

สรุปผลการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Forum) ของสำนักกฎหมาย  
เรื่อง “การทำความเข้าใจทางกฎหมายและการตอบข้อหารือทางกฎหมาย”  
วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุม ๒๗๐๒ อาคารสุขประพฤติ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๑. รูปแบบในการทำความเข้าใจทางกฎหมายและการตอบข้อหารือทางกฎหมาย

๑.๑ ประเด็นปัญหา (Issues)

- ต้องชัดเจน และครบถ้วน

๑.๒ ข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของปัญหานั้น (Facts)

- ที่ฟังได้เป็นที่ยุติ
- ที่ต้องวินิจฉัยก่อน

๑.๓ บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Rules)

- ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน
- ระบบ - สาขา - โครงสร้าง
- ชี้ชัดว่าต้องใช้กฎหมายบทใดเป็นบทหลักและบทใดเป็นบทประกอบ รวมทั้ง

กรณีตามข้อเท็จจริงเรื่องนี้อยู่ในบังคับของกฎหมายบทใด

๑.๔ คำอธิบายกฎหมายโดยสรุป (Explanation)

- กฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไร
- มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไร
- มีข้อยกเว้นหรือไม่ อย่างไร
- มีขอบเขตในการใช้บังคับแค่ไหน เพียงใด และกรณีใดที่ไม่อยู่ภายในขอบเขต

บังคับของกฎหมายบทนี้หรือไม่ อย่างไร

- มีขั้นตอน วิธีการ และกรอบเวลาในการบังคับใช้หรือไม่

๑.๕ บทหลักอ้างอิง (Authority)

- ความเห็นทางกฎหมายที่ชัดเจนและมั่นคง ต้องมี Authority สนับสนุน

(๑) เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ

(๒) บันทึกการประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย

(๓) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ / คำพิพากษาศาลฎีกา / คำสั่ง

ศาลปกครองสูงสุด

(๔) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(๕) ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) มติคณะรัฐมนตรี

(๗) ความเห็นทางวิชาการที่มีการพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะชนแล้ว

(๘) หลักกฎหมายเปรียบเทียบ

๑.๖ ปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง (Applications)

- ประเด็นหลักมาก่อนประเด็นรอง
- การตัดประเด็นที่ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย
- ผลต่อเนื่อง

๑.๗ คำวินิจฉัย ความเห็น บทสรุป (Conclusion)

- ข้อเสนอแนะประกอบการปฏิบัติ

(๑) ข้อที่ต้องปฏิบัติ หรือ ไม่ต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

(๒) ข้อที่ควรปฏิบัติ หรือ ไม่ควรปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและให้สอดคล้องกับหลักสุจริต แล้วไม่เลือกปฏิบัติและหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี

(๓) แนวทางในการพัฒนากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

(๔) ข้อเสนอทางด้านศีลธรรม จริยธรรม และกฎแห่งกรรม

๒. ตัวอย่างการทำความเข้าใจทางกฎหมายและการตอบข้อหารือทางกฎหมายของสำนักกฎหมาย

๒.๑ เรื่อง ความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑) ประเด็นของเรื่อง

- อำนาจของคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ วุฒิสภา ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือเรียกนายทะเบียนพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๕ จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

- การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ไปร่วมแสดงความเห็นด้วยตนเองกับคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ วุฒิสภา โดยอ้างว่าคำสั่งเรียกดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง แต่คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ วุฒิสภา ไม่เห็นด้วย นั้น ถือเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ฯ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๔ หรือไม่

๒) ความเห็น บทสรุป และข้อเสนอแนะ

- การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง มีอายุใช้บังคับกับประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าวนี้ได้

- ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ  
ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ระหว่างคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ฯ วุฒิสภา กับประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง  
ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ฯ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๔

๒.๒ เรื่อง คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน  
วุฒิสภา มีมติให้ที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมการฯ พ้นจากตำแหน่ง และการระงับ  
การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมการฯ ที่พ้นจากตำแหน่ง  
เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

#### ๑) ประเด็นของเรื่อง

- กรณีที่คณะกรรมการฯ มีมติให้ที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำ  
คณะกรรมการฯ พ้นจากตำแหน่ง เป็นการกระทำที่ชอบด้วยระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการตั้ง  
ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา  
พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๖ (๕) หรือไม่

- การที่คณะกรรมการฯ มีมติในคราวการประชุมของคณะกรรมการฯ  
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้มติดังกล่าวมีผลบังคับใช้  
ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑  
ข้อ ๗๗ วรรคสอง และข้อ ๘๔ หรือไม่

- กรณีที่คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน วุฒิสภา ระงับการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ที่ปรึกษา และนักวิชาการประจำ  
คณะกรรมการฯ ที่มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง จำนวน ๗ คน เป็นการกระทำที่ชอบด้วย  
ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำ  
คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๗ หรือไม่

#### ๒) ความเห็น บทสรุป และข้อเสนอแนะ

##### ความเห็น

- เมื่อคณะกรรมการฯ มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล  
ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการก็ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้  
โดยต้องอาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติให้บุคคลใดพ้นจาก  
ตำแหน่ง บุคคลผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ตามระเบียบวุฒิสภาว่าด้วย  
การตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำ  
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๖ (๕)

- การที่คณะกรรมการฯ มีมติให้ที่ปรึกษา และนักวิชาการประจำ  
คณะกรรมการฯ จำนวน ๗ คน พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ โดยให้มีผล

บังคับย้อนหลังนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในวันที่ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้มีมติดังกล่าวนั้นมีกรรมการครบตามจำนวนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ วรรคสอง และมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๔

- เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติให้ที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมการฯ จำนวน ๗ คน พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ จึงถือว่าที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมการฯ จำนวน ๗ คน พ้นจากหน้าที่นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ และเมื่อพ้นจากหน้าที่แล้ว จึงย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องหรือได้รับค่าตอบแทนหรือเงินอื่นใดจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ได้ให้ระงับการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำคณะกรรมการฯ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๓ เรื่อง อำนาจของประธานวุฒิสภาในการออกระเบียบวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓

#### ๑) ประเด็นของเรื่อง

- หลักการของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๒ หรือไม่  
- อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในการวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

#### ๒) ความเห็น บทสรุป และข้อเสนอแนะ

##### ความเห็น

- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๘๓ มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการที่ดีและมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๒ ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๒ แต่ประการใด

- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๘๓ มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในการที่จะวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกและการเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๘๓ ได้

##### ข้อเสนอแนะ

- เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ของวุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๒ วุฒิสภาควรที่จะได้ดำเนินการหาทางแก้ไขปัญหาคัดค้านข้อ

ดังกล่าวโดยการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ โดยกำหนดให้มีหลักการเช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๑๘ (๑)

### ๓. ข้อควรคำนึงและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำความเข้าใจทางกฎหมายและการตอบข้อหารือทางกฎหมาย

#### ๓.๑ ข้อควรคำนึงสำหรับผู้ที่จะทำความเข้าใจทางกฎหมาย

๑) ต้องมีพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายดี โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

๒) ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานในวงงานนิติบัญญัติเป็นอย่างดี

๓) ควรหมั่นศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลา อย่าทำตัวเป็น “น้ำชาล้นถ้วย” ควรทำตัวเป็น “น้ำชาพร่องถ้วย”

๔) ต้องมีใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่นำเอาความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นความคิดเห็นส่วนตัวมาใช้ในการทำความเข้าใจทางกฎหมาย (เหตุผลต้องมาก่อนตรงคำตอบเสมอ)

๕) ในเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคที่ตนไม่มีความชำนาญควรจะต้องปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ ผู้บังคับบัญชา หรือหาความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมเสียก่อน

๖) การทำความเข้าใจทางกฎหมาย ควรเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาหรือแนวทางในการปฏิบัติไว้ด้วย ไม่ควรเสนอแต่ปัญหา ข้อขัดข้อง หรือข้อจำกัดทางกฎหมาย โดยไม่เสนอทางออกหรือแนวทางแก้ไขปัญหา มิฉะนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่าเราเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเสียเอง

#### ๓.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำความเข้าใจทางกฎหมายของสำนักกฎหมายในอนาคต

๑) ควรมีการรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการทำความเข้าใจทางกฎหมายหรือข้อหารือทางกฎหมายไว้ในที่เดียวกัน มีการแบ่งหมวดหมู่ของเรื่องไว้อย่างชัดเจน มีการแยกเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการศึกษา ค้นคว้า และอ้างอิงในภายหลัง อันจะทำให้การทำความเข้าใจทางกฎหมายหรือข้อหารือทางกฎหมายของสำนักกฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถ้าเป็นไปได้ ควรจัดเก็บไว้ในรูปแบบ file word หรือ file pdf ที่แปลงมาจาก file word เพราะจะทำให้สามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ได้สะดวกและรวดเร็ว

๒) ควรมีการจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ ทบทวน หรือพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติราชการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงงานของรัฐสภา โดยอาจเชิญสำนักต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ควรจัดอย่างน้อย ๒ ครั้ง