



แนวทางการเสนอความเห็นกฎหมายเพื่อประกอบการ  
พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสามัญ  
สภาผู้แทนราษฎร

นายอักรเดช คนชื้อ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2560

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการเสนอความเห็นกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน  
ต่อคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

โดย

นายอักรเดช คนชื้อ รหัสประจำตัว 60-10-47

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการเสนอความเห็นกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

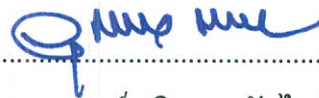
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....  
(อาจารย์กิตติมา บุนนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายอัครเดช คนชื้อ นักศึกษาศาสน์พระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา  
นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมาย  
เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการการสามัญ  
สภาผู้แทนราษฎร
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุณนาค

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาแนวคิด หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร การเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการค้นคว้า รวบรวม และศึกษาจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ในแต่ละขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียน การเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชน เช่น การเสนอเรื่องร้องเรียนไม่ตรงตามอำนาจของคณะกรรมการการสามัญ การเสนอเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกัน เสนอเรื่องร้องเรียนเดียวกันมากกว่าหนึ่งคณะกรรมการ การนำเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ชั้นศาลหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลมาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนของนิติกรหรือวิทยาการ ซึ่งแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แตกต่างกัน ทำให้การสืบค้นกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรในแต่ละขั้นตอน ผู้ศึกษาเสนอให้แนวความคิดเรื่องการใช้การตีความกฎหมายและการใช้การตีความกฎหมายมาประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนและรูปแบบของหนังสือร้องเรียนของประชาชนจากการศึกษาพบว่าประชาชนมีความเข้าใจในรูปแบบของหนังสือเรื่องร้องเรียนและวิธีการเสนอเรื่องร้องเรียน
- 2) ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนของนิติกรหรือวิทยากร ควรมีการตรวจสอบการเสนอความเห็นทางกฎหมายโดยผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอีกชั้นหนึ่ง
- 3) ปัญหาในขั้นตอนการนำบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ควรมีการส่งเสริมให้นิติกรหรือวิทยากรมีความรู้ความเข้าใจในนิติวิธีของกฎหมายแต่ละประเภท
- 4) ปัญหาในขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายในกรณีเร่งด่วน ควรกำหนดระยะเวลาพอสมควรกับเนื้อหา ประเด็นของเรื่องร้องหรือเรื่องที่มอบหมาย
- 5) ปัญหารูปแบบจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ควรมีการกำหนดรูปแบบจัดทำความเห็นทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน และ
- 7) ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนางาน และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต คือ ควรมีการศึกษาการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติ เป็นต้น ควรมีการศึกษาการเสนอความเห็นทางกฎหมายเชิงเปรียบเทียบกับองค์อื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่ามีการจัดทำการเสนอความเห็นทางกฎหมายอย่างไร เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ควรมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้ร้องเรียน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้โดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากหลายฝ่าย ขอขอบคุณนิติกร วิทยากร รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักกรรมการ 1 2 และ 3 ทุกท่านที่ได้ร่วมให้ข้อความคิด ตลอดทั้งเสนอแนะ และให้กำลังใจ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดรัฐสภาทุกท่านที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการสืบค้นเอกสารตำรางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้โอกาสในการศึกษาเพิ่มเติม ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการศึกษาครั้งนี้ และสุดท้ายขอขอบคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมเป็นอย่างสูงที่คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับรายงานวิชาการฉบับนี้จนสำเร็จ

นายอัครเดช คนชื่อ

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 21 มิถุนายน 2561

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 แนวทางการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
<b>บทที่ 2 หลักการ แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ	5
2.2 หลักการตีความกฎหมาย	7
2.3 หลักการอุดช่องว่างของกฎหมาย	17
2.4 เทคนิควิธีการและแนวทางการให้ความเห็นด้านกฎหมาย	18
<b>บทที่ 3 การเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน     ต่อคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร</b>	<b>20</b>
3.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	20
3.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายวิสัยทัศน์ของสำนักกรรมการ	20
3.3 หน้าที่และอำนาจของสำนักกรรมการ	21
3.4 หลักการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	22
3.5 การเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการ	23
3.6 ขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่	23

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ปัญหาอุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย</b>	<b>27</b>
4.1 ปัญหาอุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ	27
4.2 แนวทางแก้ไขในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ	30
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>34</b>
5.1 บทสรุป	34
5.2 ข้อเสนอแนะ	37
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>38</b>
<b>ประวัติผู้ศึกษา</b>	<b>40</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	
ตารางแสดงขั้นตอนการทางการเสนอความเห็นทางกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิ สภาผู้แทนราษฎร	26

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการสามัญ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจ เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ...” การพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนของประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบาย ของรัฐบาลหรือจากการดำเนินงานของรัฐบาล จึงเป็นภารกิจสำคัญที่คณะกรรมการสามัญจะต้อง ดำเนินการเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนแล้ว รายงานผลการดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

สำนักกรรมการ 2 เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 กำหนดให้ สำนักกรรมการ 2 เป็นส่วนราชการหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้บริการ ด้านเลขานุการและวิชาการตามระบบงานคณะกรรมการให้รวดเร็ว ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งการเสนอความเห็นทางกฎหมายต่อคณะกรรมการสามัญ เป็นภารกิจหนึ่งที่นิติกรจะต้องรวบรวม พิจารณา วิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อแสดง ความเห็นประกอบการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสามัญ ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจะต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจหลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักวิชาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักการตีความกฎหมาย คือ การตีความถ้อยคำตามที่ ปราบกฎตามบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้รู้ความหมายถ้อยคำชั้นหนึ่งก่อน จากนั้นจึงนำเหตุผลที่ได้ จากการสืบค้นเจตนารมณ์ผู้ร่างกฎหมายมาประกอบการวิเคราะห์อีกชั้นหนึ่ง จึงจะได้ความหมาย ถ้อยคำที่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ เพื่อนำไปปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

จากการปฏิบัติหน้าที่พบปัญหาบางประการที่ทำให้การช่วยเหลือในการแก้ไข เยียวยา ปัญหาของประชาชนมีความล่าช้า ซึ่งมีสาเหตุอันเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ปัญหาความไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นสาเหตุให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนเกิดความล่าช้า เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจของคณะกรรมการ ความไม่ชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ และรูปแบบของการยื่นเรื่องร้องเรียนของประชาชน ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาทั้งข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายของเรื่องร้องเรียนของประชาชน เป็นต้น

ปัญหาความไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นสาเหตุให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนเกิดความล่าช้า เช่น ยื่นเรื่องร้องเรียนไม่ถูกต้องตามเขตอำนาจของคณะกรรมการ การเสนอเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลต่อคณะกรรมการ หรือนำเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมการอื่น เป็นต้น

ปัญหาความไม่ทันสมัย ซึ่งเป็นเรื่องความไม่ทันสมัยในเนื้อหาเรื่องเรียนของประชาชน ที่อ้างบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้ว หรือนำเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณา หรือเรื่องที่ยุติในชั้นการพิจารณาของศาลไปแล้ว เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่ในการรวบรวมประเด็นปัญหา ของเรื่องร้องเรียนทั้งในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมา ประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและเสนอต่อ คณะกรรมการ โดยนิติกรผู้ได้รับมอบหมายจะต้องพิจารณาและวิเคราะห์ทั้งปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาข้อเท็จจริง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งว่าการเสนอความเห็นทางกฎหมายจะต้องมีหลักวิชาการ แนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักการตีความกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ การดำเนินการการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เกิดผลสัมฤทธิ์ สามารถตอบสนองความต้องการ หรือเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในเวลาอันรวดเร็วและเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ของคณะกรรมการสามัญบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย และภารกิจ ของสำนักกรรมการ 2 ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้บริการด้านเลขานุการและวิชาการ ตามระบบงานคณะกรรมการให้รวดเร็ว ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน จึงเห็นควรศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในของการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และเพื่อเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็น ทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาแนวคิด หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 เพื่อเป็นข้อมูลในศึกษาปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

1.2.3 เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

1.2.4 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา และปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการ กำหนดแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ คณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

## 1.3 แนวทางการศึกษา

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

### ระยะเวลาในการศึกษา

เดือนกุมภาพันธ์ – เดือนมิถุนายน 2561

## 1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการค้นคว้า รวบรวม และศึกษาจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

1.5.3 ได้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

1.5.4 ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาและปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

## บทที่ 2

### หลักการ แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “แนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร” มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาแนวคิด หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในศึกษาปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ให้มีมาตรฐานเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี หลักวิชาการ หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

#### 2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ และการดำเนินกิจการต่างของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

“มาตรา 128 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว  
รวมเป็นกรรมวิธีการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมวิธีการวิสามัญทั้งหมด”

“มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น  
คณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น  
คณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณา  
สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่อง  
ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการก็ดี  
ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ  
การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภา  
ที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคล  
หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด  
มาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง  
หรือศึกษาอยู่นั้น ได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่  
หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้  
ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรง  
ในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง  
หรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือ  
แสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงาน  
การสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ  
เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติ  
ตามคำเรียกตามมาตรา นี้ด้วย

กรรมวิธีการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวน  
ตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่  
ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธาน  
สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

## 2.2 หลักการตีความกฎหมาย

### 2.2.1 ความหมายของการตีความกฎหมาย

หลักการตีความกฎหมาย นับเป็นความรู้พื้นฐานของการเป็นผู้ร่างกฎหมายที่ดี เนื่องจากกฎหมายที่ดีนั้นเมื่อบังคับใช้แล้วจะต้องมีความชัดเจนไม่มีปัญหาในการตีความในอนาคตอีก จึงได้มีความเห็นของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับความหมายของการตีความกฎหมาย ดังนี้

การตีความในกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายว่าอย่างไร หากตีความโดยไม่คำนึงถึงเจตจำนงของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจกฎหมาย

หลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายทั่วไปมีอยู่สองประการ คือ การตีความตามตัวอักษร และการตีความตามเจตนารมณ์ การตีความตามตัวอักษรมีหลักเกณฑ์ว่า ให้หยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมายนั่นเอง ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การหยั่งทราบความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ การตีความตามเจตนารมณ์นี้มีความสำคัญมาก เพราะกฎหมายต่าง ๆ มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนาของผู้บัญญัติ เช่น พิจารณาต้นร่างของกฎหมายนั้น รายงานการประชุมการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และในชั้นคณะกรรมการการของรัฐสภา ตลอดจนคำอภิปรายในรัฐสภา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้เห็นว่าที่บทกฎหมายใช้ถ้อยคำเช่นนั้นเป็นเพราะผู้บัญญัติมีเจตนารมณ์อย่างไร

โดยปกติต้องตีความทั้งตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ประกอบกันเสียก่อน เพื่อหยั่งทราบความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมาย หากหลักการตีความทั้งสองประการดังกล่าวมีความขัดแย้งกัน จึงต้องถือเอาการตีความตามเจตนารมณ์เป็นใหญ่ เพราะเป็นการตีความไปในทางได้ผลสมความมุ่งหมายของกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2523, น. 109)

การตีความกฎหมาย คือ การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึก ให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม (ธานีรินทร์ กรีวิเชียร, 2553, น. 1)

แนวทางหรือหลักการตีความกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ซึ่งใช้หลักการตีความตามตัวอักษรกับการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่กันแล้ว อาจกล่าวได้ว่าในประการแรก ศาลหรือผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายจะพิเคราะห์ถ้อยคำตามตัวอักษรเป็นหลัก ถ้าปรากฏว่าจากความหมายของถ้อยคำดังกล่าวนั้น จะก่อให้เกิดผลที่ประหลาด (absurd) หรือความหมายของถ้อยคำนั้น ๆ มีความหมายกำกวมอาจแปลได้หลายความหมาย หรือบทบัญญัติในกฎหมายนั้น

บทพ้อง จำเป็นต้องมีการอุดช่องว่างของกฎหมาย ศาลหรือผู้มีหน้าที่ในการตีความย่อมสามารถที่จะค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ ในระบบ Civil Law ใช้เป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมาย และเป็นที่ยอมรับเหมือนกันในทุกประเทศก็จะเริ่มจากการพิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายนั้นทั้งหมดที่มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งฉบับ ซึ่งน่าจะเริ่มด้วยการพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมายนั้นเป็นอันดับแรก และจากบทบัญญัติทั้งหลายตามโครงสร้างของกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันนั่นเอง ก็อาจทำให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ชัดเจนขึ้น ในประการต่อมา อาจพิเคราะห์จากประวัติความเป็นมาของการจัดทำกฎหมายนั้น (Historical Interpretation) ซึ่งสามารถค้นหาได้จากตัวร่างกฎหมายเดิมที่เสนอต่อสถาบันที่ก่อกำเนิดและเหตุผล บันทึกชี้แจงในการเสนอร่างกฎหมาย (Expose) ตลอดจนจากรายงานของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา หรือแม้กระทั่งรายงานการประชุมของสภา และได้กล่าวไว้ใน วารสารจุดนิทัศน์ ว่าการตีความกฎหมายแล้วย่อมหมายถึงการนำกฎหมายมาใช้กฎหมาย (Application of Law) บังคับกับกรณีที่มีปัญหา จากนั้นจึงมาถึงการตีความซึ่งย่อมหมายถึงการแปลหรือให้ความหมายแก่ตัวบทกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่เรื่องนั้น ๆ (อัครราชทูต จุฬารัตน, 2553, น. 13-14)

การตีความกฎหมายนั้นมีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวโดยสรุปคือ การบังคับใช้กฎหมายจะเกิดผลขึ้นจริงต้องอยู่ที่การตีความการบังคับใช้กฎหมายจะมีความยุติธรรมหรือไม่ก็อยู่ที่การตีความทุกครั้งที่มีการใช้กฎหมายเกิดขึ้นจะต้องมีการตีความเสมอการกล่าวว่าจะมีการตีความต่อเมื่อกฎหมายมีความเคลือบคลุมนั้นจึงเป็นความเข้าใจที่ไม่น่าจะถูกต้องการที่เรารู้สึกว่าจะไม่ต้องตีความก็เพราะว่าเราเคยชินกับสิ่งนั้น ๆ กระบวนการทางปรัชญาในการตีความทฤษฎีกฎหมาย Intellectual process กฎหมายกำหนดหน้าที่โดยอัตโนมัติ และในระบบ Civil Law นั้น การตีความของศาลเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้วก็มีอีกหลายทฤษฎี ถ้าศึกษาในระบบ Civil Law เมื่อตอนมีประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศสใหม่ ๆ นั้น ได้เกิดกระบวนการตีความ

ประการแรก คือ การตีความแบบ l'exégèse หรือการตีความตามตัวอักษรมีลักษณะคือ เนื้อหาในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสอยู่ทางด้านซ้ายส่วนความหมายที่ผ่านการตีความในแต่ละบทบัญญัติว่ามีความหมายอย่างไรจะอยู่ทางด้านขวา

ประการที่สอง คือ การตีความตามหลัก Grammatical Interpretation หรือหลักไวยากรณ์ ซึ่งเป็นการตีความตามตัวอักษรนั่นเอง

ประการที่สาม คือ การตีความแบบ Logical Interpretation หรือการตีความแบบตรรกะ เช่น ป้ายประกาศว่า “ห้ามเดินลัดสนาม” แล้วถามว่าวิ่งได้หรือไม่ ถ้าตีความตามตัวอักษรก็ตอบว่า วิ่งได้ เพราะห้ามเดิน ไม่ได้ห้ามวิ่ง แต่ถ้าตีความตามตรรกะแม้การเดินยังห้าม การวิ่งยิ่งไม่ได้ หรือกรณีป้ายประกาศว่า “ห้ามเด็ดดอกไม้” ถ้าตีความตามตัวอักษรก็ตอบว่า เขาห้ามเด็ดดอกไม้ แต่ไม่ได้ห้าม

ตัดต้นไม้มันก็ตัดได้เลย แต่ถ้าตีความตามตรรกะ ทำไม่ได้ เพราะขนาดดอกไม้ยังห้ามเด็ดเลย ตัดต้นไม้มันก็ต้องห้ามไปอีก

ประการที่สี่ คือ การตีความแบบ Reasoning by analogy หรือการตีความโดยอาศัยการเทียบเคียงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้โดยตรง เช่น กฎหมายฉบับหนึ่งออกมาเพื่อบังคับใช้กับสัตว์ 4 เท้า แต่บังเอิญเกิดมีปัญหารื่องสัตว์ที่มีเท้ามากกว่า 4 เท้า ขึ้นมา และกฎหมายได้บัญญัติห้ามมิให้ศาลปฏิเสธว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลก็ต้องตัดสินคดีโดยอาศัยการเทียบเคียงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการตีความดังที่กล่าวทั้ง 4 ประการนี้ เรียกว่า กระบวนการตีความแบบลายลักษณ์อักษร แต่ขยายให้เกิดความมีเหตุมีผลขึ้นจากการเน้นถ้อยคำ ไปสู่การตีความแบบอาศัยตรรกศาสตร์มากยิ่งขึ้น

ต่อมาภายหลังได้กล่าวกันว่า การตีความตามตัวอักษรอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่ต้องตีความโดยพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย ถามว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ อะไร ในภาคพื้นยุโรปการจะดูเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องดูเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องไปสืบค้นถึงที่มาที่ไปซึ่งก็คือ การถกเถียงกันในชั้นของการร่างกฎหมาย ชั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย ต้องไปสืบค้นสิ่งที่เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Travaux préparatoires (ตรา โว เพร พาราตัว) หรือเอกสารประกอบการพิจารณากฎหมาย ทั้งที่เป็นเอกสารที่มาจากในฝ่ายบริหารและในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อพิจารณาประกอบกันว่าบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไร ซึ่งหลักนี้ใช้กันมากในยุโรป สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 106 กำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา นอกจากจะต้องมีหลักการ และเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมาประกอบเพื่อให้ค้นคว้าเจตนารมณ์ได้ตลอดจนให้เชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าด้วยกัน เพื่อที่จะดูการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละขั้นตอนว่ามีการแก้ไขอย่างไรเพื่อให้ทราบเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายสำหรับประเทศไทย ก็ใช้หลักการเดียวกัน คือ การตีความตามตัวอักษรประกอบกับการตีความตามเจตนารมณ์ และการตีความโดยมุ่งต่อผลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสภาวะการณ์นั้น ๆ แต่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ นั้นมักจะเน้นการตีความตามตัวอักษร ถ้าตัวอักษรเขียนอย่างไรก็ตีความไปตามนั้นอาทิเช่น ศาลไทย โดยเฉพาะศาลยุติธรรม ถือว่ารัฐบาลไม่ใช่นิติบุคคล เพราะฉะนั้นไม่ว่าใครก็ตามจะฟ้องรัฐบาลไม่ได้ ซึ่งต่างกับในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ และอเมริกา ต่างถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล จึงสามารถฟ้องรัฐบาลได้ความจริงแล้วถ้าพิจารณาเฉพาะแต่ตัวบทกฎหมายที่เป็น

ลายลักษณ์อักษรก็ตีความเช่นนั้นได้ แต่เมื่อพิจารณาตามหลักนิติศาสตร์ประกอบแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะฉะนั้น การตีความโดยให้ความสำคัญกับตัวอักษรแต่เพียงอย่างเดียวนั้นยังไม่เพียงพอ แต่ในทางตรงกันข้าม หากมีการตีความโดยไม่ให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเลยก็ไม่ถูกต้องเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงต้องดูความพอเหมาะความพอดีประกอบกันด้วย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553, น. 29 – 34)

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือ กำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร การตีความกฎหมายจะพึงกระทำต่อเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมายเกิดขึ้น (สมยศ เชื้อไทย, 2552, น. 118)

การใช้กฎหมาย กับการตีความกฎหมายมีความหมายที่แตกต่างกัน การใช้กฎหมาย คือ การนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีมาปรับกับตัวบทกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดว่าข้อเท็จจริงนั้นมีผลทางกฎหมายอย่างไร ข้อเท็จจริงในคดีสำหรับการพิจารณาของศาล คือบรรดาเรื่องราวอันเป็นประเด็นข้อพิพาทและรายละเอียดในสำนวนคดี ซึ่งศาลได้สรุปจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่ความได้กล่าวอ้างในกระบวนการพิจารณาและศาลรับฟังเป็นที่ยุติว่าเป็นเช่นนั้น เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้ว จึงนำข้อเท็จจริงมาปรับกับตัวบทกฎหมาย หรือเรียกว่า การปรับบท สำหรับความหมาย การตีความกฎหมาย คือ การตี “ถ้อยคำ” ของกฎหมายให้ได้เป็นข้อความที่จะนำไปใช้วินิจฉัยชี้ขาดคดีข้อพิพาท (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2543, น.1-3)

## 2.2.2 ความสำคัญของการตีความกฎหมาย

ต้นเหตุประการแรกที่ทำให้ต้องมีการตีความกฎหมาย คือ กฎหมายมิได้เกิดจากคนทุกคนในสังคม แต่มักจะเกิดจากกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มซึ่งมีอำนาจในการปกครองประเทศจัดให้มีขึ้น การร่างกฎหมายจึงเป็นการกำหนดกรอบโดยทั่วไปให้ทุกคนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติเป็นการคาดเดาเหตุการณ์ในอนาคตล่วงหน้า ด้วยเหตุนี้จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ว่าผู้บัญญัติกฎหมายจะสามารถบัญญัติกฎหมายไว้ได้อย่างชัดเจนครอบคลุมทุกกรณี ประการที่สองเกิดความผิดพลาดในการบัญญัติกฎหมาย เช่น บัญญัติกฎหมายไว้เคลือบคลุมหรือขัดแย้งกันเอง และประการที่สามตามหลักแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในขณะที่การใช้หรือการบังคับกฎหมายเป็นของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายจึงอาจแตกต่างกัน (ปิ่นทิพย์ สุจริตกุลม, 2553, น. 36-37) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่ก็มักจะบัญญัติด้วยถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้ง ในบางกรณีผู้บัญญัติกฎหมายก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจสื่อความหมายตามที่ต้องการได้อย่างชัดเจน ทำให้ตัวบทกฎหมายคลุมเครือ และมีข้อสังเกตว่าจะใช้บทกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่กรณีใดบ้าง และบางกรณีถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายก็อาจเกิดความผิดพลาดและ

แตกต่างจากความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยค้นหาความหมายที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมชาติของกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบกัน

### 2.2.3 หลักการตีความกฎหมายทั่วไป

หลักการตีความในกฎหมายทั่วไปมีอยู่ 2 ประการ คือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 4 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือความมุ่งหมาย (คือ Spirit หรือ เจตนารมณ์) ของบทบัญญัตินั้น ๆ” ซึ่งแสดงว่าการตีความมีหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์นั่นเอง (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 120)

#### 1) การตีความตามตัวอักษร

ตำราบางเล่มเรียกว่า การตีความตามไวยากรณ์ ได้แก่ การตีความตามตัวอักษรที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยพิจารณาถึงความหมายตามธรรมดา ในกรณีที่ถ้อยคำนั้นมีความหมายมากกว่าหนึ่งความหมาย จะต้องตีความในทางที่เป็นไปได้ หรือในทางที่มีผลบังคับใช้ไม่ตีความในทางที่ก่อให้เกิดผลแปลกประหลาด (ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล, 2542, น. 37-38) หลักเกณฑ์การตีความตามอักษรมีว่าให้ยังทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมายนั่นเอง และยังสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประการ คือ

(1) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาธรรมดาที่ต้องเข้าใจว่ามีความหมายที่เข้าใจอยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ

(2) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาทางเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการก็ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจกันในทางเทคนิคหรือในทางวิชาการนั้น ๆ

(3) ในกรณีที่บทกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดาหรือภาษาเทคนิค หรือในทางวิชาการกฎหมายจะได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์หรือบทนิยาม (Definition) ไว้

#### 2) หลักการตีความตามเจตนารมณ์

บางตำราเรียกว่าการตีความตามตรรกวิทยา การตีความตามเจตนารมณ์หมายถึง การยังทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ เจตนารมณ์ของกฎหมาย มีทฤษฎี 2 ทฤษฎี คือ

(1) ทฤษฎีอำเภोजิต (Subjective theory) ซึ่งถือว่าจะค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายนั่นเองในทางประวัติศาสตร์ เช่น พิจารณาต้นร่างกฎหมายนั้น

รายงานการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายนั้นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา และในชั้นคณะกรรมการของ  
รัฐสภา ตลอดจนคำอภิปรายในรัฐสภา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้เห็นว่าที่บทกฎหมายใช้ถ้อยคำเช่นนั้น  
เป็นเพราะผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไร (หยุด แสงอุทัย, อ้างในสำนักงานเลขาธิการ  
วุฒิสภา, 2545, น. 122) การตีความโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ผู้ร่างกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญต่อการบังคับใช้  
กฎหมายฉบับนั้น เพราะตามปกติผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายย่อมมีนโยบายบางสิ่งแฝงอยู่เสมอ  
การค้นหาคำเจตนารมณ์ทำได้โดยคำนึงถึงโอกาสและสถานการณ์ ในขณะที่ออกกฎหมายความจำเป็น  
สิ่งที่ต้องแก้ไข ประวัติในการออกกฎหมาย การตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ  
(ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล, อ้างในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2542, น. 37-38)

(2) ทฤษฎีอำเภอการณ์ (Objective theory) เป็นการค้นคว้าว่าบทบัญญัตินั้น  
มีความมุ่งหมายอย่างไร เป็นการตีความหมายโดยคำนึงถึงคุณค่าแห่งคำพิพากษา โดยบทบัญญัติยังมี  
ถ้อยคำตามเดิม แต่อาจนำบทกฎหมายนั้นมาใช้ให้เหมาะสม กับความก้าวหน้าในการพาณิชย์และ  
ในทางวิชาการ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เท่าที่ถ้อยคำของกฎหมายจะเปิดช่องให้  
กระทำเช่นนั้นได้ การตีความตามทฤษฎีอำเภอการณ์จึงทำให้กฎหมายไม่อยู่นิ่งอยู่กับที่แต่ก้าวหน้า  
ต่อ ๆ ไป และทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่เสมอ (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 122-123)

นอกจากนี้หลักการตีความกฎหมายทั่วไปยังพิจารณาจากแนวบรรทัดฐาน  
ของคำพิพากษาของศาล ในระบบคอมมอนลอว์ มักยึดถือคำพิพากษาของศาลอย่างมาก ซึ่งมีผล  
ผูกพันศาลเสมือนกฎหมาย แต่ในระบบซีวิลลอว์มิได้ถือเคร่งครัดเช่นนั้น อย่างไรก็ตามปัญหา  
ข้อกฎหมายใดที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้ว ผู้เกี่ยวข้องมักยึดถือปฏิบัติด้วยเหตุผลที่สนับสนุนให้ยึดถือ  
คำพิพากษาของศาลมี 4 ประการ คือ (1) ความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย (Predictability)  
กฎหมายจำเป็นต้องให้ความแน่นอนเป็นมาตรฐานเดียวกัน (2) สามารถอ้างอิงได้ (Reliability)  
ทำให้ประชาชนทราบแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ความเสมอภาค (Equality) สถานการณ์  
อย่างเดียวกันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันตามกฎหมาย (4) ประสิทธิภาพ (Efficiency)  
การบังคับใช้กฎหมายในแนวทางอย่างเดียวกัน ย่อมส่งผลให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพ  
และตีความกฎหมายหลักการทั่วไปยังต้องตีความโดยอาศัยความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย  
ตามความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม ในกรณีที่เจตนารมณ์ของ  
การร่างกฎหมายเดิมไม่สามารถใช้ได้กับเหตุการณ์ในขณะเกิดคดี ศาลไม่จำเป็นต้องคำนึงถึง  
เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเพราะไม่อาจถือได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้กับ  
กรณีใดกรณีหนึ่งตลอดกาล โดยไม่คำนึงถึงพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นเมื่อใดที่กฎหมาย  
ล้ำสมัยไม่ครอบคลุมถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในภายหลัง ศาลย่อมสามารถตีความบทบัญญัติของ  
กฎหมายแปรเปลี่ยนไปตามความเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ  
และการเมืองได้ (ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล, 2542, น. 37-38)

#### 2.2.4 การตีความตามกฎหมายมหาชน

การตีความกฎหมายมหาชนนั้น ใช้หลักทั่วไปเหมือนกับกับการตีความกฎหมายอื่น ๆ หลักทั่วไปที่ต้องใช้ในการตีความมหาชนจึงไม่ได้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลักที่ใช้ในการตีความกฎหมายสาขาอื่น เพียงแต่อาจมีข้อคำนึงบางกรณีเพิ่มเติมจากการตีความกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และอาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552, น. 348)

การตีความกฎหมายมหาชนไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการใช้และการตีความแตกต่างจากการใช้และการตีความกฎหมายโดยทั่วไปในสาระสำคัญ อย่างไรก็ตาม “กฎหมายมหาชน” นั้น มีการตีความจริง ๆ และเป็นเรื่องที่ต้องตีความด้วย กล่าวคือ การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสาขาใดก็ตาม ต้องนำหลักที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 มาใช้ เพราะมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักในการตีความกฎหมายทุกสาขา คือ ต้องพิจารณาทั้งลายลักษณ์อักษร คือ ตัวถ้อยคำที่กฎหมายใช้ควบคู่ไปกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดูแต่ตัวหนังสืออย่างเดียวและคิดว่าตัวหนังสือมีความหมายในตัวเอง อ่านและเข้าใจได้ ไม่ใช่เรื่องที่ถูกต้อง เพราะภาษาเป็นเพียงเครื่องมือสื่อความคิดที่อยู่ในออกมาให้คนอื่นรับรู้รับทราบว่าคิดอะไรเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมาย ความคิดที่ถ้อยคำสื่อออกมาต่างหากที่ควรถือว่าเป็นกฎหมาย ดังนั้น หลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แท้จริงแล้วก็มาจากสามัญสำนึกนั่นเอง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2552, น. 358)

จากความเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาขอให้ความหมายของการตีความกฎหมาย และประเภทการตีความกฎหมาย ดังนี้ การตีความกฎหมาย หมายความว่า การตีความถ้อยคำเพื่อให้รู้ความหมายของถ้อยคำขึ้นหนึ่งก่อน จากนั้นจึงนำเหตุผลที่ได้จากการสืบค้นเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายมาประกอบการพิจารณาหรืออีกชั้นหนึ่ง จึงจะได้ความหมายของถ้อยคำที่ชัดเจนและการตีความกฎหมายทุกสาขาต้องนำหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 มาใช้หรือกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักในการตีความกฎหมายทุกสาขา

#### 2.2.5 การใช้และการตีความกฎหมาย

การใช้กฎหมาย (Application of law) คือ การนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีมาปรับกับตัวบทกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดว่าข้อเท็จจริงนั้นมีผลทางกฎหมายอย่างไร ข้อเท็จจริงในคดีสำหรับการพิจารณาของศาล คือ บรรดาเรื่องราวอันเป็นประเด็นข้อพิพาทและรายละเอียดในสำนวนคดี ซึ่งศาลได้สรุปจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่ความได้กล่าวอ้างในกระบวนการพิจารณาและศาลรับฟังเป็นที่ยุติว่าเป็นเช่นนั้น เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้วจึงนำข้อเท็จจริงมาปรับกับตัวบทกฎหมายเรียกว่า เป็นการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “การปรับบท” (Subsumtion) “การใช้กฎหมาย” เป็นคำกว้าง

หมายถึง การใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้กฎหมายประเพณี การใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรแบบเทียบเคียงบทที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และการใช้กฎหมายทั่วไป ในขณะที่เดียวกันการใช้ต้องตีความกฎหมายด้วย โดยเฉพาะการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่การใช้ก็ไม่ใช่อีกอย่างเดียวกับการตีความ (สมยศ เชื้อไทย, 2551, น. 167) การใช้กฎหมายโดยทั่วไปมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สมยศ เชื้อไทย, 2551, น. 167-168)

- 1) ตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงในคดีเกิดขึ้นจริงดังข้อกล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ
- 2) เมื่อได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว จะต้องค้นหากฎหมายที่ตรงกับข้อเท็จจริงนั้นมาปรับบท
- 3) วินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้นปรับได้กับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบในบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่
- 4) ถ้าปรับได้ให้ชี้ว่ามีผลทางกฎหมายอย่างไร หากกฎหมายกำหนดผลทางกฎหมายไว้หลายอย่างให้เลือก ผู้ใช้กฎหมายจะต้องใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

การใช้กฎหมายนั้น แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ การใช้กฎหมายโดยตรง และการใช้กฎหมายโดยการเทียบเคียง สำหรับการตีความกฎหมายโดยการเทียบเคียง เป็นการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร และต้องอาศัยกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ก็ไม่เรียกว่าเป็นการตีความ ซึ่งแน่นอนว่าการใช้บทเทียบเคียงนั้น ก็ต้องตีความบทที่เอามาเทียบเคียงใช้ เพื่อให้รู้ว่าบทบัญญัตินั้นหมายความว่าอย่างไร มีขอบเขตเพียงใด เมื่อรู้ขอบเขตของตัวบทก็จะรู้ว่าอะไรตกอยู่ในขอบเขตของตัวบท ถ้าอยู่ในขอบเขตของตัวบทก็ใช้ได้เลย แต่กรณีที่อยู่นอกขอบเขต ตีความไปไม่ถึง ก็ใช้ไม่ได้เพราะมันไม่เข้า แต่ถ้ามันคล้ายคลึงกันเราก็ขยายความออกไปให้กว้าง ไม่ใช่ตีความอย่างกว้าง ซึ่งยังอยู่ในการตีความ แต่การเทียบเคียงเป็นการขยายความออกไป (สมยศ เชื้อไทย, 2551, น. 171-173) ดังนั้น การใช้และการตีความกฎหมายจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ข้อพิพาท ข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยในทางที่สอดคล้องต้องตรงกัน โดยนักกฎหมายต้องพิจารณาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นมีข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นแห่งข้อพิพาทอย่างไร และความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่ดำรงอยู่ในข้อเท็จจริงนั้นเป็นอย่างไร จากนั้นจึงพิจารณาว่าความสัมพันธ์เชิงเหตุผลแห่งข้อเท็จจริงนั้น ๆ ตกอยู่ใต้บังคับของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใด โดยในลำดับแรกต้องเริ่มพิจารณาจากบทกฎหมายตามตัวอักษรเสียก่อนว่าบทกฎหมายที่ต้องตรงกันกับความสัมพันธ์เชิงเหตุผลอันดำรงอยู่ในข้อเท็จจริงอันเป็นข้อพิพาทนั้นมีว่าอย่างไร หรือหลักเกณฑ์ใดมีความเหมาะสมต้องตรงแก่ข้อพิพาทมากที่สุด และท้ายที่สุดก็คือการวินิจฉัยว่า เมื่อปรับใช้กฎหมายแก่กรณีแล้วเกิดผลทางกฎหมายอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อาจมีบทกฎหมายที่นำมาปรับได้หลายบทหรือมีผลทางกฎหมายให้เลือกได้หลายทาง ผู้วินิจฉัยต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ

เลือกผลทางกฎหมายที่เหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นแห่งข้อพิพาทมากที่สุด (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2552, น. 39)

### 2.2.7 ผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมาย

การใช้กฎหมายบังคับย่อมต้องอาศัยการตีความกฎหมายเสมอ ดังนั้น ผู้ใช้กฎหมายย่อมสามารถตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของตน แต่ผู้ที่มีอำนาจในการตีความให้มีผลผูกพันทางกฎหมาย ได้แก่ ผู้ตรากฎหมาย ศาล และผู้รักษากฎหมาย ทั้งนี้การตีความของผู้ที่มีอำนาจตีความที่ต่างกันย่อมมีลักษณะและวิธีการในการตีความรวมถึงผลผูกพันทางกฎหมายที่แตกต่างกันไปดังนี้

#### 1) ผู้ตรากฎหมาย

การตีความกฎหมายโดยผู้ตราภาษานั้นมีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่า ผู้ตราภาษาย่อมมีอำนาจในการตีความ เนื่องจากผู้ตราภาษาย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตีความหรือความหมายของถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่ตนเป็นผู้ตราเอง การตีความโดยผู้ตราภาษายิ่งเป็นการตีความที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ที่ผู้ตีความกฎหมายอื่น ๆ ต้องยึดถือและปฏิบัติตามการตีความกฎหมายโดยผู้ตรานั้น ผู้ตราภาษายาจกำหนดหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายเป็นการทั่วไป เช่น หลักพื้นฐานในการตีความกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง หรืออาจจะกำหนดความหมายของถ้อยคำในตัวบท โดยการกำหนดคบทนิยามศัพท์เอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งผู้ตราภาษายสามารถกำหนดความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายให้มีความหมายพิเศษ ต่างไปจากความหมายธรรมดาที่บุคคลเข้าใจ กล่าวคือเป็นคำที่มีความเหมาะสมเฉพาะ (A term of art หรือ A word of art) ซึ่งอาจเป็นคำที่ขัดต่อความเข้าใจหรือสามัญสำนึกของคนทั่วไปโดยสิ้นเชิง (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2548, น. 28-29)

#### 2) ศาล

โดยปกติการปฏิบัติหน้าที่ของศาลคือการพิจารณาบรรดคดี ศาลจึงมีอำนาจในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีของตน ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาคือการตีความกฎหมาย” แต่การตีความโดยศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในคดีเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไปอย่างการตีความโดยผู้ตรากฎหมาย ยกเว้นกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรอื่น (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2548, น. 29) ในกรณีศาลยุติธรรมความถ้ำคำพิพากษานั้นถึงที่สุด การตีความของศาลก็จะเด็ดขาดเฉพาะคดีนั้น แต่ถ้าศาลที่ตีความเป็นศาลสูง เช่น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ศาลล่างมักจะเดินตามการตีความนั้นเพราะเกรงจะถูกกลับคำพิพากษาในศาลสูง แต่ก็ไม่มีบทกฎหมายใดบังคับให้ศาลล่างต้องทำเช่นนั้น (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 128)

### 3) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ในการใช้กฎหมายต่าง ๆ บังคับนั้น กฎหมายจำเป็นต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อคอยใช้กฎหมายบังคับในหมู่ประชาชนที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย ผู้รักษาการตามกฎหมายจึงมีอำนาจตีความกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้มีผลผูกพันต่อประชาชน ทั้งนี้การตีความโดยผู้รักษาการตามกฎหมาย อาจมีผลเป็นการทั่วไป หรือมีผลเฉพาะข้อเท็จจริงบางกรณีก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาของศาล การตีความโดยผู้รักษาการตามกฎหมายก็อาจจะถูกโต้แย้งและถูกฟ้องเป็นคดีเพื่อให้ศาลพิจารณา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และหากศาลได้ตีความต่างไปจากผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ตีความเอาไว้ การตีความของศาลก็ย่อมจะผูกพันและมีผลเหนือการตีความของผู้รักษาการตามกฎหมาย (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2548, น. 29-30)

### 4) เจ้าพนักงาน

(1) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า การวินิจฉัยของเจ้าพนักงานชั้นใดให้เป็นที่สิ้นสุดเมื่อเจ้าพนักงานชั้นนั้นตีความและไม่มีทางที่จะอุทธรณ์ต่อไปได้ การตีความของเจ้าพนักงานชั้นนั้นย่อมเป็นเด็ดขาด แต่ถ้ากฎหมายยอมให้มีการอุทธรณ์ ก็ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน เพื่อให้วินิจฉัยตีความให้เด็ดขาดแล้วจึงจะใช้สิทธิทางศาลได้ ถ้าการตีความของเจ้าพนักงานนั้นเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพของเขานั้นเป็นการละเมิดหรือลามกฉาวได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งเขาก็ฟ้องศาลได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ การตีความของเจ้าพนักงานก็เหมือนกับการตีความของผู้ใช้กฎหมายอื่น ๆ กล่าวคือไม่มีผลเด็ดขาด ถ้าผลของการปฏิบัติไปตามที่ตีความนั้น เอกชนรู้สึว่าเขาถูกตัดสิทธิหรือเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็นำความไปฟ้องร้องเป็นคดียังศาลยุติธรรม หรือเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ พิจารณาได้ตามกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 128)

### 5) นักนิติศาสตร์

นักนิติศาสตร์ไม่ใช่เป็นผู้ใช้กฎหมายแก่ข้อเท็จจริงเหมือนผู้ใช้กฎหมายอื่น นักนิติศาสตร์ตีความกฎหมายเพื่อหยั่งทราบความหมายของกฎหมายให้แน่นอน เพื่อตนจะได้นำมาเขียนบทความหรือตำรากฎหมายต่อไป ซึ่งในต่างประเทศนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงได้มีอิทธิพลเหนือคำพิพากษาของศาลเป็นอันมาก เพราะผู้พิพากษาได้ยอมรับนับถือการตีความนั้น และนำหลักเกณฑ์จากตำรานั้นไปใช้เขียนคำพิพากษา (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 128-129)

## 6) ราษฎร

ราษฎรที่ต้องใช้กฎหมายก็ย่อมตีความในกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตน เพื่อจะได้กระทำ นิติกรรมสัญญา หรือสัญญาระหว่างกัน โดยถูกต้อง หรือเพื่อรู้ว่าตนมีสิทธิหน้าที่ ระหว่างกันเพียงใดในการนี้ราษฎรอาจปรึกษาทนายความได้ (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 129)

## 7) บุคคลผู้ตีความในรัฐธรรมนูญ

(1) การตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัด หรือแย้ง หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตีความเพราะรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้เช่นนั้น

(2) ผู้ใดใช้รัฐธรรมนูญผู้นั้นก็ย่อมตีความรัฐธรรมนูญได้ เช่น คณะรัฐมนตรี อาจตีความว่าในการเปิดประชุมสภาสภามัชยวิสามัญ พระมหากษัตริย์จะต้องเสด็จมาทำพิธีเปิดประชุม หรือไม่ แล้วถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ไปตามนั้นได้ (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 129)

## 2.3 หลักการอุดช่องว่างของกฎหมาย

การอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย (Gap in the law) หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณี ที่จะนำไปใช้ปรับกับข้อเท็จจริงได้ กล่าวคือ ผู้ใช้กฎหมายหากกฎหมาย เพื่อมาใช้ปรับแก้กรณี ไม่พบ (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 131) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายกระทำได้โดย

### 2.3.1 กรณีที่มีกฎหมายได้กำหนดการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนไว้

ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ มีกฎหมาย 3 ฉบับที่บัญญัติวิธีอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### 1) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 4 วรรคสองและวรรคสามของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยโดยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วยให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป” ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ตามลำดับคือ (1) ให้ใช้จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น (2) ถ้าไม่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ก็ต้องพิจารณาโดยอาศัยกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (3) ในกรณีไม่มีกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไป

#### 2) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 บัญญัติว่า “เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยามที่จะยกมาปรับแก้กรณีขัดกันแห่งกฎหมายได้ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล”

### 3) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะบังคับใช้บังคับได้” เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาล จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 มาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ กล่าวคือ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาย่อมลงโทษบุคคลฐานละเมิดอำนาจศาลได้โดยนำมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับ

2.3.2 กรณีที่มีกฎหมายมิได้กำหนดการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนไว้มีหลักเกณฑ์ในการอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย ดังนี้

#### 1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ศาลยุติธรรมจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาพิพากษาคดีให้ได้เสมอจะยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้แก่คดีไม่ได้ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาจะต้องพยายามอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยวางหลักเกณฑ์ที่เขาเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์แห่งความยุติธรรม แล้วนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้กำหนดขึ้นนี้จะต้องกระทำโดยผู้พิพากษาสมมติตนเองว่าถ้าผู้พิพากษาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งในเวลาต่อ ๆ มาหลักเกณฑ์นี้อาจกลายเป็นจารีตประเพณีเพราะความเห็นจริงของราษฎรว่าหลักเกณฑ์นั้น ๆ เป็นกฎหมาย และรัฐได้ยอมรับบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นในรูปลักษณะเดียวกันตลอดมา

#### 2) ข้อยกเว้นมีเฉพาะในเรื่องกฎหมายอาญา

กล่าวคือ แม้ในกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกรณีที่ว่าด้วยความผิดและโทษศาลย่อมจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายได้ แต่จะอุดช่องว่างไปในทางหนึ่งทางใดดังต่อไปนี้ไม่ได้ (1) จะอุดช่องว่างของกฎหมายให้เป็นการลงโทษบุคคลไม่ได้ เช่น ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการลักปล้นงาน เช่น ปล้นงานไฟฟ้า ศาลจะอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยถือว่า ปล้นงานเป็นทรัพย์และลงโทษผู้ลักปล้นงานฐานลักทรัพย์ไม่ได้ (2) ศาลจะอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไปในทางที่จะลงโทษบุคคลให้หนักขึ้นไม่ได้ แต่จะอุดช่องว่างในในทางที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาได้ (หยุด แสงอุทัย, 2545, น. 133-136)

## 2.4 เทคนิควิธีการและแนวทางการให้ความเห็นด้านกฎหมาย

สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายของลักษณะงานการให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมายว่า หมายถึง งานที่ผู้ปฏิบัติงานต้องดำเนินการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมาย การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติราชการ และมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

สำนักงาน ก.พ. (2561, ออนไลน์) ได้วางแนวปฏิบัติสำคัญที่เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติในการเสนอความเห็น ดังนี้

(1) หลักการให้เหตุผลในการให้ความเห็นทางกฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลายประการ เช่น หลักหรือทฤษฎีกฎหมาย หลักการร่างกฎหมาย หลักการตีความกฎหมายและการอุดช่องว่างกฎหมาย และหลักอื่น ๆ เช่น หลักตรรกวิทยา สามัญสำนึก และศีลธรรม เป็นต้น

(2) การให้เหตุผลทางกฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม สมเหตุผล และรับฟังได้ เพื่อให้เกิดการยอมรับ และแก้ไขข้อพิพาทได้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(3) ต้องวิเคราะห์หาเหตุผลในกฎหมายมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างรอบด้าน โดยเลือกใช้เหตุผลทางกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด เพราะจะทำให้เสนอความเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีใช่เป็นเหตุผลที่ผู้ใช้กฎหมายนึกคิดขึ้นเอง

(4) ตามหลักแล้วต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามตัวบทกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานอย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติคำพิพากษาที่มีการใช้เหตุผลที่ดี สมเหตุสมผล และเป็นธรรม สามารถนำมาเป็นแนวทางในการใช้เหตุผลในกฎหมายได้ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน

(5) การใช้ภาษาต่างประเทศในบันทึกความเห็น ควรใช้เฉพาะกรณีเป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการหรือเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักกฎหมายหรือแนวความคิดดั้งเดิมที่มีมาจากต่างประเทศ เนื่องจากการแปลศัพท์เฉพาะนั้นเป็นภาษาไทยอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และไม่ควรวงเล็บภาษาต่างประเทศที่เป็นคำสามัญเป็นที่เข้าใจกันได้ทั่วไป

(6) การอ้างอิงกฎหมายในบันทึก ถ้าจะอ้างข้อความในตัวกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ บางส่วนก็ให้ใส่เครื่องหมายอัฒประกาศ (“.....”) ถ้าส่วนใดไม่อ้างอิงก็ให้ใส่เครื่องหมาย ..... ส่วนการอ้างอิงกฎหมายหรือข้อความใดที่เป็นเนื้อหาสาระทั้งหมดก็ให้แนบเป็นเอกสารท้ายบันทึก

### บทที่ 3

## การเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ต่อคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจในการให้การสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ (VISION) พันธกิจ (MISSION) และเป้าหมาย (GOAL) ดังนี้

#### 3.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

##### วิสัยทัศน์ (VISION)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เพื่อสนับสนุนบทบาทภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

##### พันธกิจ (MISSION)

(1) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

##### เป้าหมาย (GOAL)

ประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงการบริการที่ดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย และตรงต่อความต้องการ

#### 3.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายวิสัยทัศน์ของสำนักกรรมการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน เป็น 20 สำนัก และ 3 กลุ่มงาน 1 กลุ่ม ซึ่งสำนักกรรมการ ประกอบด้วยสำนักกรรมการ 1, 2 และ 3 เป็นส่วนราชการหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนให้การดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บรรลุตามวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ตั้งไว้ สำนักกรรมการ จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ ไว้ดังนี้

### วิสัยทัศน์ (VISION)

“หน่วยงานที่เป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุน และให้บริการด้านเลขานุการและวิชาการ ตามระบบงานคณะกรรมการให้รวดเร็ว ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน”

### พันธกิจ (MISSION)

ปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการและวิชาการเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของ คณะกรรมการ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จัดทำบันทึกการประชุมให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการประชุม จัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย ได้ถูกต้องตามมติคณะกรรมการ

### 3.3 หน้าที่และอำนาจของสำนักกรรมการ

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการ และกฎหมายเพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (3) ติดตาม ศึกษา รวบรวมผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม หรือญัตติต่าง ๆ ที่จะนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร
- (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของสภาในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือเรื่อง ที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (5) จัดทำหนังสือนัดประชุม เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แปรญัตติมาชี้แจงและมีหนังสือเรียกบุคคลหรือหน่วยงานให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณา
- (6) จัดทำบันทึกการประชุมและบันทึมนิติที่ประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการไปยังบุคคล ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (7) ติดต่อประสานกับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรเอกชน และประชาชน เพื่อเข้าร่วมประชุมและชี้แจงกับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (8) ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และร่างข้อบังคับการประชุมตามที่คณะกรรมการแก้ไขหรือมอบหมาย

(9) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการจัดทำรายงาน การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม และรายงาน ของคณะกรรมการในการพิจารณาญัตติหรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษาหรือสอบสวน เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

(10) ศึกษา รวบรวม และประมวลเหตุผลประกอบมติคณะกรรมการเพื่อเป็นข้อมูล ให้คณะกรรมการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร

(11) ศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ จัดให้มีการวิจัย เพื่อจัดทำแผนและโครงการในการ จัดสัมมนาและจัดนิทรรศการของคณะกรรมการ รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ตลอดจนการจัดสรุปผลการสัมมนา ผลการจัดนิทรรศการ และการจัดทำรายงาน การศึกษาดูงาน

(12) รวบรวมข้อมูลและกิจกรรมของคณะกรรมการเพื่อจัดทำและเผยแพร่ผลงาน

(13) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : intranet.parliament.go.th)

### 3.4 หลักการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ 2705/2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM) โดยนำ หลักการตามมาตรา 11 แห่งหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมา ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสมต่อสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริม และพัฒนาความรู้ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรให้บรรลุเป้าหมายตามการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM) มีอำนาจหน้าที่ เช่น ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสาร ได้อย่างกว้างขวาง ต้องสามารถประมวลผล ความรู้ ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสม กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการ สมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม และต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการ

วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ (คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ 2705/2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM)

ผู้ศึกษาจะได้นำหลักการเรียนรู้ดังกล่าวมาปรับใช้กับการดำเนินการจัดทำ “แนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร” ด้วยจะทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ประสบความสำเร็จ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

### 3.5 การเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการ

การเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการ ประชาชนสามารถเสนอเรื่องร้องเรียนได้หลายวิธี ดังนี้

#### 3.5.1 การยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง

ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการศูนย์ประสานงานกรรมการ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยื่นผ่านกรรมการ หรือคณะกรรมการอื่น ๆ นอกจากนี้ การยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนทางไปรษณีย์ ผ่านทางเว็บไซต์ของสภาผู้แทนราษฎร เลือกหัวข้อเรื่องทุกข์ หรือทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการแต่ละคณะ เลือกหัวข้อคณะกรรมการ การส่งเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์หรือโทรสาร เป็นต้น

#### 3.5.2 การคณะกรรมการหยิบยกขึ้นพิจารณา

คณะกรรมการหยิบยกขึ้นพิจารณา เมื่อเห็นว่าประเด็นที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่มีลักษณะเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะ และคณะกรรมการนั้น ๆ เมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จแล้ว เสนอความเห็นหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายบริหารต่อไป

### 3.6 ขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

เมื่อเรื่องร้องเรียนถูกเสนอต่อคณะกรรมการด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนของความรับผิดชอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ในการศึกษาที่ผู้ศึกษาขอเสนอในลักษณะภาพรวม ดังนี้

### 3.6.1 ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการมอบหมาย

กรณีประธานคณะกรรมการหรือกรรมการมอบหมายให้จัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมาย แจ้งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเพื่อทราบการมอบหมายให้จัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการอาจมอบหมายด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร

(2) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้นิติกรหรือวิทยากรตรวจสอบเนื้อหาของเอกสาร ทำความเข้าใจเรื่องที่จะทำการศึกษาและสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(3) นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบเนื้อหาของเอกสาร ทำการศึกษาวิเคราะห์ และทำความเข้าใจเรื่องที่ได้รับมอบหมาย และสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งการศึกษา วิเคราะห์และการทำความเข้าใจเรื่องที่ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการมอบหมายเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย เพราะจะทำให้มีความเข้าใจเรื่องนั้น ๆ อันจะช่วยให้การจัดทำความเห็นทางกฎหมายได้อย่างตรงประเด็น โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียนในข้อ 3.6.3 มาประกอบการพิจารณา

(4) นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาความหมายของถ้อยคำและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เพื่อนำปรับใช้กับปัญหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6) จัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

(7) รายงานผลการดำเนินงานกับผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

(8) นำเรียนประธานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าควรนำเรื่องที่ได้ศึกษาบรรจุระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการต่อไป

### 3.6.2 เรื่องร้องเรียนที่เสนอโดยประชาชน

กรณีที่ประชาชนเสนอเรื่องร้องต่อคณะกรรมการด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว จากนั้นผู้บังคับบัญชากลุ่มงานจะมอบหมายให้นิติกรหรือวิทยากรผู้รับผิดชอบเรื่องนั้นดำเนินการดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียน รายละเอียดตามที่ปรากฏ  
ในข้อ 3.6.3

(2) นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนว่ามีรายละเอียด  
ตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 3.6.2 (1)

(3) นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนหรือเรื่อง  
ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(4) นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับเรื่องร้องเรียน ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัย  
ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องร้องเรียน

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6) จัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อใช้  
ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

(7) รายงานผลการดำเนินงานกับผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

(8) นำเรียนประธานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าควรนำเรื่องที่ได้ศึกษา  
บรรจุระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการต่อไป

### 3.6.3 รูปแบบเรื่องร้องเรียนที่เสนอโดยประชาชน

- เรื่องดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญคณะนั้น ๆ  
หรือไม่

- เป็นเรื่องที่อยู่คดีในชั้นศาลหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือไม่

- เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญคณะอื่นหรือไม่

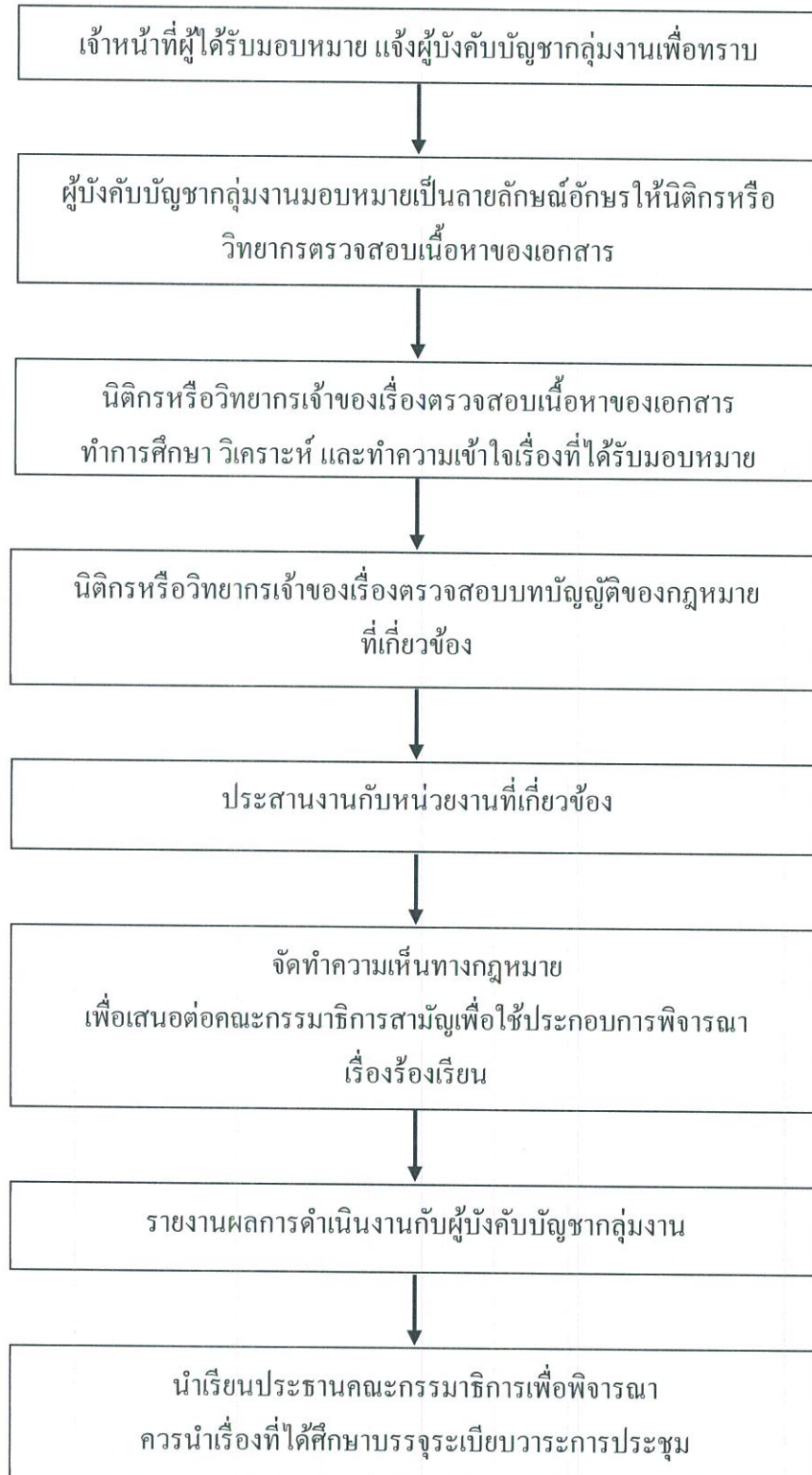
- ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

- ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับ

เรื่องร้องเรียนตามสมควร

- ใช้อ้อยคำสุภาพ

ตารางแสดงขั้นตอนการเสนอความเห็นทางกฎหมาย  
เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร



ที่มา ประมวลผลโดยผู้ศึกษา

## บทที่ 4

### ปัญหาอุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย

การศึกษาเรื่อง “การเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ” ในบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลว่าแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานมีกรอบระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนหรือไม่ มีหลักเกณฑ์การคัดกรองอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจน ปัญหาความไม่ถูกต้อง ปัญหาความไม่ทันสมัย ต่อไป

#### 4.1 ปัญหาในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

4.1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียน จากการศึกษาพบว่าประชาชนมีความเข้าใจในรูปแบบของหนังสือร้องเรียนและวิธีการเสนอเรื่องร้องเรียนพอสมควร แต่มีปัญหาบางประการสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รับความล่าช้าในการแก้ไขปัญหามาแล้วที่ผ่านมามีหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องร้องเรียนไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามาแล้วที่ควร เนื่องจาก ประชาชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้อยู่มาก แม้ว่าข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบปัญหาอยู่ เช่น ปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาการเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนไม่ตรงตามอำนาจของคณะกรรมการสามัญคณะนั้น ๆ
- 2) ปัญหาการเสนอเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกันกับการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญคณะอื่นหรือเสนอเรื่องร้องเรียนเดียวกันมากกว่าหนึ่งคณะกรรมการ ที่ผ่านมามีคณะกรรมการหลายคณะที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่พิจารณาศึกษามีลักษณะของเนื้อหาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ศึกษามีลักษณะเดียวกัน
- 3) ปัญหาการนำเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่ยุติในชั้นศาลหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ
- 4) ปัญหาการไม่ระบุเหตุที่ทำให้มีการร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร
- 5) ปัญหาการไม่ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียนและการใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ

4.1.2 นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนว่ามีรายละเอียดตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 4.1.1) หรือไม่ ในเรื่องนี้มีปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาความไม่เข้าใจของนิติกรหรือวิทยากรในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะมีอย่างไร

2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหาเรื่องร้องเรียนว่าความประสงค์ต้องการให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องใด อย่างไร เช่น การร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากก่อสร้างถนน แต่ไม่แจ้งความประสงค์ว่าต้องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหายังไร หรือการร้องเรียนผิดหน่วยงาน เป็นต้น

3) ปัญหาเรื่องระยะเวลาของการตรวจสอบเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องพิจารณาที่เป็นกรณีเร่งด่วน

4) ปัญหาการนำเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่คดีในชั้นศาลหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

4.1.3 ปัญหาความไม่เข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่มอบหมายจากการศึกษาพบว่าสาเหตุโดยส่วนใหญ่มาจากพื้นฐานทางความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของนิติกร วิทยากรแต่ละคนแตกต่างกัน ทำให้การสืบค้นกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน กล่าวคือ เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่มอบหมายที่มีลักษณะที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกันแต่การเสนอความเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบการเสนอความเห็นทางกฎหมายโดยผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

4.1.4 จากปัญหาเรื่องความไม่เข้าใจเกี่ยวเนื้อหาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่มอบหมายในข้อ 4.1.3 ส่งผลถึงการที่นิติกรหรือวิทยากรจะทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวม กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องร้องเรียน จากการศึกษาค้นคว้าปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับประเภทของกฎหมาย เช่น กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาเช่าที่นา หากพิจารณาแต่เพียงชื่อเรื่องหรือเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนแล้วโดยทั่วไปมีความเข้าใจว่า “การเช่า” เป็นข้อพิพาททางแพ่งเพราะเห็นว่าเป็นปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงเสนอความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในกรอบอำนาจของคณะกรรมการที่จะรับไว้พิจารณา ย่อมส่งผลให้เรื่องร้องเรียนของประชาชนเรื่องนี้ไม่ได้รับการพิจารณา แต่ในหลักการใช้หรือการตีความกฎหมายแล้วนอกจากจะพิจารณาเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนแล้วนิติกรหรือวิทยากรผู้รับผิดชอบจะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีกฎหมายใดที่ใกล้เคียงหรือเกี่ยวข้องบ้าง จากกรณีเรื่องนี้เมื่อพิจารณาโดยนำหลักการใช้และการตีความกฎหมายมาปรับใช้แล้วพบว่าปัญหาเรื่อง “การเช่าที่นา” ตามเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่รัฐมีหน้าที่ควบคุมการในเรื่องการเช่าหรือการเช่าช่วงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2524 (เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517) ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ มาตรการควบคุม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เรียกว่า คชก. ตำบล คชก. จังหวัด ซึ่งองค์ประกอบ ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากผู้แทนส่วนราชการ มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่า พิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่า เป็นต้น หากนำ หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเห็นความเห็นทางกฎหมายแล้ว ทำให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ใช่เรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน เมื่อมี ข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เรื่องดังกล่าวจึงอยู่ในกรอบ อำนาจของคณะกรรมการที่จะรับไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน

2) ปัญหาการจัดทำความเห็นทางกฎหมายในกรณีเร่งด่วนส่งผลให้การจัดทำ ความเห็นทางกฎหมายของนิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องขาดความรอบคอบ ทำให้ความเห็น ทางกฎหมายนั้นขาดสาระสำคัญ เช่น การนำหลักการใช้และการตีความกฎหมายมาปรับใช้ไม่ถูกต้อง การรวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมครบถ้วน ส่งผลให้การจัดทำความเห็นทางกฎหมายไม่สมบูรณ์ และผิดเพี้ยนไป

3) เรื่องที่ได้รับมอบหมายเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ เช่น เรื่องร้องเรียนบางเรื่องต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือทักษะเฉพาะ เอกสารประกอบการร้องเรียน เป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งนิติกรหรือวิทยากรยังขาดความรู้ความสามารถเฉพาะทางในเรื่องนั้น ๆ

4) ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องไม่เป็นปัจจุบัน เช่น คำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้นไม่มีการเผยแพร่

5) ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาที่ได้รับมอบหมายเป็นเอกสารลับทางราชการ ซึ่งการเปิดเผยเอกสารลับจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความลับ ทางราชการ พ.ศ. 2544 ต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้ เปิดเผยก่อน

4.1.5 ปัญหาในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ จากการปฏิบัติงาน ปัญหาเรื่องนี้พบปัญหาน้อย แสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือจากผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างดี

4.1.6 ปัญหารูปแบบจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.1.7 ขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนา งาน ซึ่งในบางครั้งเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่มาขอยื่นนั้น เพื่อนร่วมงานในกลุ่มหรือสำนักอื่นอาจได้เคย ศึกษามาแล้วและได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้แล้ว

## 4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของคณะกรรมการการสามัญ

### 4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาคำถามไม่เข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องร้องเรียน ดังต่อไปนี้

1) ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะ ให้เป็นที่แพร่หลาย และเข้าถึงประชาชน จัดให้มีเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำ และทำความเข้าใจว่าปัญหา ความเดือนร้อนของประชาชนในแต่ละอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการสามัญคณะใดจะเป็นผู้พิจารณา

2) ควรเขียนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน และไม่ควรกำหนด ให้มีคณะกรรมการในจำนวนที่หลายคณะจนทำให้ประชาชนสับสน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของปัญหา ในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาคำถามซ้ำซ้อนกัน โดยการออกระเบียบ สภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. 2552 ออกตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคสอง ได้กำหนดแนวทางการลดปัญหา ความซ้ำซ้อนกันในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะไว้ ดังนี้ “การกระทำการ การสอบหา ข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่ และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใด มีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ทุกชุดร่วมกันดำเนินการ” บทบัญญัติมาตรา 129 วรรคสอง มุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาคำถามซ้ำซ้อนกัน ในการพิจารณาศึกษาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ศึกษาที่มาจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนด ให้มีจำนวนคณะกรรมการหลายคณะ เช่น จำนวนคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการการสามัญ จำนวน 35 คณะ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไปทำให้เกิดการกำหนดหน้าที่และอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น คณะกรรมการ ความมั่นคงแห่งรัฐ พิจารณาศึกษาปัญหาข้อพิพาทชายแดนไทยกัมพูชา (กรณีเขาพระวิหาร) และ คณะกรรมการการต่างประเทศ พิจารณาศึกษาสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทย – กัมพูชา กรณี การขอจดทะเบียนเขาพระวิหารเป็นมรดกโลก ซึ่งจากตัวอย่างเห็นได้ว่าแม้หัวข้อการตั้งเรื่องพิจารณา จะมีความแตกต่างกัน แต่เนื้อหาของการศึกษาามีเนื้อหาของการพิจารณาลักษณะเดียวกัน เป็นต้น ดังนั้น ในการตราร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... คณะผู้ร่างข้อบังคับ การประชุมฯ จะต้องคำนึงความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา 129 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะจะต้อง ไม่ซ้ำซ้อนกัน ในกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือพิจารณาศึกษาเรื่องที่มี ลักษณะเดียวกัน ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการด้วยกันว่าควรดำเนินการอย่างไร

เช่น ควรมีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือพิจารณาศึกษาเรื่องนั้นร่วมกัน ซึ่งจะต้องมีการออกระเบียบว่าด้วยการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการต่อไป

3) ทางปฏิบัติมักจะมีประชาชนนำเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่ยุติในชั้นศาลหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ไม่อยู่ในขอบเขตที่คณะกรรมการจะพิจารณาได้

4) ควรประสานผู้ร้องเรียนเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม เพื่อแสดงเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนประกอบด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร เพื่อนิติกรหรือวิทยากรจะได้จัดทำความเห็นทางกฎหมายได้อย่างครบถ้วนและประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนต่อไป

5) แนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียนและการใช้ถ้อยคำไม่สุภาพนั้น มีปัญหาลดน้อยลงหรือแทบจะไม่มีแล้ว สำหรับในอนาคตเทคโนโลยีสารสนเทศมีความก้าวหน้ามาก ผู้ศึกษาเห็นว่าการลงลายมือชื่อนั้นควรมีการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ที่แสดงถึงตัวตนที่แท้จริงก็น่าจะเพียงพอ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงลายมือชื่อโดยตรงอีก

4.2.2 นิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนว่ามีรายละเอียดตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 4.1.1 หรือไม่ ในเรื่องนี้มีปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ควรมีแนวทางกำหนดให้นิติกรหรือวิทยากรผู้รับผิดชอบในตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจอำนาจของคณะกรรมการทุกคณะอย่างท้องแท้ เพื่อสามารถเสนอแนะ แนะนำให้กับผู้ร้องเรียนได้มีความเข้าใจถึงอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะว่ามีอำนาจอย่างไร เช่น การจัดสัมมนาในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการตามข้อบังคับของแต่ละคณะกรรมการว่ามีอย่างไร และกรณีมีปัญหาความซ้ำซ้อนกันควรมีแนวทางดำเนินการอย่างไรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 129 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) นิติกรหรือวิทยากรควรให้คำแนะนำกับประชาชนผู้ร้องเรียน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหาเรื่องร้องเรียน ว่าประชาชนผู้ร้องเรียนมีความประสงค์ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องใด อย่างไร เช่น กรณีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากก่อสร้างถนน เรื่องร้องเรียนจะต้องแจ้ง ความประสงค์ว่าต้องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรมเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเวนคืน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรม กระทรวงใด เป็นต้น

3) นิติกรหรือวิทยากรควรมีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องพิจารณาที่เป็นกรณีเร่งด่วนเพราะการให้ความเห็นทางกฎหมายนั้นจะต้องใช้ความรอบคอบถูกต้องตามความมุ่งหมายของกฎหมาย และผลของการให้ความเห็นทางกฎหมายผูกพันองค์กรด้วย

4) ควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ คณะกรรมการไว้พิจารณาให้ชัดเจน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบว่า เรื่องร้องเรียนที่คณะจะไม่รับไว้พิจารณานั้นต้องเป็นเรื่องที่ยุติในชั้นศาลแล้วหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แม้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะไม่รับเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องที่ยุติในชั้นศาลแล้ว หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ไว้พิจารณาก็ตาม แต่ก็ถือเป็น ปัญหาสำหรับประชาชนที่ต้องเสียเวลาโดยไม่จำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมเรื่องร้องเรียนหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ยังไม่กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาของการปฏิบัติในขั้นตอนนี้ให้ชัดเจน

4.2.3 ควรปรับมาตรฐานความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของนิสิต วิทยากรที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การส่งเสริมให้มีความศึกษาต่อทางด้านกฎหมาย เข้ารับการฝึกอบรมความรู้การใช้และการตีความกฎหมาย เพื่อจะช่วยให้การสืบค้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่มีลักษณะที่คล้ายกันหรือใกล้เคียง ซึ่งทำให้เกิดรวดเร็ว มีความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการหรือกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

4.2.4 นิสิตหรือวิทยากรควรพัฒนาความรู้ ความเข้าใจหลักการใช้หรือการตีความกฎหมาย ตลอดทั้งการศึกษา ค้นคว้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องร้องเรียน และควรส่งเสริมให้นิสิตหรือวิทยากรผู้รับผิดชอบ มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายมหาชน

4.2.5 ควรได้รับการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ ซึ่งจากการศึกษาพบปัญหาเรื่องนี้บ่อย แสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือจากผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ มากขึ้น

4.2.6 ควรกำหนดรูปแบบจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยนำแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาปรับใช้กับการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน สรุปได้ดังนี้

1) หลักการให้เหตุผลในการให้ความเห็นทางกฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลักหรือทฤษฎีกฎหมาย หลักการร่างกฎหมาย หลักการตีความกฎหมายและการอุดช่องว่างกฎหมาย และหลักอื่น ๆ เช่น หลักตรรกวิทยา สามัญสำนึก และศีลธรรม เป็นต้น

2) การให้เหตุผลทางกฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม สมเหตุผล และรับฟังได้ เพื่อให้เกิดการยอมรับ และแก้ไขปัญหาได้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งสามารถอำนวยความสะดวกผู้เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

3) ต้องวิเคราะห์หาเหตุผลในกฎหมายมาใช้ประโยชน์ และพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างรอบด้าน โดยเลือกใช้เหตุผลทางกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด เพราะจะทำให้เสนอความเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีใช้เป็นเหตุผลที่ผู้ใช้กฎหมายนึกคิดขึ้นเอง

4) ตามหลักแล้วต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามตัวบทกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานอย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติคำพิพากษาที่มีการใช้เหตุผลที่ดี สมเหตุสมผล และเป็นธรรม สามารถนำมาเป็นแนวทางในการใช้เหตุผลในกฎหมายได้ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน

5) การใช้ภาษาต่างประเทศในบันทึกความเห็น ควรใช้เฉพาะกรณีเป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการหรือเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักกฎหมายหรือแนวความคิดดั้งเดิมที่มีมาจากต่างประเทศ เนื่องจากการแปลศัพท์เฉพาะนั้นเป็นภาษาไทยอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และไม่ควรวงเล็บภาษาต่างประเทศที่เป็นคำสามัญเป็นที่เข้าใจกันได้ทั่วไป

6) การอ้างอิงกฎหมายในบันทึก ถ้าจะอ้างข้อความในตัวกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ บางส่วนก็ให้ใส่เครื่องหมายอัญประกาศ (“.....”) ถ้าส่วนใดไม่อ้างอิงก็ให้ใส่เครื่องหมาย ..... ส่วนการอ้างกฎหมายหรือข้อความใดที่เป็นเนื้อหาสาระทั้งหมดก็ให้แนบเป็นเอกสารท้ายบันทึก

4.2.7 ควรมีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายและเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจน ปัญหาความไม่ถูกต้อง ปัญหาความไม่ทันสมัย และเพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่บรรลุผลตาม วิสัยทัศน์ (VISION) พันธกิจ (MISSION) และเป้าหมาย (GOAL) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีหน้าที่และอำนาจในการให้การสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด ผู้ศึกษาจึงขอเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ขั้นตอนการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร มีขั้นตอนตั้งแต่ประชาชนเสนอเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ หรือเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมาย ผู้บังคับบัญชาชามอบหมายนิติกรหรือวิทยากรผู้รับผิดชอบ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมาย ตรวจสอบเอกสาร ตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจ การกำหนดรูปแบบการเสนอความเห็นทางกฎหมาย จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาเสนอความเห็นทางกฎหมาย ผู้ศึกษาขอสรุปปัญหาสำคัญ ๆ ที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนี้

5.1.1 ปัญหาอุปสรรคการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร แต่ละขั้นตอนมีดังนี้

- 1) ขั้นตอนการยื่นเรื่องร้องเรียนของประชาชน ประชาชนขาดความเข้าใจหลักเกณฑ์วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียน ทำให้มีการเสนอเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกันหรือเสนอเรื่องร้องเรียนเรื่องเดียวกันหรือมีเนื้อหาเดียวกันต่อคณะกรรมการสามัญมากกว่าหนึ่งคณะ
- 2) ขั้นตอนการพิจารณาหยิบยกเรื่องพิจารณาของคณะกรรมการที่มีเนื้อหาเดียวกันกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการอื่น

3) ขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนของนิติกรหรือวิทยากร ซึ่งแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แตกต่างกัน ทำให้การสืบค้นกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน กล่าวคือ เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่มีลักษณะที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกันแต่การเสนอความเห็นที่แตกต่างกัน

4) ขั้นตอนการนำบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนที่คลาดเคลื่อน เช่น นำนิติวิธีทางกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่มีลักษณะทางกฎหมายมหาชน ย่อมส่งผลให้การจัดทำเห็นความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ถูกต้อง อาจทำให้คณะกรรมการไม่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนไว้พิจารณา เป็นต้น

5) ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายในกรณีเร่งด่วนส่งผลให้การจัดทำความเห็นทางกฎหมายของนิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องขาดความรอบคอบ

6) ขั้นตอนการรับมอบหมายงาน ไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถเฉพาะ เช่น เรื่องร้องเรียนบางเรื่องต้องใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายหรือเรื่องที่ต้องใช้ทักษะทางภาษาต่างประเทศ

7) รูปแบบจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยนำแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาปรับใช้กับการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

8) ขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนางาน

5.1.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร แต่ละขั้นตอนมีดังนี้

1) ขั้นตอนการยื่นเรื่องร้องเรียนของประชาชน ประชาชนขาดความเข้าใจหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบของหนังสือร้องเรียน ทำให้มีการเสนอเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกันหรือเสนอเรื่องร้องเรียนเดียวกันหรือมีเนื้อหาเดียวกันต่อคณะกรรมการสามัญมากกว่าหนึ่งคณะ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการยื่นเรื่องร้องเรียนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับองค์การอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการยื่นเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

2) ขั้นตอนการพิจารณาหยิบยกเรื่องพิจารณาของคณะกรรมการที่มีเนื้อหาเดียวกันกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการอื่น ควรมีการกำหนดกรอบอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะให้ชัดเจน หรือกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเดียวกันแต่พิจารณาในประเด็นที่แตกต่างกัน ควรมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ชัดเจนว่าจะมีแนวทางการพิจารณาร่วมกันอย่างไร

3) ขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาเรื่องร้องเรียนของนิติกรหรือวิทยากร เนื่องจากแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของนิติกรหรือวิทยากรแต่ละคนแตกต่างกัน ทำให้การสืบค้นกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง คลาดเคลื่อน กล่าวคือ เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ยอมบทยามีลักษณะที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกัน แต่การเสนอความเห็นที่แตกต่างกัน จึงควรมีการตรวจสอบการเสนอความเห็นทางกฎหมายโดยผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอีกชั้นหนึ่ง

4) ขั้นตอนการนำบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำพิพากษา คำสั่ง และ คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนที่คลาดเคลื่อน เช่น นำนิติวิธีทางกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับประเด็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่มีลักษณะทางมหาชน ย่อมส่งผลให้การจัดทำเห็นความเห็นทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจส่งผลให้คณะกรรมการไม่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนไว้พิจารณา เป็นต้น ควรมีการส่งเสริมให้นิติกรหรือวิทยากรมีความรู้ความเข้าใจในนิติวิธีของกฎหมาย แต่ละประเภท

5) ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายในกรณีเร่งด่วนส่งผลให้การจัดทำ ความเห็นทางกฎหมายของนิติกรหรือวิทยากรเจ้าของเรื่องขาดความรอบคอบ ควรกำหนดระยะเวลา พอสสมควรกับเนื้อหา ประเด็นของเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ยอมบทย

6) เรื่องที่ได้รับมอบหมายเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ เช่น เรื่องร้องเรียนบางเรื่องต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือทักษะเฉพาะ หรือต้องใช้ความรู้ทางด้าน กฎหมาย หรือเอกสารประกอบการร้องเรียนเป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งนิติกรหรือวิทยากรยังขาดความรู้ ความสามารถเฉพาะทางในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาควรมีการมอบหมายงานให้ตรงตามภารกิจ เช่น นิติกรที่มีความรู้ความสามารถกฎหมายต่างประเทศควรได้รับมอบหมายงานที่มีเนื้อหา งานที่สอดคล้องกันด้วย นอกจากนี้ นิติกรหรือวิทยากรควรได้รับ โอกาสเข้ารับการฝึกอบรมทางวิชาการ เฉพาะด้าน และควรได้รับการสนับสนุนจากส่วนงานอื่นที่มีความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น เช่น สำนักภาษาต่างประเทศกรณีเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ยอมบทยามีเนื้อหาเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

7) ขั้นตอนการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ยอมบทย ควรมีการกำหนดรูปแบบจัดทำ ความเห็นทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการจัดทำความเห็นทาง กฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน

8) ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป

9) ควรมีระบบติดตาม และแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกกับคณะกรรมการและประชาชน นอกจากนี้ควรมีการประเมินผลความพึงพอใจอย่างรอบด้าน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ “คู่มือการจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญ”

5.2.2 ควรมีการศึกษารายละเอียดการเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาคดี เป็นต้น

5.2.3 ควรมีการศึกษารายละเอียดการเสนอความเห็นทางกฎหมายเชิงเปรียบเทียบกับองค์อื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ว่ามีการจัดทำการเสนอความเห็นทางกฎหมายอย่างไร เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

5.2.4 ควรมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้ร้องเรียน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

5.2.5 ควรมีการศึกษาในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ในการติดตาม และแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในอนาคต

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2556). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. โรงพิมพ์เดือนตุลา บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์. (2552). **การใช้การตีความกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. โรงพิมพ์เดือนตุลา กองทุนกองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). **จูลินิติ ก.ค. – ส.ค. 2553**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). **หลักการตีความกฎหมายกับกรณีศึกษา : ปัญหาแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก**. พิมพ์ครั้งที่ 1. B.J. Plate Processor. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- หยุด แสดงอุทัย. (2545). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 15. สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. (พิมพ์ครั้งที่ 17). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน).
- อักษราทร จุฬารัตน. (2542). **การตีความกฎหมาย**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). หจก. เกษมศรีพับลิชชิง. สำนักพิมพ์กฎหมายไทย.

### งานวิจัย

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### รายงานทางวิชาการ

- ปิยะนาถ รอดมู้อย. (2558). **การเสนอความเห็นทางกฎหมาย : กรณีการเข้าที่วัดเสวตฉัตร**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานข้าราชการพลเรือน. (พฤษภาคม 2561) แนวทางการให้ความเห็นด้านกฎหมาย. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.km.moj.go.th>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (พฤษภาคม 2561) กฎหมายกับการตีความ. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2561, จาก [http://web.krisdika.go.th/data/wcmdata/wcmid134/pakinaka\\_009pintip.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/wcmdata/wcmid134/pakinaka_009pintip.pdf)

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล	นายอักรเดช คนชื่อ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ 2 ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ อาคารรัฐสภา 3 ชั้น 2 ถนนอุทองใน แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2244-2612 มือถือ : 084-9127-779