

บทแนะนำหนังสือ

หนังสือที่ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์เป็นผู้แต่ง

สัญญาของรัฐ

ศิริรัช ศิริชุมแสง

Siratuch Sirichumsang

ในการดำเนินการภารกิจของรัฐ หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาจหรือมีความจำเป็นที่จะต้องให้เอกชนเข้ามาร่วมงาน ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่หน่วยงานของรัฐว่าจ้างให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ว่าจ้างให้เอกชนจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ในที่นี้ขอบเขตอาจจะคำนึงไปถึงการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือได้รับสัมปทานด้วย

ในระบบเสรีนิยมเมื่อรัฐต้องการเกี่ยวข้องกับเอกชนในลักษณะเช่นว่าแล้ว ก็ย่อมจะต้องผูกพันกับเอกชนด้วย “สัญญา” ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างเป็นคู่สัญญา สัญญาเช่นนี้เรียกว่า “สัญญาของรัฐ” หรือ “Government Contracts”

ในความเข้าใจทั่วไป คนนอกวงวิชาการนิติศาสตร์จะเข้าใจว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่แต่การเป็นทนายแผ่นดินในคดีอาญา แต่ในอันที่จริงแล้ว บทบาทหน้าที่หนึ่งของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการ คือการเป็น “มือกฎหมาย” ของรัฐ การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเข้าผูกนิติสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีเรื่องประโยชน์ตอบแทนที่รัฐจะต้องจ่ายให้เอกชน หรือเอกชนจะชำระให้แก่รัฐ พนักงานอัยการ และองค์กรอัยการจึงมีหน้าที่ต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ หรือบ้านเมืองไม่ให้เสียหายหรือเสียเปรียบ ผ่านกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสัญญาของรัฐ “ตั้งแต่การเข้าร่วมคัดเลือกคู่สัญญาฝ่ายเอกชน การเจรจาสัญญา การยกร่างสัญญา การตรวจร่างสัญญา การตอบข้อหารือ การตีความสัญญา การระงับข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการ การดำเนินคดีว่าต่างแก่ต่างสัญญาของรัฐ ศาลแพ่ง การดำเนินคดีสัญญาทางปกครองในนามหน่วยงานของรัฐ” (จุลสิงห์ วสันตสิงห์, ๒๕๕๖)

ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อดีตอัยการสูงสุดผู้ล่วงลับเป็นนักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงของวงการกฎหมายไทย รับราชการเป็นพนักงานอัยการตั้งแต่ตำแหน่งเริ่มต้น กระทั่งได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอัยการสูงสุดคนที่ ๑๐ จากการทำงานที่ทันได้ทำงานเกี่ยวกับสัญญาของรัฐเป็นเวลาส่วนใหญ่ของชีวิตพนักงานอัยการ นอกจากการถ่ายทอดความรู้ แนะนำ และฝึกฝนปลูกปั้นพนักงานอัยการให้สำนักงานที่ปรึกษาทนายความ หรือกองตรวจร่างสัญญาเดิมหลายคนให้มีความสามารถเป็นกำลังของทางราชการแล้ว ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ยังได้

อุทิศเวลามาให้ความรู้แก่นิสิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักศึกษาเดิมของท่านเป็นการจัดการเรียนการสอนวิชา “สัญญาของรัฐ” ขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อพุทธศักราช ๒๕๓๖ ดังที่ท่านได้กล่าวไว้ว่า

“ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจร่างสัญญาของรัฐและตอบข้อหารือ ประเด็นกฎหมายและสัญญา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๐ ในตำแหน่งอัยการประจำกองที่ปรึกษากฎหมาย กรมอัยการ (ในขณะนั้น) ประสบการณ์ ความรู้จากการทำงานได้รับการถ่ายทอดในรูปแบบวิชาการในสัญญาของรัฐเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งข้าพเจ้าได้รับเชิญให้เป็นผู้บรรยายวิชาสัญญาของรัฐ (Government Contracts) ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเอกสารที่เกี่ยวข้องในการทำงานก็ได้นำมาใช้เป็นเอกสารประกอบการบรรยาย เพื่อสะท้อนให้เห็นวิธีปฏิบัติงานในการทำสัญญาของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม เอกสารที่เกี่ยวข้องในชีวิตการรับราชการเป็นพนักงานอัยการจึงได้ถูกรวบรวมขึ้นให้เป็นเอกสารด้านวิชาการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ”

หนังสือสัญญาของรัฐเล่มนี้ นับได้ว่าเป็นผลงานทางวิชาการชิ้นสำคัญชิ้นหนึ่งของศาสตราจารย์พิเศษ จุลสิงห์ วสันตสิงห์ นอกเหนือจากตำราและหนังสือคำอธิบายเกี่ยวกับวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของท่านภายในหนังสือ แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ บท ได้แก่ บทที่ ๑ สัญญาของรัฐ (Government Contracts) บทที่ ๒ ประเภทสัญญาของรัฐ (Types of Government Contracts) บทที่ ๓ โครงสร้างและเงื่อนไขของสัญญา (Structure and Some Conditions of Contract) และบทที่ ๔ ปัญหาสำคัญตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานในกิจการของรัฐ การแบ่งบทในหนังสือนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้เรียบเรียงมีความรู้ความเข้าใจประกอบกับความสามารถและประสบการณ์สอนเป็นอย่างดี เพราะลำดับเค้าโครงของหนังสือจะทำให้ผู้อ่านเริ่มเข้าใจหลักการและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาของรัฐก่อนเป็นอันดับแรก จากนั้นผู้เรียบเรียงจึงอธิบายว่าสัญญาของรัฐมีกี่ประเภทและอะไรบ้าง จากนั้นจึงลงรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างและเงื่อนไขของสัญญาของรัฐในตอนท้าย ผู้เรียบเรียงยังได้ยกปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นทั้งตัวอย่างปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้ในวงงานเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ และเป็นทั้งตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสัญญาของรัฐที่ผู้อ่านที่มุ่งจะเข้าใจและสามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับสัญญาของรัฐได้จริง จะละเว้นผ่านเลยไปไม่ได้ เมื่อจบหนังสือที่อ่านเข้าใจง่าย ขนาดกำลังพอเหมาะไม่ยาวจนเกินไป แต่ก็ไม่สั้นจนไม่พอเพียงต่อความเข้าใจเล่มนี้แล้ว ผู้อ่านย่อมเป็นผู้มีภูมิรู้เกี่ยวกับเรื่องตามชื่อหนังสือไม่น้อยทีเดียว

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล อติศาสตราจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวสรรเสริญหนังสือนี้ไว้ว่า “มิใช่เป็นเพียงหนังสือที่อธิบายหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของรัฐได้ครอบคลุมและเป็นระบบ มีมาตรฐานเทียบเท่าตำราชั้นนำของต่างประเทศ แต่ยังเป็นหนังสือที่อธิบายหลักกฎหมายเรื่องสัญญาของรัฐ ในบริบทของกฎหมายไทย และสังคมไทย อันกลั่นกรองออกมาจากประสบการณ์อันมีค่าของท่านอาจารย์เอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้จากตำราเล่มใด ๆ ในโลก”

วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2563

ก่อนที่ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ จะถึงแก่อนิจกรรมไม่นาน ท่านได้มีดำริจะปรับปรุงหนังสือสัญญาของรัฐตามตัวบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังมีได้ดำเนินการท่านก็จากวงการกฎหมายไป ความในข้อนี้ เป็นสิ่งที่คณะอดีตผู้ได้บังคับบัญชาและศิษย์ของท่านจะได้ร่วมกันดำเนินการต่อไปให้สมกับเจตนารมณ์ของท่าน

หนังสือสัญญาของรัฐนี้เชื่อแน่ว่าไม่ว่าจะผ่านไปอีกนานเท่าใดก็จะเป็นแหล่งความรู้อันเป็นประโยชน์ของวงวิชาการกฎหมายไทย เช่นเดียวกับกิตติคุณของศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ผู้เรียบเรียงที่จะคงอยู่ไปคู่เคียงกัน