

รายงานสรุปการเรียนรู้  
ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย  
ประจำปี ๒๕๕๖

๑. ชื่อองค์ความรู้

กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

๒. ชื่อหน่วยงานที่จัดทำองค์ความรู้

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๓. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดองค์ความรู้

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการวินิจฉัยให้คำปรึกษา จัดทำข้อมูล เสนอความเห็นตอบข้อหารือและให้บริการทางวิชาการด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักกฎหมายและถือเป็นองค์ความรู้ที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ พัฒนาระบบปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กลยุทธ์ที่ ๑.๓ พัฒนางานด้านวิชาการ จึงเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นอกจากนี้ การจัดทำองค์ความรู้ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ยังจะเป็นการรวบรวมความรู้จากเอกสาร และความรู้ที่อยู่ในตัวบุคลากรของสำนักกฎหมายและนำความรู้ที่รวบรวมได้มาเรียบเรียงจัดทำเป็นเอกสารหรือสื่อสารสนเทศ เพื่อความเหมาะสมกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยกระบวนการในการจัดการความรู้โดยการจัดประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยการระดมความคิด (Brainstroming) เพื่อประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีความรู้ความเข้าใจกระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

#### ๔. ผลการดำเนินงาน

สำนักกฎหมาย ได้มีคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ทบทวนองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องต่อประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคัดเลือกองค์ความรู้ที่จะนำมาจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมความรู้จากเอกสาร และความรู้ที่อยู่ในตัวบุคลากรของสำนักกฎหมาย และนำความรู้ที่รวบรวมได้มาเรียบเรียง จัดทำเป็นเอกสารหรือสื่อสารสนเทศ เพื่อความเหมาะสมกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ประมวลถ้อยแถลงความรู้ที่จัดทำขึ้นโดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ในแต่ละด้านตรวจสอบเนื้อหา และรายละเอียดขององค์ความรู้เพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ จัดให้มีช่องทางในการเข้าถึงความรู้และประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบ ถึงช่องทางเข้าถึงองค์ความรู้และจัดกิจกรรมเพื่อแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย โดยคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย

- |                                     |                            |
|-------------------------------------|----------------------------|
| ๑) ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย ๒ | ประธานคณะกรรมการ           |
| ๒) ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย ๑ | รองประธานคณะกรรมการ        |
| ๓) นางปรียาภา ทาระ                  | คณะกรรมการ                 |
| ๔) นางสาวสมสมร นาคนาค               | คณะกรรมการ                 |
| ๕) นางสาวศศิพรรณ พวงพันธ์           | คณะกรรมการ                 |
| ๖) นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม            | คณะกรรมการ                 |
| ๗) นางสาวธนพร เกิดผล                | คณะกรรมการ                 |
| ๘) นางสาวสุธีรา จินายน              | คณะกรรมการ                 |
| ๙) นางสาวนภพร ขวรงค์กร              | เลขานุการคณะกรรมการ        |
| ๑๐) นายอภิวัฒน์ สุดสาว              | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๑) นางสาวอริยพร โพธิใส             | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |

สำนักกฎหมายโดยผู้ประสานงาน KM ของสำนักกฎหมาย (นายอภิวัฒน์ สุดสาว) ได้เสนอองค์ความรู้ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย เป็นองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อให้การดำเนินการจัดการความรู้ในเรื่องดังกล่าวของสำนักกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ บรรลุผลสำเร็จ คณะทำงานฯ พิจารณาแล้ว เห็นสมควรให้ดำเนินกิจกรรมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยการระดมความคิด (Brainstroming) ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย จำนวน ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย

ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวคณะทำงานฯ ได้พิจารณากระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายตามเอกสารองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ที่ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลมาในเบื้องต้น ในการนี้ คณะทำงานฯ ได้ร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบเนื้อหา ตลอดจนรายละเอียดขององค์ความรู้ดังกล่าวเพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์

ภายหลังจากการจัดกิจกรรมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยการระดมความคิด (Brainstroming) แล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ได้จัดทำเอกสารองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายฉบับสมบูรณ์ ที่ผ่านการแก้ไขปรับปรุงตามมติของคณะทำงานฯ แล้ว โดยได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เอกสารดังกล่าวผ่านทางระบบสำนักงานอัตโนมัติ (E-Office) ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (intranet) และบอร์ดเผยแพร่ความรู้ของสำนักกฎหมาย เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ รวมถึงได้ดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้ของสำนักกฎหมายดังกล่าวในกิจกรรมวันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ KM Day ประจำปี ๒๕๕๖ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ โดยมีบุคลากรภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐

ทั้งนี้ จากการดำเนินกิจกรรมการจัดการความรู้ ได้แก่ กิจกรรมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยการระดมความคิด (Brainstroming) และกิจกรรมวันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ KM Day ประจำปี ๒๕๕๖ ดังกล่าว มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์หรือตัวชี้วัดที่ใช้ในการวัดผลสำเร็จของการจัดการความรู้ คือ โดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ ๖๐ ของบุคลากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายขององค์ความรู้ได้นำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในการปฏิบัติงาน

สำหรับผลการจัดกิจกรรมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยการระดมความคิด (Brainstroming) และกิจกรรมวันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ KM Day ประจำปี ๒๕๕๖ ได้จัดทำเป็นเอกสารองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย มีรายละเอียด สามารถแบ่งได้เป็น ๕ ส่วน และมีภาคผนวกเป็นตัวอย่างบันทึกความเห็นทางกฎหมาย ดังนี้

- ๔.๑ ความมุ่งหมายของการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย
- ๔.๒ แนวทางการปฏิบัติในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย
- ๔.๓ ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย
- ๔.๔ ลักษณะและสาระสำคัญในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย
- ๔.๕ แนวปฏิบัติสำคัญของนิติกรในการเสนอความเห็น

#### ๔.๑ ความมุ่งหมายของการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๑) เป็นการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นทางกฎหมายต่อสมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารและบุคลากรในวงงานของวุฒิสภาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(๒) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย หรือเป็นการขอให้วินิจฉัยแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยถูกต้อง

(๓) เป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการ

(๔) เป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งภายในหน่วยงานให้เป็นที่ยุติ

#### ๔.๒ แนวทางการปฏิบัติในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

เมื่อมีหนังสือขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักกฎหมาย สำนักกฎหมาย จะมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มงานบริหารงานทั่วไปของสำนักกฎหมายลงรับเรื่อง พร้อมทั้งบันทึก ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวลงในเอกสารที่เกี่ยวข้องและระบบสำนักงานอัตโนมัติเพื่อเป็น หลักฐานและเพื่อการติดตามความคืบหน้าของเรื่อง แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นถึงผู้อำนวยการ สำนักกฎหมาย

(๒) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาว่าปัญหาในเรื่องนั้นสมควร จะจัดส่งให้กลุ่มงานกฎหมายใดเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๓) ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ จากผู้อำนวยการสำนักกฎหมายจะมอบหมายให้นิติกรภายในกลุ่มงานเป็นเจ้าของเรื่องพิจารณา จัดทำความเห็นทางกฎหมายในเบื้องต้น ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับการบริหารภายในของแต่ละ กลุ่มงาน เช่น

- กลุ่มงานกฎหมาย ๑ ในกรณีที่ข้อหารือเป็นเรื่องที่มีความยากในหลายประเด็น ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ อาจมอบหมายให้นิติกรหลายคนร่วมกันจัดทำความเห็น ทางกฎหมายก็ได้

- กลุ่มงานกฎหมาย ๒ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒ ได้มีการจัดคิวงาน ให้กับนิติกรภายในกลุ่มงานเรียงไปตามลำดับ

- กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะพิจารณา มอบหมายงานให้แก่นิติกรตามขีดสมรรถนะของนิติกรนั้น ซึ่งในระหว่างการมอบหมายงาน ในเบื้องต้น จะมีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันถึงแนวทางในการจัดทำความเห็น ทางกฎหมายดังกล่าว

(๔) นิติกรเจ้าของเรื่องจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องที่ส่งมาหาหรือ เป็นเรื่องที่เคยมีการจัดทำความเห็นในประเด็นเดียวกันหรือในลักษณะเดียวกันมาแล้วหรือไม่ หรือเป็นเรื่องใหม่ เพื่อให้ง่ายต่อการจัดทำความเห็น

(๕) หลังจากที่นิติกรได้จัดทำความเห็นทางกฎหมายเบื้องต้นเสร็จสิ้นแล้ว ต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพิจารณาก่อนเสนอผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ซึ่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานต้องดูแลให้นิติกรดำเนินการจัดทำความเห็นทางกฎหมายภายใน ๗ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(๖) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานตรวจพิจารณาความเห็นของนิติกรผู้รับผิดชอบ และให้ความเห็นชอบกับความเห็นนั้น หรืออาจมีคำสั่งให้พิจารณาในประเด็นใดเพิ่มเติมก็ได้

(๗) หลังจากนั้น ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานจะเสนอผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย พิจารณา ให้ความเห็นชอบและเสนอผู้บริหารพิจารณาตามลำดับขั้นต่อไป

#### ๔.๓ ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๑) เมื่อได้รับเรื่องแล้ว นิติกรจะต้องศึกษารวบรวมข้อเท็จจริง โดยอาจ สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทำความเข้าใจรวมถึงวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาที่หาหรือทุกประเด็น

(๒) ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาความหมายของถ้อยคำ และเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เพื่อนำไปใช้ประกอบการจัดทำความเห็น โดยในการ ให้ความเห็นต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้สอดคล้องกันทั้งฉบับ และสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และต้องคำนึงถึงสภาพบังคับของกฎหมาย ที่จะสามารถปรับใช้ได้กับสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เสมอและอย่างสมเหตุสมผล ด้วย

(๓) ศึกษาแนวความเห็นอื่น ได้แก่ ความเห็นเดิมที่สำนักกฎหมายได้เคย ให้ความเห็นไว้แล้ว รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยจากการตอบข้อหารือของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจมีหลักกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เทียบเคียง กันได้

(๔) ศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษา ศาลปกครอง รวมถึงความเห็นทางวิชาการในทางตำรา อีกทั้งอาจต้องเทียบเคียงกฎหมาย ต่างประเทศ หรือแนวการวินิจฉัยของต่างประเทศ เพื่อประกอบเป็นเหตุผลที่จะใช้วินิจฉัยด้วย

(๕) หลังจากได้ข้อยุติแล้ว ก็จะจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย ชื่อเรื่อง ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา (ประเด็นที่จะต้องพิจารณา) และความเห็น ของสำนักกฎหมาย

#### ๔.๔ ลักษณะและสาระสำคัญในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย

ในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย โดยปกติประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

##### (๑) ชื่อบันทึกความเห็น

โดยปกติแล้วรูปแบบบันทึกจะมีชื่อบันทึก ซึ่งเป็นดุลพินิจของนิติกรผู้รับผิดชอบที่จะกำหนดชื่อเรื่องได้เอง แต่บางครั้งนิติกรอาจจะใช้ชื่อบันทึกตามที่ผู้บริหาร หรือหน่วยงานที่ขอความเห็นได้ แต่ในบางครั้งหน่วยงานอาจจะขอความเห็นมาโดยใช้ชื่อเรื่องกว้างๆ ว่า “ขอหารือข้อกฎหมายหรือขอให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย” นิติกรก็ต้องกำหนดชื่อเรื่องใหม่เพื่อให้ได้ชื่อเรื่องที่ชัดเจน เข้าใจง่าย กระชับรัด คอบคลุมประเด็นที่มีการขอความเห็น และตรงตามใจความสำคัญของเรื่องที่ขอความเห็นนั้น

##### (๒) ข้อเท็จจริง

ในส่วนของข้อเท็จจริงที่หน่วยงานขอความเห็น หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ขอความเห็นมายาวเกินไป นิติกรผู้รับผิดชอบก็สามารถย่อให้สั้นลงได้ โดยยึดหลักให้อ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย โดยย่อข้อเท็จจริงเรียงตามลำดับเหตุการณ์ โดยจะเริ่มต้นด้วยการระบุชื่อหน่วยงานที่หารือว่ามีหนังสือของส่วนราชการที่เท่าไร ลงวันที่เท่าไร ถึงสำนักกฎหมาย ความว่าอย่างไร แล้วจึงตามด้วยข้อเท็จจริง (กรณีที่มีการสรุปความในข้อเท็จจริงก็อาจใช้คำว่า “สรุปความว่า” หรือ “ความสรุปว่า” แล้วตามด้วยการสรุปข้อเท็จจริง)

##### (๓) ข้อกฎหมาย

ในทางปฏิบัติจะระบุข้อกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ได้กล่าวอ้างถึงในบันทึกความเห็นเท่านั้น โดยจะไม่อ้างเอกสารทุกอย่างที่นิติกรค้นคว้าและตรวจสอบ เพราะถ้าระบุไว้ทั้งหมด อาจทำให้ผู้บริหารหรือหน่วยงานที่ขอความเห็นเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้

##### (๔) ข้อพิจารณา (ประเด็นที่จะต้องพิจารณา)

ข้อพิจารณา หากหน่วยงานที่ขอความเห็นกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณามาให้ชัดเจนอยู่แล้ว ก็นำมากำหนดเป็นข้อพิจารณาได้เลย แต่ถ้าไม่ชัดเจนก็พิจารณาจากข้อเท็จจริง แล้วกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาใหม่ว่าควรจะตอบปัญหาในประเด็นใดบ้าง โดยอาจจะกำหนดเป็นประเด็นเดียว หรือหลายประเด็นก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

##### (๕) ความเห็นของสำนักกฎหมาย

ส่วนใหญ่จะกำหนดว่า สำนักกฎหมายได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นอย่างไร ความเห็นต้องเขียนให้สั้นได้ใจความโดยจัดลำดับการนำเสนอความเห็นเป็นขั้นตอนอาจมีการอธิบายหลักกฎหมายหรือความเห็นทางวิชาการแล้วจึงปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่ขอความเห็นและสรุปความเห็นในตอนท้าย รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตของ

สำนักกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นเรื่องนอกเหนือจากที่หน่วยงาน  
ขอความเห็นก็ให้นิติกรเสนอไว้ตอนท้ายของบันทึก

#### ๔.๕ แนวปฏิบัติสำคัญของนิติกรในการเสนอความเห็น

(๑) หลักการให้ความเห็นทางกฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลายประการ เช่น หลักกฎหมายหรือทฤษฎีกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักการร่างกฎหมาย หลักการตีความกฎหมายและการอุดช่องว่างกฎหมาย โดยการให้เหตุผลทางกฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม สมเหตุสมผลและรับฟังได้ เพื่อให้เกิดการยอมรับและแก้ไขปัญหได้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(๒) ต้องวิเคราะห์หาเจตนารมณ์ของกฎหมายมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาเรื่องนั้นๆ อย่างรอบด้าน เพื่อความเป็นธรรมมากที่สุด เพราะจะทำให้เสนอความเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๓) การให้ความเห็นทางกฎหมายต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากพบข้อพิพาทที่มีการใช้เหตุผลที่ดี สมเหตุสมผล และเป็นธรรมสามารถนำมาเป็นแนวทางในการให้ความเห็นทางกฎหมายได้ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกัน

(๔) การใช้ภาษาต่างประเทศในบันทึกความเห็น ควรใช้เฉพาะกรณีที่เป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการ หรือเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักกฎหมาย หรือแนวความคิดดั้งเดิมที่มีมาจากต่างประเทศ เนื่องจากการแปลศัพท์เฉพาะเป็นภาษาไทยอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันและไม่ควรวงเล็บภาษาต่างประเทศที่เป็นคำสามัญเป็นที่เข้าใจกันได้ทั่วไป

(๕) การอ้างอิงกฎหมายในบันทึก ถ้าจะอ้างข้อความในตัวบทกฎหมายในบางมาตรา ให้อ้างเป็นเชิงอรรถภายในเครื่องหมายอัฒภาค (“.....”) แต่ถ้าเป็นการอ้างกฎหมายหรือเอกสารใดที่เป็นเนื้อหาสาระทั้งหมดก็ให้แนบเป็นเอกสารท้ายบันทึกความเห็นนั้น

## ๕. ปัญหาและอุปสรรค

๕.๑ ไม่มีการกำหนดรูปแบบในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจน

๕.๒ สำหรับแนวทางการปฏิบัติในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายนั้น หากเป็นกรณีเร่งด่วน อาจมิได้ปฏิบัติตามแนวทางปกติ เช่น กำหนดเวลาแล้วเสร็จก่อน ๗ วันทำการ หรือมีการระบุตัวนิติกรผู้จัดทำความเห็นทางกฎหมาย ทั้งที่นิติกรยังคงมีภารกิจอื่นๆ ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในช่วงระยะเวลาเดียวกันด้วย

๕.๓ การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ภายใน ๗ วันทำการนั้น หากเป็นการจัดทำความเห็นทางกฎหมายในเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนก็อาจทำให้การวินิจฉัยในรายละเอียดอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ได้

๕.๔ กรณีที่ได้รับข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายไม่ครบถ้วน หรือข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเทคนิคเฉพาะ อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอต่อการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

๕.๕ กรณีนิติกรขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายเทคนิค และกฎหมายของต่างประเทศ

๕.๖ กรณีไม่มีระบบฐานข้อมูลเพื่อการสืบค้นความเห็นทางกฎหมายโดยเฉพาะ

## ๖. ข้อเสนอแนะ

๖.๑ ควรกำหนดรูปแบบในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจน

๖.๒ นิติกรที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารให้ดำเนินการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ควรแจ้งให้ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานทราบด้วย เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานภายในกลุ่มงานต่อไป

๖.๓ ในการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ควรพิจารณา กำหนดระยะเวลาโดยพิจารณาจากความยุ่งยากซับซ้อนของข้อหารือนั้น

๖.๔ ในกรณีที่ได้รับข้อเท็จจริงในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่ไม่ครบถ้วนนั้น นิติกรจะต้องดำเนินการติดตามข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

๖.๕ นิติกรควรจะต้องพยายามศึกษาหาความรู้ทางกฎหมายเทคนิค กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายอื่นๆ ให้รอบด้าน โดยการศึกษาอบรมเพิ่มเติม หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในงานด้านกฎหมายกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ



๖.๖ สำนักงานควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการสืบค้นความเห็นทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นความเห็นเดิมที่สำนักต่างๆ ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วหรือเรื่องอื่นในทำนองเดียวกัน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

#### ๗. บทสรุปจากการเรียนรู้

การจัดทำองค์ความรู้ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย และได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เอกสารดังกล่าวผ่านทางระบบสำนักงานอัตโนมัติ (E-Office) ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (intranet) และบอร์ดเผยแพร่ความรู้ของสำนักกฎหมาย รวมถึงได้ดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้ของสำนักกฎหมายดังกล่าวในกิจกรรมวันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ KM Day ประจำปี ๒๕๕๖ นั้น ทำให้ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ตลอดจนบุคลากรต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นมาตรฐาน อันเป็นการพัฒนางานทางด้านวิชาการและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

---



องค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง

กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

จัดทำโดย

คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

## คำนำ

ด้วยได้มีคำสั่งสำนักกฎหมาย ที่ ๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้ง คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ทบทวนองค์ความรู้ที่จำเป็น ต่อการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องต่อประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคัดเลือก องค์ความรู้ที่จะนำมาจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ความรู้จากเอกสาร และความรู้ที่อยู่ในตัวบุคลากรของสำนักกฎหมายและนำความรู้ที่รวบรวมได้ มาเรียบเรียงจัดทำเป็นเอกสารหรือสื่อสารสนเทศ เพื่อความเหมาะสมกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ประมวลกลั่นกรองความรู้ที่จัดทำขึ้นโดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ในแต่ละด้านตรวจสอบเนื้อหา และรายละเอียดขององค์ความรู้เพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ จัดให้มีช่องทางในการเข้าถึงความรู้ และประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบถึงช่องทางเข้าถึงองค์ความรู้และจัดกิจกรรมเพื่อแบ่งปันแลกเปลี่ยน ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย นั้น

ในการนี้ คณะทำงานฯ จึงใคร่ขอเสนอองค์ความรู้ เรื่อง กระบวนการจัดทำความเห็น ทางกฎหมาย ซึ่งสำนักกฎหมายเป็นเจ้าของภาพ ตามที่ได้เสนอเป็นองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้จัดให้มีการเผยแพร่องค์ความรู้ดังกล่าวผ่านทางระบบ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (intranet) ของสำนักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเผยแพร่ องค์ความรู้ดังกล่าวให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ตลอดจนบุคลากรต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่อไป

คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย  
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

## สารบัญ

หน้า

### กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

๑. ความมุ่งหมายของการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย.....๑
๒. แนวทางการปฏิบัติในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย.....๒
๓. ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย.....๓
๔. ลักษณะและสาระสำคัญในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย.....๔
๕. แนวปฏิบัติสำคัญของนิติกรในการเสนอความเห็น.....๕

### ภาคผนวก : ตัวอย่างการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

- กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐสภา
  - ความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง การใช้บังคับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔..... (๑)
  - กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ
  - บันทึกความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ในการเป็นผู้ยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต..... (๓)

## กระบวนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

### ๑. ความมุ่งหมายของการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๑) เป็นการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นทางกฎหมายต่อสมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหาร และบุคลากรในวงงานของวุฒิสภาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(๒) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นกรณีที่ไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย หรือเป็นการขอให้วินิจฉัยแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยถูกต้อง

(๓) เป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการ

(๔) เป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งภายในหน่วยงานให้เป็นที่ยุติ

## ๒. แนวทางการปฏิบัติในการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

เมื่อมีหนังสือขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักกฎหมาย สำนักกฎหมาย จะมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มงานบริหารงานทั่วไปของสำนักกฎหมายลงรับเรื่อง พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวลงในเอกสารที่เกี่ยวข้องและระบบสำนักงานอัตโนมัติเพื่อเป็นหลักฐานและเพื่อการติดตามความคืบหน้าของเรื่อง แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นถึงผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

(๒) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาว่าปัญหาในเรื่องนั้นสมควรจะจัดส่งให้กลุ่มงานกฎหมายใดเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๓) ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบจากผู้อำนวยการสำนักกฎหมายจะมอบหมายให้นิติกรภายในกลุ่มงานเป็นเจ้าของเรื่องพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมายในเบื้องต้น ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับการบริหารภายในของแต่ละกลุ่มงาน เช่น

- กลุ่มงานกฎหมาย ๑ ในกรณีที่ข้อหารือเป็นเรื่องที่มีความยากในหลายประเด็น ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ อาจมอบหมายให้นิติกรหลายคนร่วมกันจัดทำความเห็นทางกฎหมายก็ได้

- กลุ่มงานกฎหมาย ๒ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒ ได้มีการจัดคิวงานให้กับนิติกรภายในกลุ่มงานเรียงไปตามลำดับ

- กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะพิจารณามอบหมายงานให้แก่นิติกรตามขีดสมรรถนะของนิติกรนั้น ซึ่งในระหว่างการมอบหมายงานในเบื้องต้น จะมีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันถึงแนวทางในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายดังกล่าว

(๔) นิติกรเจ้าของเรื่องจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องที่ส่งมาหารือเป็นเรื่องที่เคยมีการจัดทำความเห็นในประเด็นเดียวกันหรือในลักษณะเดียวกันมาแล้วหรือไม่ หรือเป็นเรื่องใหม่ เพื่อให้ง่ายต่อการจัดทำความเห็น

(๕) หลังจากที่นิติกรได้จัดทำความเห็นทางกฎหมายเบื้องต้นเสร็จสิ้นแล้ว ต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพิจารณาก่อนเสนอผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ซึ่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานต้องดูแลให้นิติกรดำเนินการจัดทำความเห็นทางกฎหมายภายใน ๗ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(๖) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานตรวจพิจารณาความเห็นของนิติกรผู้รับผิดชอบ และให้ความเห็นชอบกับความเห็นนั้น หรืออาจมีคำสั่งให้พิจารณาในประเด็นใดเพิ่มเติมก็ได้

(๗) หลังจากนั้น ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานจะเสนอผู้อำนวยการสำนักกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอผู้บริหารพิจารณาตามลำดับชั้นต่อไป

### ๓. ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(๑) เมื่อได้รับเรื่องแล้ว นิติกรจะต้องศึกษารวบรวมข้อเท็จจริง โดยอาจสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทำความเข้าใจรวมถึงวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่หาหรือทุกประเด็น

(๒) ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาความหมายของถ้อยคำและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เพื่อนำไปใช้ประกอบการจัดทำความเห็น โดยในการให้ความเห็นต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้สอดคล้องกันทั้งฉบับและสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และต้องคำนึงถึงสภาพบังคับของกฎหมายที่จะสามารถปรับใช้ได้กับสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เสมอและอย่างสมเหตุสมผลด้วย

(๓) ศึกษาแนวความเห็นอื่น ได้แก่ ความเห็นเดิมที่สำนักกฎหมายได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยจากการตอบข้อหารือของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจมีหลักกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เทียบเคียงกันได้

(๔) ศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง รวมถึงความเห็นทางวิชาการในทางตำรา อีกทั้งอาจต้องเทียบเคียงกฎหมายต่างประเทศหรือแนวการวินิจฉัยของต่างประเทศ เพื่อประกอบเป็นเหตุผลที่จะใช้วินิจฉัยด้วย

(๕) หลังจากได้ข้อยุติแล้ว ก็จะจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย ชื่อเรื่อง ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา (ประเด็นที่จะต้องพิจารณา) และความเห็นของสำนักกฎหมาย

#### ๔. ลักษณะและสาระสำคัญในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย

ในการจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมาย โดยปกติประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

##### (๑) ชื่อบันทึกความเห็น

โดยปกติแล้วรูปแบบบันทึกจะมีชื่อบันทึก ซึ่งเป็นดุลพินิจของนิติกรผู้รับผิดชอบที่จะกำหนดชื่อเรื่องได้เอง แต่บางครั้งนิติกรอาจจะใช้ชื่อบันทึกตามที่ผู้บริหาร หรือหน่วยงานที่ขอความเห็นได้ แต่ในบางครั้งหน่วยงานอาจจะขอความเห็นมาโดยใช้ชื่อเรื่องกว้างๆ ว่า “ขอหารือข้อกฎหมายหรือขอให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย” นิติกรก็ต้องกำหนดชื่อเรื่องใหม่เพื่อให้ได้ชื่อเรื่องที่ชัดเจน เข้าใจง่าย กะทัดรัด ครอบคลุมประเด็นที่มีการขอความเห็นและตรงตามใจความสำคัญของเรื่องที่ขอความเห็นนั้น

##### (๒) ข้อเท็จจริง

ในส่วนของข้อเท็จจริงที่หน่วยงานขอความเห็น หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ขอความเห็นมายาวเกินไป นิติกรผู้รับผิดชอบก็สามารถย่อให้สั้นลงได้ โดยยึดหลักให้อ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย โดยย่อข้อเท็จจริงเรียงตามลำดับเหตุการณ์ โดยจะเริ่มต้นด้วยการระบุชื่อหน่วยงานที่หารือว่ามีหนังสือของส่วนราชการที่เท่าไร ลงวันที่เท่าไร ถึงสำนักกฎหมาย ความว่าอย่างไร แล้วจึงตามด้วยข้อเท็จจริง (กรณีที่มีการสรุปความในข้อเท็จจริงก็อาจใช้คำว่า “สรุปความว่า” หรือ “ความสรุปว่า” แล้วตามด้วยการสรุปข้อเท็จจริง)

##### (๓) ข้อกฎหมาย

ในทางปฏิบัติจะระบุข้อกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ได้กล่าวอ้างถึงในบันทึกความเห็นเท่านั้น โดยจะไม่อ้างเอกสารทุกอย่างที่นิติกรค้นคว้าและตรวจสอบ เพราะถ้าระบุไว้ทั้งหมดอาจทำให้ผู้บริหารหรือหน่วยงานที่ขอความเห็นเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้

##### (๔) ข้อพิจารณา (ประเด็นที่จะต้องพิจารณา)

ข้อพิจารณา หากหน่วยงานที่ขอความเห็นกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณามาให้ชัดเจนอยู่แล้ว ก็นำมากำหนดเป็นข้อพิจารณาได้เลย แต่ถ้าไม่ชัดเจนก็พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาใหม่ว่าจะตอบปัญหาในประเด็นใดบ้าง โดยอาจจะกำหนดเป็นประเด็นเดียวหรือหลายประเด็นก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

##### (๕) ความเห็นของสำนักกฎหมาย

ส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่า สำนักกฎหมายได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นอย่างไร ความเห็นต้องเขียนให้สั้นได้ใจความโดยจัดลำดับการนำเสนอความเห็นเป็นขั้นตอน อาจมีการอธิบายหลักกฎหมายหรือความเห็นทางวิชาการแล้วจึงปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่ขอความเห็น และสรุปความเห็นในตอนท้าย รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตของสำนักกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นเรื่องนอกเหนือจากที่หน่วยงานขอความเห็นก็ให้นิติกรเสนอไว้ตอนท้ายของบันทึก



## ๕. แนวปฏิบัติสำคัญของนิติกรในการเสนอความเห็น

(๑) หลักการให้ความเห็นทางกฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลายประการ เช่น หลักกฎหมาย หรือทฤษฎีกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักการร่างกฎหมาย หลักการตีความกฎหมาย และการอุดช่องว่างกฎหมาย โดยการให้เหตุผลทางกฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม สมเหตุสมผล และรับฟังได้ เพื่อให้เกิดการยอมรับและแก้ไขข้อขัดแย้งได้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งสามารถ อำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(๒) ต้องวิเคราะห์หาเจตนารมณ์ของกฎหมายมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาเรื่องอื่นๆ อย่างรอบด้าน เพื่อความเป็นธรรมมากที่สุด เพราะจะทำให้เสนอความเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๓) การให้ความเห็นทางกฎหมายต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คำพิพากษาที่มีการใช้เหตุผลที่ดี สมเหตุสมผล และเป็นธรรม สามารถนำมาเป็นแนวทางในการให้ความเห็นทางกฎหมายได้ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกัน

(๔) การใช้ภาษาต่างประเทศในบันทึกความเห็น ควรใช้เฉพาะกรณีที่เป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการ หรือเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักกฎหมาย หรือแนวความคิดดั้งเดิมที่มีมาจากต่างประเทศ เนื่องจากการแปลศัพท์เฉพาะเป็นภาษาไทยอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และไม่ควรวงเล็บภาษาต่างประเทศที่เป็นคำสามัญเป็นที่เข้าใจกันได้ทั่วไป

(๕) การอ้างอิงกฎหมายในบันทึก ถ้าจะอ้างข้อความในตัวบทกฎหมายในบางมาตรา ให้อ้างเป็นเชิงอรรถภายในเครื่องหมายอัฒภาค (“.....”) แต่ถ้าเป็นการอ้างกฎหมายหรือเอกสารใดที่เป็นเนื้อหาสาระทั้งหมดก็ให้แนบเป็นเอกสารท้ายบันทึกความเห็นนั้น

## ภาคผนวก

:

### ตัวอย่างการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

- กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐสภา
  - ความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง การใช้บังคับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔
- กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ
  - บันทึกความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ในการเป็นผู้ยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐสภา
  - ความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง การใช้บังคับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔

ความเห็นทางกฎหมาย  
เรื่อง การใช้บังคับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทาง  
ของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ  
พ.ศ. ๒๕๕๔

ตามที่สำนักการคลังและงบประมาณได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย  
ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง ขอรื้อปัญหาการใช้ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่าย  
ในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔  
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักกฎหมาย ได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องตามที่ได้ขอรื้อมาดังกล่าว  
เสร็จแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงแก่  
คณะกรรมการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายอย่างไร

สำหรับประเด็นนี้ สำนักกฎหมายได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า ปัจจุบันในทางปฏิบัตินั้น ทางคณะกรรมการได้ดำเนินการ  
เรียกบุคคลใดเพื่อมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา  
สอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง<sup>๑</sup>  
และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘<sup>๒</sup> แบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. กรณีหนังสือเชิญที่มีลักษณะขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อมาให้ข้อมูล  
และข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า

“คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ  
แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษารรคดี  
หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตาม  
อำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์การตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ กำหนดไว้ว่า

“การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือใน  
เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ตามมาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ  
หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ แทนประธานคณะกรรมการ

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ  
ส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ เพื่อมีคำสั่งแจ้งให้  
บุคคลนั้นดำเนินการ

หนังสือนัดประชุมคณะกรรมการนอกจากครั้งแรก ให้เลขานุการคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนเลขานุการ  
คณะกรรมการเป็นผู้ลงลายมือชื่อ”

๒. กรณีหนังสือเชิญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

จากลักษณะแนวทางปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันทั้ง ๒ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น สำนักกฎหมายมีความเห็นว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการธิการได้มีหนังสือเชิญในลักษณะขอความร่วมมือจากบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการ (ลักษณะกรณีที่ ๑) บุคคลที่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ย่อมมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามอัตราที่กำหนดตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๔.๗/๑๐๒๐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการได้มีหนังสือเชิญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ (ลักษณะกรณีที่ ๒) นั้น ย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔ กล่าวคือ บุคคลที่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเชิญในลักษณะนี้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๔

---

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

- กรณีการจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ
  - บันทึกความเห็นทางกฎหมาย เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ในการเป็นผู้ยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

**ข้อพิจารณา**

สำนักกฎหมาย โดยกลุ่มงานกฎหมาย ๑ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นข้อพิจารณารวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญในการเป็นผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถกระทำหรือไม่

สำหรับในประเด็นนี้ มีความเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ได้รับการสถาปนาขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ในทางด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการให้ความเห็นชอบ ให้คำแนะนำ หรือการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภาได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕<sup>๖</sup> ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา นั้น เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่ง ซึ่งวุฒิสภาได้ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ วรรคสอง (๒)<sup>๖</sup> โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเกษตรอาหาร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต การแปรรูป และธุรกิจการเกษตร แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการพัฒนาการเกษตร อาหาร การสหกรณ์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาติดตามตรวจสอบ เรื่อง การระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลจากโครงการรับจำนำข้าว ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และผลจากการพิจารณาศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นได้

พบว่า ...

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า  
“มาตรา ๑๓๕ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

<sup>๗</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ บัญญัติว่า  
“ข้อ ๗๗ ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวนที่สิบสองคณะ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเกษตรอาหาร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต การแปรรูป และธุรกิจการเกษตร แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการพัฒนาการเกษตร อาหาร การสหกรณ์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

**บันทึกความเห็นทางกฎหมาย**  
**เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา**  
**ในการเป็นผู้ยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**  
**ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต**

ด้วยสำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ได้มีหนังสือที่ สว ๐๐๐๙.๐๔/๑๐๔๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรื่อง ขอรื้อในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ วุฒิสภา เรียน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ความสรุปว่า คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ได้มีการพิจารณาศึกษาติดตามตรวจสอบ เรื่อง การระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลจากโครงการรับจำนำข้าว ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ และผลจากการพิจารณาศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่ามีลักษณะของการกระทำที่ส่อไปในการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และหากรอเสนอผลการศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภา อาจไม่ทันต่อความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วมีข้อสงสัยในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ดังนี้

๑. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญในการเป็นผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถกระทำได้หรือไม่
๒. หากไม่สามารถกระทำได้จะมีแนวทางในการดำเนินการกล่าวโทษต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างไร
๓. กรณีหากดำเนินการจัดส่งเอกสารข้อมูลให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวจะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยขอให้สำนักกฎหมายพิจารณาและแจ้งให้คณะกรรมการทราบโดยด่วนต่อไปด้วย

**ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕
๒. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ (๒)
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ มาตรา ๖๖ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕
๔. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓ และข้อ ๖

ข้อพิจารณา ...



พบว่า มีลักษณะของการกระทำที่สื่อไปในการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และหากจะรอเสนอผลการพิจารณาศึกษาเพื่อรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา อาจไม่ทันต่อความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว

ในประเด็นเรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา จะสามารถดำเนินการยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการที่สื่อไปในการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้หรือไม่เพียงใด

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖๖<sup>๖</sup> และมาตรา ๘๔<sup>๗</sup> ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓<sup>๘</sup> และ ข้อ ๖<sup>๙</sup> แล้ว มีประเด็นข้อพิจารณา รวม ๒ กรณี ดังนี้

(๑) กรณี ...

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า "มาตรา ๖๖ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีผู้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้"

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นด้วยการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่า จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้รับเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีได้ กรณีตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง และหมวด ๕ การถอดถอนจากตำแหน่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า "มาตรา ๘๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔ การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖  
(๒) ผู้พิพากษาและตุลาการ  
(๓) พนักงานอัยการ  
(๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
(๕) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
(๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น  
(๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด  
(๙) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘)

การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด  
ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นด้วยการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย  
ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี"

<sup>๘</sup> ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓ กำหนดว่า

(๖)

(๑) กรณีหากเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๖๖ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓ ได้กำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “ผู้กล่าวหา” นั้น หมายความว่า ผู้เสียหายหรือบุคคลที่มีผู้ใช้เสียหาย ซึ่งได้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา หรือ
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

ว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ดังนั้น ในกรณีที่ (๑) นี้ “ผู้กล่าวหา” นั้น จะเป็นบุคคลใดก็ได้ แม้จะมีผู้ใช้เป็นผู้เสียหายก็ตาม เช่น คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา เป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

(๒) กรณี ...

“ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ผู้กล่าวหา” หมายความว่า ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่มีผู้ใช้เสียหายซึ่งได้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“คำกล่าวหา” หมายความว่า การที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยมีเจตนาจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาดังกล่าว”

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖ กำหนดว่า

“ข้อ ๖ คำกล่าวหาอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตน ข้อกล่าวหาหรือพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ใช่ผู้เสียหายให้ยื่นคำกล่าวหาพร้อมด้วยพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๔) ลายมือชื่อผู้กล่าวหา

กรณีที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาด้วยวาจาให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกคำกล่าวหาไว้และหากผู้กล่าวหาไม่ประสงค์ยื่นพยานหลักฐานโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้เพื่อประกอบการกล่าวหาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรายงานคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว

ฯลฯ

ฯลฯ”

(๒) กรณีหากเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๗๕<sup>๖</sup> ของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

- (๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖
- (๒) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (๓) พนักงานอัยการ
- (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (๕) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นสมควร

ดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

- (๙) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗)

หรือ (๘)

การกล่าวหาดังกล่าว จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

สำหรับบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ตามมาตรา ๘๕<sup>๗</sup> มิได้กำหนดให้เฉพาะแต่ผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิกล่าวหา

ดังนั้น ในกรณีที่ (๒) นี้ “ผู้กล่าวหา” นั้น จะเป็นบุคคลใดก็ได้แม้จะมีไม่ใช่ผู้เสียหายก็ตาม เช่น คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

ประเด็นที่ ๒ ...

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติว่า  
“มาตรา ๒๗๕ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา  
ศาลา ศาลา”

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า  
“มาตรา ๘๔ คำกล่าวหาตามมาตรา ๘๔ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้  
(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา  
(๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา  
(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำตามผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างอิงพยานหลักฐาน”

ประเด็นที่ ๒ เกี่ยวกับรูปแบบและรายละเอียดของคำกล่าวหา

ในประเด็นเรื่องนี้ หากกรณีเป็นการยื่นคำกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติก่อทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖ ได้กำหนดว่า “คำกล่าวหา” อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ใช่ผู้เสียหายให้ยื่นคำกล่าวหาพร้อมด้วยพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๔) ลายมือชื่อผู้กล่าวหา

กรณีที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาด้วยวาจาให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกคำกล่าวหาไว้และหากผู้กล่าวหานำบุคคลอื่นซึ่งอ้างว่าเป็นพยานมาด้วย ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้เพื่อประกอบการกล่าวหา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรายงานคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว และ

หากกรณีเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๘๕ ได้บัญญัติว่า “คำกล่าวหา” อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำตามผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

ความเห็นของสำนักกฎหมาย

สำนักกฎหมายได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นโดยสรุป ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา มีอำนาจและความชอบด้วยกฎหมายในการที่จะยื่น “คำกล่าวหา” โดยการส่งผลการพิจารณาศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่อง การระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลจากโครงการรับจำนำข้าว ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ซึ่งพบว่า มีลักษณะของการกระทำที่สื่อไปในการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ แม้ว่าคณะกรรมการฯ จะมีได้เป็นผู้เสียหายก็ตาม

(๙)

๒. การส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการโดยวิธียื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา จะต้องจัดทำคำกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหา และพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด พร้อมด้วยพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยให้ระบุชื่อและที่อยู่ผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา และลงลายชื่อผู้กล่าวหาให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

---

สำนักกฎหมาย  
มิถุนายน ๒๕๕๖