึกษาในพระองค์" อีกชั้นหนึ่ง

อนึ่งคำว่า "ที่ปรึกษาราชการ" ที่ใช้ในร่างนั้น ในเวลานี้ใช้เรียกผู้ที่ไม่ได้เป็นองคมนตรีเป็นอันมาก คือพวกแอตไวเซอร์ฝรั่ง เป็นต้น เพราะฉะนั้นถึงว่าในคำว่า "องคมนตรีที่ปรึกษาราชการ" นั้น คำว่า "ที่ปรึกษาราชการ" จะเป็นเพียงอธิบายคำ "องคมนตรี" ก็จริง แต่คำอธิบายนั้นทำให้องคมนตรีปะปนกับที่ปรึกษาอื่นๆ

มาตรา ๘ กรรมการมีความสงสัยคำว่า "สืบราชอิสริยยศ" ถึงแม้ว่าคำนั้นจะได้ใช้ในพระราชบัญญัติ จ.ศ.๑๒๓๖

ศัพท์ว่า "ยศ" นั้นถึงจะมีความกว้างอาจใช้เช่นที่ร่างไว้เดิมได้ก็จริง แต่ว่าตามความที่เข้าใจกันในเวลานี้ ความเป็นพระเจ้าแผ่นดินเป็นตำแหน่งมากกว่าเป็นยศ และในกฎหมายเดี๋ยวนี "ยศ" คือ ฐานันดรที่เรียกว่า มหาอำมาตย์อำมาตย์ รองอำมาตย์ เป็นต้น ดูพระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ.๑๓๐ มาตรา ๓ และต่อไป

กรรมการเห็นว่าถ้าใช้ว่า "พระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่" แทน "พระเจ้าแผ่นดินที่ได้สืบราชอิสริยยศใหม่" จะดีกว่า

มาตรา ๑๐ การตั้งเลขาธิการองคมนตรีตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้จำกัดความแคบ กล่าวคือจะทรงเลือกได้แต่เฉพาะจากหมู่ข้าราชการในกรมเดียวเท่านั้น ถ้าหากในภายหน้าจะเป็นความสวดทวงพระราชดำริเห็นควรตั้งคนอื่นนอกจากข้าราชการในกรมราชเลขาธิการแล้ว ก็จะเป็นการขัดกับมาตรานี้

ถ้าแม้เป็นความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติที่จะจำกัดให้แคบเช่นนั้นก็ไม่มีคำที่ฟังจะต้องแก้ไข แต่ถ้าไม่มีความประสงค์เช่นนั้นแล้ว ตัดคำว่า “ข้าราชการกรมราชเลขาธิการ” ออกเสียก็คงจะได้ผลเหมือนกันในขณะนี้ เพราะจะทรงตั้งคนในกรมราชเลขาธิการก็ได้ต่อไปข้างหน้า ถ้ามีพระราชประสงค์จะทรงตั้งคนที่ไม่ได้อยู่ในกรมราชเลขาธิการ ก็จะไม่ขัดกับมาตรานี้

มาตรา ๑๒ ในวรรค ๒ ที่ว่า “ให้กรรมการองคมนตรีเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นสภานายก ๑ อุปนายก ๑ ถ้ามีความไว้วางใจเพียงเท่านี้ ก็ทำให้เป็นที่เข้าใจว่า สภานายกและอุปนายกเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็เข้ารับตำแหน่งได้ทีเดียวไม่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติเสียก่อน

กรรมการกรมร่างกฎหมายยกความข้อนี้ขึ้นกล่าว เพราะรู้สึกสะกิดใจอยู่ว่า ถึงแม้สภกรรมการองคมนตรีตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่ปาลิเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบของปาลิเมนต์อังกฤษในเรื่องเลือก speaker และรับพระราชานุมัตินั้นเป็นระเบียบอันน่าจะนำมาเทียบใช้ได้อย่างงดงาม ถ้าปาลิเมนต์อังกฤษซึ่ง democratic นักหนาอยู่แล้ว ยังบัญญัติพิธีพระราชทานพระราชานุมัติไว้เช่นนั้น สภกรรมการองคมนตรีก็น่าจะได้รับอิสระยิ่งไปกว่าปาลิเมนต์อังกฤษ (ดู May's "Law and Usage of Parliament" 1924 Ed., pp. 151, 154, 158, 168)

มาตรา ๑๓ มาตรานี้มีความ ๓ วรรค วรรค ๑ กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ที่จะปรึกษาข้อความซึ่งพระราชทานลงมาให้ปรึกษา

วรรค ๒ กล่าวว่า ถ้ากรรมการ ๕ คนขอปรึกษาความข้อใดในที่ประชุมให้สภานายกนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต

วรรค ๓ ซึ่งขึ้นต้นว่า “เนื่องในการประชุมนั้น” ทำให้เกิดสงสัยว่าประชุมตามวรรค ๒ ฤตามวรรค ๑ ด้วยกรรมการเข้าใจว่าหมายความว่ารวมทั้งวรรค ๑ และวรรค ๒ จึงเห็นควรแก้ไข

มาตรา ๑๔ ในร่างวรรคต้นมีความดังนี้ “กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวแสดงเป็นความเห็น ฤในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะกล่าวฟ้องร้องกรรมการองคมนตรีเพราะเหตุนี้หาได้ไม่”

กรรมการกรมร่างกฎหมายสำเนียงกว่าความประสงค์ของมาตรานี้ คือจะบัญญัติถึงเรื่องอิสระในคำพูด หลักกฎหมายอังกฤษที่บัญญัติถึงอิสระในคำพูดของสมาชิกปาลิเมนต์อังกฤษนั้นมีดังนี้

Privilege of Parliament

Words spoken in Parliament by a member of Parliament cannot be the subject of indictment or other proceedings out of Parliament. But if the member afterwards publishes his speech, the absolute privilege is lost, and he may be indicted, if the publication was illegal. (Halsbury's "The Laws of England" Vol. 9, P.461)

Absolute Privilege

Words spoken by a member of Parliament in Parliament are absolutely privileged, and the Court has no jurisdiction to entertain an action in respect of them. When Parliament is sitting and statements are made in either House, the member making them is not amenable to the civil or criminal law, though the statements be false to his knowledge; and a conspiracy to make such statements would not make the members guilty of it amenable to the criminal law; but this privilege does not extend to a statement published by a member outside the House, though it is a reproduction of what was said in the House, and made in consequence of the appearance of an incorrect publication in the newspapers. (Halsbury's "The Laws of England" Vol. 18, p. 688)

ความสำคัญข้อหนึ่งของกฎหมายอังกฤษที่อ้างมานี้ คือ ให้ความอิสระเพียงว่า ผู้กล่าวจะไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีในศาลทั้งในทางแพ่งและอาญา แต่คำในร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวว่า "กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ นั้นไม่ชัดว่าไม่ต้องรับผิดชอบในทางคดี (unactionable) เท่านั้น และในตอนที่ว่า "ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องกรรมการ" นั้น คำว่า "ว่ากล่าวฟ้องร้อง" ก็ไม่แคบพอที่จะให้เข้าใจแต่เพียงว่า ว่ากล่าวฟ้องร้องเป็นคดีในศาลเท่านั้น

อีกประการหนึ่ง ตามกฎหมายอังกฤษที่กล่าวมาข้างบนให้อิสระไม่ใช่เฉพาะแต่ในที่ประชุม เป็นต้นว่า ในห้องประชุมแต่ก่อนที่สภานายกจะเปิดประชุมถ้อยคำที่กล่าวในขณะนั้นจะเรียกว่ากล่าวในที่ประชุมไม่ได้ แต่ก็คงได้รับอิสระตามกฎหมายอังกฤษซึ่งไม่เข้าอยู่ในวงแห่งบัญญัติในมาตรา ๑๔ นี้

กฎหมายอังกฤษที่อ้างมาข้างบนนั้น ไม่ได้กำหนดว่า ถ้อยคำที่กล่าวนั้นจะเป็นเรื่องใด ๆ บ้างจึงจะได้รับอิสระเพราะกฎหมายใช้คำกว้าง กล่าวคือ "words spoken in parliament" เพราะฉะนั้นจึงปรากฏตามตำนานของปาลิเมนต์ว่า มีผู้ที่ใช้ปรีวิเลจในข้อนี้ในทางมิชอบ (abuse of privilege) จนถึงในปาลิเมนต์เองได้กล่าวไว้ว่า หลักในเรื่องอิสระแห่งคำพูดของปาลิเมนต์นั้น คือ

"Every member has freedom from all impeachment, imprisonment, or molestation, other than by censure of the House itself, for or concerning any bill, speaking, reasoning or declaring any matter or matters touching Parliament or Parliament business. (May's "Law and Usage of Parliament", 1924 Ed., p. 106)

กรรมการกรรมากร่างกฎหมายเห็นว่า ถ้าแม้เป็นความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติที่จะบัญญัติการในเรื่องอิสระแห่งคำพูดของกรรมการองคมนตรี ตามทำนองหลักการที่ใช้อยู่ในปาลิเมนต์อังกฤษแล้ว ควรแก้ไขร่างมาตรา ๑๔ นี้ให้เข้ารูปดั่งนั้น

มาตรา ๑๔ มาตรานี้กรรมการกรรมากร่างกฎหมายเข้าใจว่า หมายความว่า ความถึงความประพฤติผิดระเบียบถ้อยคำของที่ประชุมไม่ใช่แต่ประพฤติตนให้เป็นที่เสื่อมเสียซึ่งมีมาตรา ๙ อยู่แล้วในมาตรา ๑๔ นี้จึงควรจะเติมความเข้าใจให้เป็น "กรรมการองคมนตรีคนใดประพฤติฝ่าฝืนระเบียบของที่ประชุม ไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการ....."

มาตรา ๒๙ มาตรานี้บัญญัติให้อำนาจสภากรรมการตั้งอนุกรรมการได้

กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมายรู้สึกสะกิดใจว่า มาตรา ๒๙ นี้จะอ่านรวมกับมาตรา ๑๓ ได้หรือไม่ ในมาตรา ๑๓ นั้นบัญญัติให้สภากรรมการรองคมนตรีมีอำนาจติดต่อกับเจ้ากระทรวง ทบวงการทั้งหลายเพื่อขอให้ชี้แจงข้อความอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่การประชุมปรึกษานั้น ถ้าจะเชื่อเชิญผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจง ฯลฯ ก็ได้

เมื่อนึกถึงลักษณะของการแล้ว อนุกรรมการตามมาตรา ๒๙ นี้เป็นตัวที่จะสอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดๆ ที่สภากรรมการรองคมนตรีจะสั่งให้ทำ คือเป็นผู้ทำละเอียดกว่าที่กรรมการใหญ่จะทำเอง เพื่อความสะดวก อนุกรรมการน่าจะต้องอาศัยความติดต่อกับคนภายนอก ดังเช่นที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ ยิ่งกว่ากรรมการใหญ่เสียอีก แต่ว่าตามตัวหนังสือในร่างเดิมอย่างเคร่งครัดแล้ว สองมาตรานี้อ่านรวมกันไม่ได้

กรรมการกรรมาธิการเห็นว่า ถ้าเป็นความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติที่จะให้อนุกรรมการมีอำนาจเรียกคนภายนอกได้ดังเช่นอำนาจของสภากรรมการตามมาตรา ๑๓ แล้วก็ต้องกล่าวไว้ในมาตรา ๒๙ นี้ให้ชัดเจน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติไม่มีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่ต้องแก้มาตรา ๒๙

อนึ่ง อนุกรรมการตามมาตรา ๒๙ ในร่างเดิมไม่มีบทบัญญัติว่าจะได้รับประโยชน์แห่งมาตรา ๑๔ คือ อิสระในคำพูด ถ้าผู้เป็นอนุกรรมการเป็นกรรมการรองคมนตรีอยู่แล้วก็ไม่มีปัญหาเพราะมาตรา ๑๔ ได้บ่งไว้แล้ว แต่ถ้าสภากรรมการตั้งคนนอกเข้ามาในอนุกรรมการ จะเป็นองคมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในสภากรรมการก็ดี ฤๅคนที่ไม่ได้เป็นองคมนตรีเลยก็ดี ไม่มีบทบัญญัติว่าผู้นั้นจะได้รับประโยชน์แห่งมาตรา ๑๔ ด้วย

กรรมการกรรมาธิการเห็นว่า ผู้ที่ได้รับตั้งเป็นอนุกรรมการทุกคนในขณะทำการตามหน้าที่ย่อมอยู่ในฐานะเสมือนกับเป็นกรรมการรองคมนตรี และบุคคลที่อนุกรรมการเชิญมาชี้แจงก็อยู่ในฐานะแห่งบุคคลที่กรรมการรองคมนตรีเชิญมาชี้แจงนั่นเอง ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความประสงค์จะให้บุคคลเหล่านั้นได้รับอิสระในคำพูดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ แล้ว ก็ควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจน

นอกจากที่กล่าวมาข้างบนนี้ กรรมการกรรมาธิการได้แก้คำบางบางมาตรา ไม่เกี่ยวกับใจความ

กรรมการกรรมาธิการขอเสนอร่างซึ่งได้แก้ไขตามนัยที่กล่าวในบันทึกนี้

กรรมการขอเสนอความเห็นอีกอย่างหนึ่งว่า พระราชบัญญัตินี้ถ้าจะต้องมีคำแปลเป็นภาษาอังกฤษจะเป็นหน้าที่ของผู้ใดแปลก็ตาม ควรจะแปลเสียก่อนออกพระราชบัญญัติ เพราะถ้าภาษาไทยตรงไหนจะแปลให้เป็นสำนวนอังกฤษไม่ได้ถนัดก็จะได้ดัดแปลงเสียแต่เมื่อยังเป็นร่าง เพื่อปรับ ๒ ภาษาให้ตรงกัน ถ้าออกพระราชบัญญัติเสียก่อนจึงแปล คำแปลอาจโง่งงในภาษาอังกฤษ ถ้าถ้าจะให้ภาษาอังกฤษเรียบร้อย คำแปลกับต้นพระราชบัญญัติภาษาไทยก็จะไม่ตรงกัน

กรมร่างกฎหมาย
วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๗๐

บันทึก

เรื่อง จะควรเรียกพระราชบัญญัติองค์มนตรีว่า "Act" หรือ "Law"

กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมายมี พระราชวรพงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เจ้าพระยาพิชัยญาติ พระยาจินดาภิรมย์ฯ พระยาเทพวิฑูรฯ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยามานวราชเสวี นาย อาร์ กียอง และนาย เรมี เดอ ปลังเตอโรส ได้พร้อมกันพิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่า คำไทยว่า "พระราชบัญญัติ" นั้น ต้องใช้คำอังกฤษว่า "Act" เพราะเหตุว่า

(๑) ถ้าใช้คำว่า "Law" เสียแล้ว ก็ไม่มีคำอังกฤษอื่นที่จะแปลคำไทยว่า "กฎหมาย" อีก

(๒) การแปลคำว่า "พระราชบัญญัติ" ว่า "Act" นั้นได้ใช้มานานแล้ว เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า "The Consolidated Land Act of R.S. 127" พระราชบัญญัติลักษณะล้มละลาย ร.ศ.๑๓๐ แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า "The Bankruptcy Act R.S. 130" เป็นต้น และทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ - ๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖ มาตรา ๔ ก็แปลว่า "พระราชบัญญัติ" ว่า "Act" กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมาย ได้ใช้เช่นนั้นตลอดมาจนบัดนี้

(๓) การแปลว่า "พระราชบัญญัติ" ว่า "Act" นั้นถูกต้องตามความในกฎหมาย อังกฤษ และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติองค์มนตรีนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งแห่ง Constitutional Law ก็ยังต้องใช้คำว่า "Act" จึงจะถูก ตัวอย่าง เช่น

Representation of the People Act 1867,

Natal Constitution Act 1893 No.4,

An Act to constitute the Commonwealth of Australia 63 and 64 Viet. chapt. 72 1900,

An Act to constitute the Union of South Africa 1909 (9 Edw. VII ch. 9). เป็นต้น

ลายเซ็น

เลขานุการ