



ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ

นางสาววลัยพร ภารา

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12

สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ

โดย

นางสาววลัยพร ภารา รหัสประจำตัว เลขที่ 63-12-62

สถาบันพระปกเกล้า

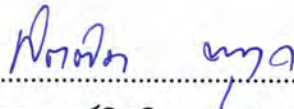
รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมถ
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



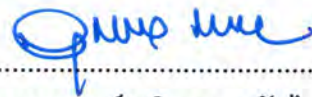
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กิตติมา บุนนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ผู้จัดทำ : นางสาวลลิตพร ภารา นักศึกษาศาสนาพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา
นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12

เรื่อง : ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป
ของฝ่ายนิติบัญญัติ

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุณนาค

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ” มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ประกอบการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ข้อเท็จจริงกระบวนการตรากฎหมายของไทย แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวความคิดที่เกี่ยวกับหลักการตีความกฎหมาย เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี เพื่ออธิบายปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ และนำไปสู่แนวทางการพัฒนาปรับปรุงคู่มือการจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติถูกต้อง น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับแก่สังคมสามารถเผยแพร่แก่ประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไปได้

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่าการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านมา พบปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง และปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ไม่ได้มีการ

เผยแพร่เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เกิดปัญหาประชาชนไม่อาจเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ผู้ที่เกี่ยวข้องแวดวงกฎหมายไม่สามารถติดตามกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งขาดข้อมูลที่จะอ้างอิงเมื่อเกิดปัญหาในการตีความ

ดังนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งการศึกษาวเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ทั้งในส่วนกระบวนการจัดทำเนื้อหากระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง และกระบวนการเผยแพร่ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ซึ่งเป็นการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ
รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป
ของฝ่ายนิติบัญญัติ” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ที่ปรึกษา ในการให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ
อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำเอกสารวิชาการจนเกิดความสมบูรณ์และสามารถที่จะ
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ และขอขอบคุณน้อง ๆ นิตกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมการ 1, 2, 3 ที่ให้อนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการจัดทำเอกสาร
วิชาการฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหาร
ระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 ทุกท่านที่ให้กำลังใจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สถาบัน
พระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรที่อำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำในการจัดทำรูปเล่มเอกสาร
วิชาการ จนทำให้เอกสารวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

นางสาววลัยพร ภารา

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12

สถาบันพระปกเกล้า

6 พฤศจิกายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 ประเด็นการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์สำหรับการศึกษา	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดกระบวนการตรากฎหมายของไทย	7
2.2 แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ	14
2.3 หลักการตีความกฎหมาย	17
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	23
3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	23
3.2 วิธีการศึกษา	25
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	25
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	26
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	27
4.1 มาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	27
4.2 ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำ เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ	30
4.2.1 ปัญหาด้านรูปแบบ	30
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา	36
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง	41
4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ	43
4.3 ผลการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ รายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อนำมา ประยุกต์ใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป	45
4.4 ผลการศึกษาการจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	48
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	51
5.1 สรุปผลการศึกษา	51
5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	58

บรรณานุกรม

ประวัติของผู้ศึกษา

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปผลการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ	56

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	24
แผนภาพที่ 2 ตัวอย่าง รูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนาารมณ์ ร่างพระราชบัญญัติ	32

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติและหลักการหลายส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่าน ๆ มา ทั้งในส่วนขององค์กรหลักของประเทศ ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตลอดถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ได้มีการวางแนวคิดใหม่ รวมทั้งได้ริเริ่มมีการบัญญัติหมวดใหม่เพิ่มเติมขึ้น คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกรอบและหลักการสำคัญโดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในภาพรวม โดยมีมาตรการสำคัญ ดังนี้

1. มาตรการทั่วไปในการตรากฎหมายที่รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ทบทวนเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

2. มาตรการก่อนการตรากฎหมาย ที่รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

3. มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ที่รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

4. มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย ที่รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีการจัดทำกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนด (1) หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา (2) หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และ (3) การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

ดังนั้น ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายโดยตรง จะต้องมีการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับบทบัญญัติใหม่ที่เป็นมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน และต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 - 2564 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาสำนักงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สอดคล้องกับบริบทและสภาพแวดล้อมองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อสามารถรองรับและสนับสนุนการดำเนินบทบาทภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภายใต้วิสัยทัศน์ (Vision) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการก้าวไปสู่การ “เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เพื่อสนับสนุนบทบาทภารกิจ สถาบันนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน” และได้กำหนดพันธกิจ (Mission) คือ

- 1) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการให้กับสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสำนักกรรมธิการ 1 สำนักกรรมธิการ 2 และ สำนักกรรมธิการ 3 เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ในงานด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้มีแนวปฏิบัติของการทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการสืบค้นเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมธิการ 1, 2, 3 ที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2555

การจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ นับว่าเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเป็นส่วนที่ช่วยให้ผู้บังคับใช้กฎหมายทราบความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมาย และนำไปใช้ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และยังเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่จะใช้ศึกษาค้นคว้า อ้างอิงทางวิชาการได้ โดยมาจากการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาของคณะกรรมการ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาของวุฒิสภา จนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้นเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นจะต้องมีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน และมีความน่าเชื่อถือ

จากประสบการณ์ของผู้ศึกษา ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้มาแล้วหลายฉบับนั้น พบว่าการจัดทำเจตนารมณ์ดังกล่าวมีข้อจำกัดและมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ในอดีตเนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการยุบสภาหรือมีการปฏิวัติ รัฐประหารนั้น สำนักกรรมธิการต้องปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ปีพ.ศ. 2549) หรือปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ปี พ.ศ.2557 - 2558) หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (ปี พ.ศ.2558 - 2560) แล้วแต่กรณี รวมทั้งการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ปี พ.ศ.2557 - 2560) ด้วย โดยการพิจารณาร่างกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ได้ดำเนินการจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติไว้ทุกฉบับ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ยังขาดความรู้ความชำนาญในการรวบรวมประเด็นสำคัญ

ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในสาระสำคัญของเจตนารมณ์กฎหมาย ปัญหาเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปัญหาการจัดทำเจตนารมณ์รูปแบบเดิมนั้นขาดการตรวจสอบความถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์หรือแนวคิดผู้ร่างอย่างแท้จริง และประการสำคัญ คือ ไม่ได้มีการเผยแพร่ในวงกว้าง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติได้อย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวก ผู้ที่เกี่ยวข้องแวดวงกฎหมายไม่สามารถติดตามกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งขาดข้อมูลที่จะอ้างอิงเมื่อเกิดปัญหาในการตีความ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษา**ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ** เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และจากประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้จากการทำงานที่ผ่านมา ในฐานะผู้ดำเนินการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน และใช้เวลาเรียนรู้จากการทำงานดังกล่าวเป็นระยะเวลาพอสมควร ทำให้ได้รับความรู้และประสบการณ์ที่ดีจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก จึงเห็นว่าควรศึกษาแนวคิดในการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1.3 ประเด็นการศึกษา

ในการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ศึกษาดังประเด็นคำถามสำหรับการศึกษา คือ

- 1) การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร
- 2) แนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปควรเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษากระบวนการการจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ รายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศึกษาแนวทางการจัดทำเอกสารเพื่อการสืบค้นเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการของวุฒิสภา โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดรูปแบบและเนื้อหา การพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งการเผยแพร่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเอกสารดังกล่าว

ประชากรในการศึกษา

ข้าราชการตำแหน่งนิติกร สำนักกรรมาธิการ 1, 2, 3 เนื่องจากเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ และประสบการณ์ในปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการคัดเลือกโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการหรือเลขานุการในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ระยะเวลาในการศึกษา

ผู้ศึกษาใช้ระยะเวลาในการศึกษารวม 4 เดือน คือ เดือนมีนาคม – เดือนมิถุนายน 2563

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาโดยวิธีการสอบถาม/สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการหรือเลขานุการในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาค้างนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นเครื่องมือในการศึกษามีขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

1) การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ศึกษา ทบทวนงานแนวคิดทฤษฎี วิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม ครอบคลุมเนื้อหา วัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา และดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

2) การสร้างแบบสอบถาม/สัมภาษณ์

1.6 นิยามศัพท์สำหรับการศึกษา

เจตนารมณ์กฎหมาย หมายถึง จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการร่างกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 สามารถนำผลการศึกษามาเสนอแนะเพื่อปรับปรุงคู่มือการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติของบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการหรือเลขานุการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

1.7.2 สามารถนำผลการศึกษามาพัฒนาการจัดทำเอกสารวิชาการรูปแบบใหม่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้เผยแพร่แก่ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อบทกฎหมาย และเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

บทที่ 2

แนวคิด และงานวิจัยเกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานองค์ความรู้กระบวนการตรากฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งต้องศึกษาแนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย และหลักการตีความกฎหมาย เพื่อเป็นกรอบแนวทางสำหรับการศึกษา และสามารถอธิบายเรื่องที่ทำการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยเกี่ยวข้องโดยสังเขป ดังนี้

2.1 แนวคิดกระบวนการตรากฎหมายของไทย

ในสมัยโบราณนั้น การตรากฎหมายเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดิน แต่การตรากฎหมายยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนเหมือนปัจจุบัน บรรดาข้อรับสั่งที่พระเจ้าแผ่นดินทรงมีพระบรมราชโองการให้อำลักษณ์จัดทำขึ้นตามพระราชวินิจฉัยและประกาศใช้แก่ประชาชนล้วนถือเป็นกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรียกว่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศ นอกจากนี้ยังมีบรรดากฎเสนาบดีต่าง ๆ ที่ออกโดยเสนาบดีทั้งหลายด้วย

ต่อมา เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศตั้ง “กรมร่างกฎหมาย” ขึ้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2466 เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ การร่างกฎหมายของประเทศจึงเป็นระบบระเบียบขึ้น ซึ่งกรมร่างกฎหมาย (ภายหลังคือ “คณะกรรมการกฤษฎีกา”) ได้วางระบบการตรากฎหมายขึ้นตามหลักว่า กฎหมายใดเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิเสรีภาพจะตราขึ้นในรูปพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนจะเป็นพระราชกำหนดซึ่งมีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ หากเป็นเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานหรือการบริหารงานภายในของราชการอันเป็นเรื่องทางบริหารจะเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกาจะเป็นกฎกระทรวง การแจ้งให้ประชาชนทราบ จะเป็นประกาศ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบอังกฤษมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้น

แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยมาตรา 6 บัญญัติรองรับการใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” และมาตรา 36 ได้วางหลักไว้ว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ “โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนพระราชกำหนดซึ่งมีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นไปตามหลักการเดียวกันคือต้องได้รับความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่โดยที่เป็นเรื่องฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน การตราพระราชกำหนดจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะตราขึ้นใช้บังคับทันทีได้ แต่ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป “ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซ้ พระราชกำหนดนั้น เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52 วรรคสอง)

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญใช้ระบบสองสภา (bicameral) จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้ให้สอดคล้องกันว่าการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ “โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” ซึ่งรัฐธรรมนูญต่อมาทุกฉบับรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยึดแนวทางดังกล่าว¹

สำหรับกระบวนการตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติ” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

1. การเพิ่มหลักการใหม่ในมาตรา 77 กล่าวคือ ก่อนการตราพระราชบัญญัติทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน พึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า131- 132.

และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ตลอดจนถึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 26 ด้วย

2. ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

3. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 133 วรคหนึ่ง จะเริ่มต้นโดยร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ

รายละเอียดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 สามารถอธิบายได้ ดังนี้

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ ตามลำดับ² คือ

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีหลักการเหตุผลและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อแสดงความประสงค์ในการเสนอว่าต้องการจะให้ตรากฎหมายในเรื่องอะไร หรือต้องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด หรือต้องการจะยกเลิกกฎหมายใดด้วยเหตุผลอย่างไร ดังนั้น การพิจารณาในวาระที่ 1 จึงเป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ จะยังไม่พิจารณาในรายละเอียด โดยที่ประชุมจะลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าสมควรจะได้ออกกฎหมายในเรื่องนั้น ก็จะลงมติรับหลักการไว้เพื่อพิจารณาในรายละเอียดในวาระที่ 2 ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าไม่สมควรก็จะลงมติไม่รับหลักการไว้พิจารณา และร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการวินิจฉัย สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ³

ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ และในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นเองหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทักท้วงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ116

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ117

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะภายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่มกราคมดังกล่าว โดยให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันเป็นผู้วินิจฉัย โดยมติของที่ประชุมร่วมกันนั้น ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน⁴

วาระที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการและการพิจารณารายมาตรา แบ่งเป็น

2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนแรก คือ การพิจารณาในชั้นกรรมการธิการจะเป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการ สภาจะให้คณะกรรมการธิการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การพิจารณาโดยกรรมการธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิก เสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ คณะกรรมการธิการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁵ ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁶ โดยผู้แปรญัตติมีสิทธิที่จะไปชี้แจงแสดงความเห็นประกอบคำแปรญัตติของตนต่อคณะกรรมการธิการ ในขณะที่ผู้เป็นคณะกรรมการธิการก็มีสิทธิแสดงความเห็นเพื่อขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากที่ประชุมคณะกรรมการธิการไม่เห็นชอบด้วย ทั้งผู้แปรญัตติและผู้เสนอความเห็นมีสิทธิสงวนคำแปรญัตติหรือสงวนความเห็นของตนไว้ เพื่ออภิปรายให้ที่ประชุมสภาพิจารณาชี้ขาด

⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 114 และข้อ 115

⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120

⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 125

เมื่อคณะกรรมการการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการการ และในกรณีที่คณะกรรมการการมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาด้วย⁷

ขั้นตอนที่สอง คือ การพิจารณาในที่ประชุมสภา จะเริ่มพิจารณาเรียงตามลำดับ ตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ไปจนจบร่างพระราชบัญญัติ และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁸

วาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้ ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่เท่านั้น จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

4. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตามมาตรา 136 กำหนดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา⁹

⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ127

⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ131

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ดำเนินการเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ วาระที่ 1 ขึ้นพิจารณารับหลักการ วาระที่ 2 ขึ้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภที่ตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา (พิจารณารายมาตรา) วาระที่ 3 ขึ้นลงมติ

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของวุฒิสภาอาจเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือแก้ไข หรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ได้

การลงมติของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยอาจลงมติได้ 3 กรณี คือ

1. เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2. ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เป็นการที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 138

3. มีการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาที่มีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ในกรณีวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 136 กล่าวคือ ภายในหกสิบวันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือภายในสามสิบวันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และมีได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปในกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ตามมาตรา 136 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม

ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

5. การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นกระบวนการที่เพิ่มขึ้นนั้น ได้กำหนดว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่กำหนด เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือถ้าไม่มีกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเองว่า สมควรส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มหลักการใหม่ กล่าวคือ กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยได้กำหนดให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้สิทธิสมาชิกผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้คณะกรรมการร่วม ซึ่งมีประธานวุฒิสภา เป็นประธาน วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น เพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น มีลักษณะดังกล่าว

ทั้งนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จะเป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา 270 ประกอบมาตรา 81 มาตรา 145 มาตรา 146 และมาตรา 148

จากการศึกษาแนวคิดกระบวนการตรากฎหมายของไทย ทำให้เห็นว่า กระบวนการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ผู้เสนอกฎหมาย หรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา การพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร และในชั้นวุฒิสภา เป็นการประมวลเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ที่สำคัญของการร่างกฎหมาย ดังนั้น การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจำเป็นต้องติดตาม รวบรวมข้อมูลในทุกขั้นตอน ซึ่งการค้นหาความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ย่อมเกี่ยวพันหลักการตีความกฎหมาย เนื่องจากแม้ผู้ร่างกฎหมายจะได้พยายามร่างบทบัญญัติให้ชัดเจนเพียงใด กฎหมายก็ยังมีข้อสงสัยที่ต้องอาศัยการตีความกฎหมายอยู่ดี ดังนั้น การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยการตีความกฎหมายได้เป็นอย่างดี และเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2 แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของไทยได้เจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับ ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองที่ถือว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ และมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอำนาจทั้งสามจะมีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น รัฐสภาถือเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญๆ ของประเทศและหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว กฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์แล้วยังคงประสบปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายยังขาดความสมบูรณ์ ไม่ชัดเจน และมีจุดบกพร่องในหลายประการ หรือขาดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญที่จะสามารถหยั่งทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้ ขอวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะดังกล่าวเหล่านี้

ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามและการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวจึงเกิดแนวความคิดให้มีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายขึ้น

ในปี 2545 คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้มีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา และได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ 24/2545 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดวิธีดำเนินการในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้คณะกรรมการชุดดังกล่าว มีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกำหนดวิธีดำเนินการในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มีมติให้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) มาเป็นต้นแบบและนำร่องในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยให้ทำเป็นมาตรฐานเต็มรูปแบบทั้งกระบวนการและให้มีบันทึกการทำงานตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จทุกขั้นตอนว่าในแต่ละขั้นตอนมีปัญหาอุปสรรค และมีการแก้ไขอย่างไร รวมทั้งได้กำหนดกรอบเบื้องต้นในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มีรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องเริ่มสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถือว่าได้รับการยืนยันจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่าจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อ ๆ ไป

ขั้นตอนที่ 2 การสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจะต้องสืบค้นข้อมูลย้อนหลังไปถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติ หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงตลอดถึงความเห็นของนักวิชาการ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ และจะต้องรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงหรือสภาพปัญหาของสังคม อันเป็นที่มาของการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว รวมทั้งศึกษาพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่จะทำการค้นหาเจตนารมณ์ด้วย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเค้าโครง (Outline) หรือมีต้นแบบ (Model) มาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศ จะต้องสืบค้นข้อมูลโดยให้เทียบเคียงหลักกฎหมายของต่างประเทศที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ (ถ้ามี)

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น ประมวลผล และวิเคราะห์เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตรา

ขั้นตอนที่ 4 วิธีการนำเสนอการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมาจัดทำเจตนารมณ์ในแต่ละมาตรา โดยระบุเจตนารมณ์และวิเคราะห์รายละเอียด ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเรียงลำดับรายมาตรา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยจะได้รับการเรียกร้องจากหลายฝ่ายในทุกครั้งที่มีความปัญหาเกี่ยวกับการโต้แย้งกันระหว่างผู้ใช้กฎหมายเมื่อมีปัญหาการปรับใช้และการตีความกฎหมายของนักกฎหมายหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่เนื่องจากนโยบายในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติในอดีตที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนและแน่นอน อีกทั้งยังขาดการติดตามและขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งปัญหาการขาดแนวทางในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ ตลอดจนปัญหาด้านแนวความคิดและทฤษฎีในทางวิชาการว่าการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในรูปแบบและแนวทางใด จึงจะถือได้ว่าเอกสารแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดี ในปี 2555 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการจัดทำคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมธิการ 1, 2, 3 ซึ่งเป็นการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติของสำนักกรรมธิการ ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการตรากฎหมาย โดยจัดทำให้ครอบคลุมการพิจารณาตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาของวุฒิสภา จนถึงมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย และครอบคลุมทุกกรณีของการพิจารณา ซึ่งแบ่งการจัดทำออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

(1) บันทึกการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร จัดทำขึ้นตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ วาระที่สอง การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จนถึงวาระที่สามขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

(2) บันทึกการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการร่วมกัน (ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขของวุฒิสภาและมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณา) จัดทำขึ้นตั้งแต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(3) บันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลสรุปผลการประชุม บันทึกการประชุม รายงานการประชุม (รายงานขวเลข) รายงานของคณะกรรมการ ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ติดตามการพิจารณาในชั้นการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาของคณะกรรมการ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง และสาม การพิจารณาของวุฒิสภา โดยนำข้อมูลทั้งหลายมาวิเคราะห์และเรียบเรียงจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ โดยได้จัดทำตามรูปแบบในคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ การดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ การศึกษาหลักการตีความกฎหมาย เพื่อหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้เราสามารถอธิบายส่วนของเนื้อหาของเจตนารมณ์กฎหมายได้อย่างชัดเจน โดยจะได้กล่าวในหัวข้อลำดับถัดไป

2.3 หลักการตีความกฎหมาย

ในการศึกษาหลักการตีความตามกฎหมายนั้นเป็นการค้นคว้าหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมาย โดยการอาศัยเหตุผลในทางกฎหมายตามหลักตรรกวิทยา และสามัญสำนึกให้การตีความนั้นมีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะสามารถนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหานั้นได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งการตีความกฎหมายนั้นไม่ใช่การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายนั้นขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการให้ความหมายที่ชัดเจนแก่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น¹⁰ โดยในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายถึงความหมายของการตีความกฎหมาย วัตถุประสงค์ในการตีความกฎหมาย สาเหตุที่ต้องตีความกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายว่ามีลักษณะอย่างไร โดยสามารถอธิบายสรุปได้ ดังนี้

¹⁰ ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2553). “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง หลักการตีความกฎหมาย ตามครรลองของหลักนิติรัฐ และนิติธรรม”. ในวารสารจุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม – สิงหาคม 2553. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 1.

2.3.1 ความหมายของการตีความกฎหมาย

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการตีความกฎหมายไว้ในตำราทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวนมาก โดยในที่นี้ขอยกเป็นตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบายว่า การตีความกฎหมายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพบว่า บทบัญญัติกฎหมายที่ได้เขียนไว้ มีความไม่ชัดเจน กำกวม หรือมีข้อสงสัยว่าควรจะใช้กฎหมายใดบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้น ก็ต้องใช้การตีความกฎหมายมาเป็นส่วนช่วยในการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตามปกติเมื่อตัวบทกฎหมายมีข้อความชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องตีความ และต้องถือว่าข้อความเหล่านั้นมีความหมายตามธรรมดาของถ้อยคำที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายเคลือบคลุมหรือมีข้อความกำกวม ก็ต้องค้นหาเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายหรือของผู้ร่างกฎหมายเหล่านั้นให้ได้ การค้นหาเจตนารมณ์ดังกล่าว ก็คือการตีความกฎหมายนั่นเอง¹¹

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายว่า การตีความกฎหมาย (Interpretation of Law) หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ กำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายอย่างไร¹²

2.3.2 วัตถุประสงค์ในการตีความกฎหมาย

เพื่อค้นหาเหตุผลในกฎหมายหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย”(The Spirit of The Law) หรือ “วัตถุประสงค์ของกฎหมาย” (The Object of The Law) ก็เพราะเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเหตุนี้เมื่อเราสามารถหยั่งทราบเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายได้เราก็จะทราบความหมายของถ้อยคำที่เขียนไว้ในกฎหมายนั้นได้

2.3.3 สาเหตุที่ต้องตีความกฎหมาย

สาเหตุที่ต้องมีการตีความกฎหมายเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ประกอบขึ้นมาจากถ้อยคำที่เป็นสื่อกลางในการสื่อสารของบุคคล โดยถ้อยคำที่ประกอบกันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายนั้น มักจะมีข้อจำกัดในตัวเอง ในบางกรณีถ้อยคำบางคำอาจมีความหมายได้หลายนัย หรือบางถ้อยคำอาจมีความหมายเปลี่ยนไปตามบริบท และบางถ้อยคำอาจมีทั้งความหมายธรรมดาและความหมายเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่มักจะบัญญัติด้วยถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้าง เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่จำเป็นต้องแก้ไข

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

เพิ่มเติมบ่อย หรือในบางกรณีผู้บัญญัติกฎหมายก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจสื่อความหมายตามที่ต้องการ ได้อย่างชัดเจน ทำให้ตัวบทกฎหมายคลุมเครือและมีข้อสงสัยว่าจะใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับแก่กรณีใดบ้าง และบางกรณีถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายก็อาจเกิดความผิดพลาด และแตกต่างจากความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยค้นหาความหมายที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมชาติของกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบกัน ในการยกร่างกฎหมายทุกชนิด จำเป็นต้องใช้ภาษาที่เป็นการเฉพาะ ซึ่งเรียกกันว่าภาษากฎหมาย หรือการใช้ถ้อยคำวิชาการที่แปลมาจากภาษาต่างประเทศ เพราะเมื่อใช้คำเหล่านี้แล้ว ความหมายอาจจะผิดหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ในการยกร่างกฎหมาย จึงนิยมใช้หลักอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) ต้องมีความชัดเจน พินิจพิเคราะห์แล้วจะสามารถเข้าใจได้ว่ามีความหมายว่าอย่างไร
- 2) ต้องไม่มีความซ้ำซ้อน เมื่อเขียนเรื่องใดในที่หนึ่งแล้ว ต้องไม่ไปเขียนในที่อื่นอีก กฎหมายไม่จำเป็นต้องเน้นย้ำ
- 3) ต้องมีความกะทัดรัด ไม่ฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ใช้ทุกถ้อยคำต้องมีความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง คำทุกคำที่ใช้ต้องมีความจำเป็นที่ต้องมีอยู่ เพราะต้องการความหมายของคำ ๆ นั้น ถ้าตัดออกเสียจะทำให้ไม่ได้ความตามที่ต้องการหรือความหมายผิดไป

ในการตีความกฎหมาย จึงต้องเริ่มต้นที่การพิเคราะห์บทกฎหมายตามตัวอักษร เพื่อพิเคราะห์ดูว่าถ้อยคำที่ใช้ อาจมีความหมายแคบกว้างใดเพียงใด แล้วจึงพิเคราะห์หาเหตุผล และความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้นซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกันกับความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายแต่เป็นเหตุผลและความมุ่งหมายในแง่คุณค่าของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องของสมควรแก่กรณีเรื่องนั้น ๆ และแก่สังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น ความมุ่งหมายหรือเหตุผลของบทกฎหมายนี้จะเป็เครื่องมือที่ช่วยบอกได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายนั้น ควรหมายความอย่างกว้างหรือแคบเพียงใด และด้วยเหตุนี้ ความมุ่งหมายของกฎหมายจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า บทกฎหมายนั้น ควรจะเข้าใจในความหมายอย่างแคบ (Restrictive Interpretation) หรือในความหมายอย่างกว้าง (Extensive Interpretation)

2.3.4 หลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย

การตีความในกฎหมายทั่วไปมีหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ

(ก) การตีความกฎหมายโดยบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้บัญญัติกฎหมายหรือรัฐได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกฉบับหนึ่งเพื่อตีความ อธิบาย หรือกำหนดความหมายที่แน่นอนของถ้อยคำบางคำในกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาก่อนหน้านี้ ซึ่งมีข้อความหรือถ้อยคำบางคำที่น่าเคลือบคลุมสงสัย หรืออาจแปลความหมาย

ผิดไปจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีความหมายที่กระจ่างชัดขึ้น กฎหมายที่ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตีความหมายเช่นนี้มักบัญญัติให้มีผลย้อนหลังไปจนกระทั่งวันเริ่มใช้บังคับกฎหมายฉบับแรกด้วย เพื่อตัดปัญหาความยุ่งยากและเพื่อมิให้เกิดความลักลั่นกัน

(ข) การตีความกฎหมายโดยอาศัยหลักวิชาการ

วิธีการนี้ให้ตีความกฎหมายตามตัวอักษรก่อน และถ้าได้ตีความตามตัวอักษรแล้วยังมีข้อถกเถียงในเรื่องความหมายที่แท้จริงของบทกฎหมายนั้นอยู่ ให้ตีความตามความมุ่งหมายแห่งบทบัญญัติต่อไปอีกชั้นหนึ่ง จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ” แสดงว่าการตีความตามหลักวิชาการนี้ มีหลักเกณฑ์ในการตีความ 2 ประการคือ

ประการแรก การตีความตามตัวอักษร เป็นการตีความตามถ้อยคำสำนวนในตัวบทกฎหมาย บทกฎหมายใดมีข้อความชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำไปตีความอีก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาธรรมดา ก็ต้องเข้าใจว่ามีความหมายที่เข้าใจอยู่ตามภาษาธรรมดาของถ้อยคำนั้นหรือให้ถือตามพจนานุกรม ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1288 /2508 ฟ้องกล่าวว่าจำเลยบังอาจขับรถแข่งรถเมล์ โดยฝ่าฝืนป้ายห้ามแข่งของเจ้าพนักงานที่ติดตั้งไว้ เป็นเหตุให้ชนรถเมล์เสียหาย เสาคมนุสสะพานเสียหาย ดังนี้ เมื่อตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบกไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “แข่ง” ไว้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 คำว่า “แข่ง” หมายถึง กิริยาแทรกหรือเสียด ซึ่งหมายความว่าเบียดเข้าไปหรือเสียดไป เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะก็ต้องตีความไปตามความหมายธรรมดา

(2) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาทางเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการ ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจกันในทางเทคนิคหรือในทางวิชาการนั้น ๆ เช่น ศัพท์ทางการแพทย์ทางช่างกล ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ก็ต้องถือตามความหมายที่เข้าใจกันในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้น

(3) ในกรณีที่บทกฎหมายประสงค์ให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดา หรือภาษาเทคนิค หรือในทางวิชาการ กฎหมายจะได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์ บทนิยาม หรือคำอธิบายปรากฏอยู่ในมาตราแรก ๆ ของกฎหมายนั้น เช่น ตามบทนิยามในมาตรา 1 (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา “อาวุธ” หมายความว่าสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ ฉะนั้น ไม้จิ้มฟันซึ่งจำเลยใช้แทงตาโจทก์ก็ให้บอด้จึงเป็นอาวุธในความหมายของกฎหมายไปด้วย

ประการที่สอง การตีความตามเจตนารมณ์ เป็นการหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบท กฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายนั้น ๆ การตีความตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายแล้วพยายามเลือกเฟ้นถ้อยคำมาใช้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายดังกล่าว โดยเหตุนี้ เมื่อเราสามารถหยั่งทราบเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายได้ เราก็สามารถทราบความหมายของถ้อยคำที่เขียนไว้ในกฎหมายนั้นได้ การตีความตามเจตนารมณ์นี้สำคัญมาก เพราะกฎหมายต่าง ๆ มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ไม่เหมือนกัน เช่น ประมวลกฎหมายอาญามีความมุ่งหมายจะกำหนดความผิดและโทษ จึงถือว่าความชั่วของบุคคลเป็นข้อสำคัญ แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งหมายจะให้มีการชดเชยค่าเสียหาย โดยไม่ได้คำนึงว่าเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายอย่างไรหรือไม่ โดยเหตุนี้ตามกฎหมายอาญาการกระทำจะเป็นการประมาทหรือไม่ จึงพิจารณาจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในลักษณะและฐานะอย่างเดียวกับผู้กระทำว่าสามารถใช้ความระมัดระวังหรือไม่ แต่การประมาทเลินเล่อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นพิจารณาจากความระมัดระวังของวิญญูชน คือคนที่มีความรอบคอบปานกลางเป็นประมาณ

โดยปกติ การตีความตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์เป็นสิ่งที่ต้องประกอบกันเพื่อหยั่งทราบถึงความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมาย แต่ถ้าการตีความทั้งสองขัดแย้งกัน ต้องถือเอาการตีความตามเจตนารมณ์เป็นใหญ่ เพราะเป็นการตีความไปในทางได้ผลสมความมุ่งหมายของกฎหมาย

ในการแสวงหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายแห่งบทบัญญัติของกฎหมายนั้น มีสิ่งซึ่งจะช่วยให้เราตีความหรือแสวงหาเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของกฎหมายอยู่หลายประการดังนี้

- 1) ชื่อของกฎหมายจะบอกให้ทราบได้ว่ากฎหมายนี้จะว่าด้วยเรื่องใด
- 2) คำขึ้นต้นของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชปรารภหรือคำปรารภ มักแสดงเหตุผลในความเป็นมาของกฎหมายฉบับนั้น
- 3) หมายเหตุท้ายกฎหมาย คือข้อความที่พิมพ์อยู่ในตอนท้ายของกฎหมาย ขณะลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะแสดงเหตุผลของการมีกฎหมายฉบับนั้น
- 4) การพิจารณามาตราต่าง ๆ ในกฎหมายประกอบกัน หรือพิจารณากฎหมายอื่นในเรื่องที่คล้ายคลึงกันหลาย ๆ ฉบับประกอบกัน ตัวอย่างเช่น ศาลฎีกาตีความคำว่า “เคหะ” โดยพิจารณาจากกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2488 และฉบับ พ.ศ. 2489 เป็นต้น
- 5) พิจารณาจากสภาพการณ์ที่เป็นไปได้หรือในขณะที่ยกกฎหมายฉบับนั้นใช้บังคับ กล่าวคือ พิจารณาสถานการณ์ที่นอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย เช่น บทความทางวิชาการ คำพิพากษาของศาลหรือข่าวทางหนังสือพิมพ์

6) รายงานการประชุมในการยกร่างหรือพิจารณากฎหมายนั้น สามารถนำมาเป็นแนวทางสังเกตเพื่อแสวงหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

7) การตีความกฎหมายจะต้องถือหลักว่าต้องตีความให้มีผลบังคับได้ ไม่ใช่ตีความเพื่อให้กฎหมายสิ้นผล เพราะอาศัยเหตุผลธรรมดาว่าผู้บัญญัติกฎหมายย่อมต้องการให้กฎหมายนั้นใช้บังคับได้

8) บทกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องตีความโดยเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562 ห้ามมิให้บุคคลอื่นฟ้องบุพการีของตน เรียกว่า คดีอุทลุม ซึ่งเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิทางศาล ข้อห้ามนี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งหมายถึงบุพการีโดยกำเนิดเท่านั้น หากประสงค์จะฟ้องพ่อตาแม่ยาย ย่อมไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป การจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมายในการค้นหาความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของการตีความกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักการที่กล่าวไว้แล้ว กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งตัวอักษร เจตนารมณ์ และความมุ่งหมายที่จะให้กฎหมายนั้นเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภัทริดา สุคุณณี ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำหลายประการ ได้แก่ ปัญหานโยบายที่ไม่มีความชัดเจน ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลที่มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ค่อนข้างยุ่งยาก ปัญหาในการประสานงานภายในส่วนราชการ ที่จัดเก็บเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ตลอดจนปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในสาขากฎหมายต่าง ๆ โดยได้เสนอแนะว่า ในการจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย ในเบื้องต้นเห็นควรให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่ ที่ประชาชนให้ความสนใจ หรือที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก่อน ทั้งนี้ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องให้ความร่วมมืออย่างจริงจังในการเข้าถึงข้อมูล และการจัดทำสำเนาข้อมูลดังกล่าวด้วย เพื่อนำมาทำการศึกษาและวิเคราะห์สรุปเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ควรได้รับการสนับสนุนในการเผยแพร่ข้อมูลที่จัดทำแล้วต่อไป¹³

¹³ ภัทริดา สุคุณณี . (2558). แนวทางการจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก <https://library2.parliament.go.th>

บทที่ 3

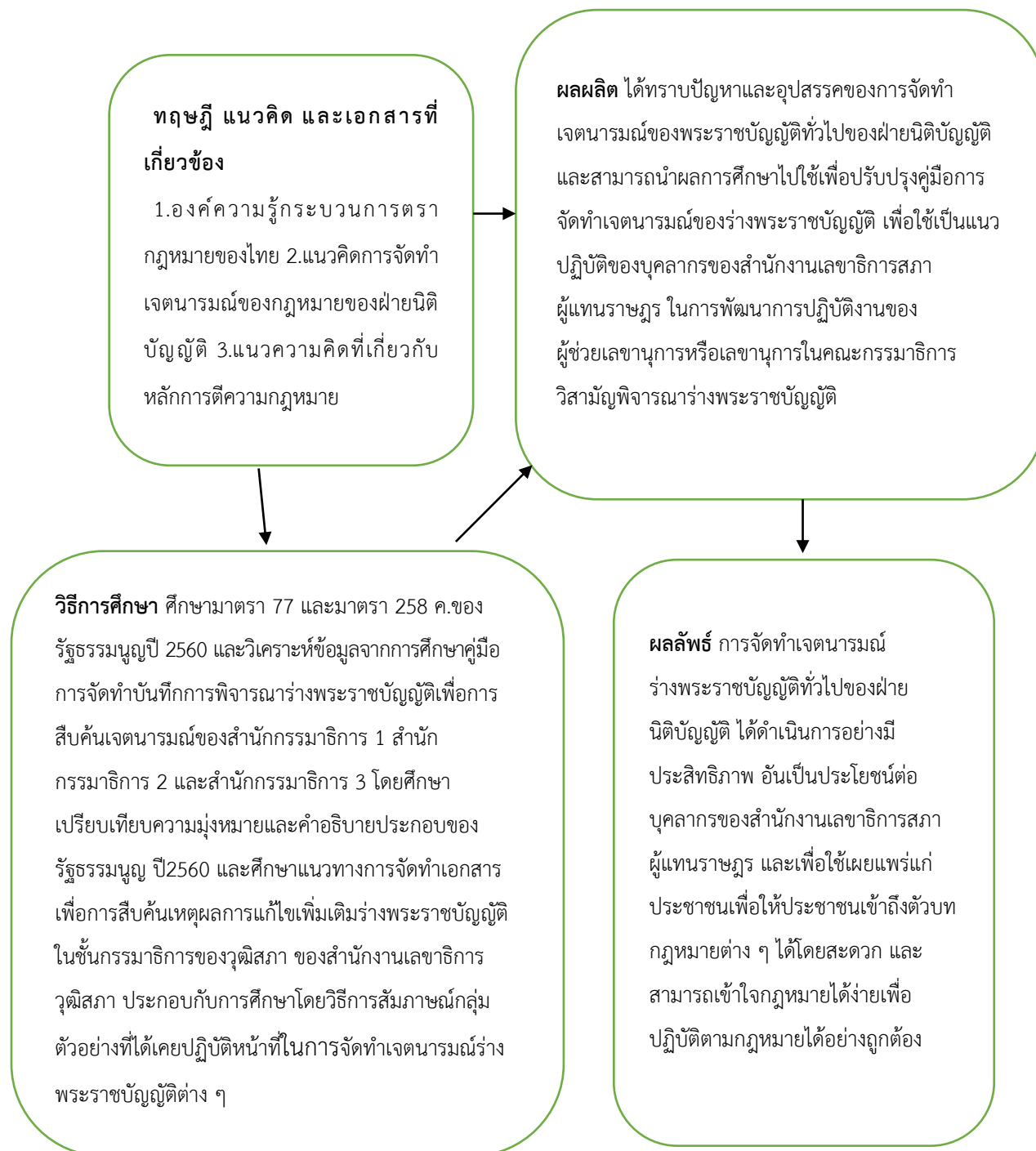
วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ มีขั้นตอนวิธีดำเนินการศึกษา ดังนี้

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษาของผู้ศึกษาเป็นการพิจารณากระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปอย่างไร รวมทั้งเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้องค์ความรู้กระบวนการตรากฎหมายของไทย แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวความคิดที่เกี่ยวกับหลักการตีความกฎหมาย เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี เพื่ออธิบายปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ และนำไปสู่แนวทางการพัฒนาปรับปรุงคู่มือการจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติถูกต้อง น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับแก่สังคม สามารถเผยแพร่แก่ประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไปได้ รวมทั้งเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อบทกฎหมาย และเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคหนึ่งและมาตรา 258 ค.ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ในการศึกษาตามแผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



3.2 วิธีการศึกษา

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อครอบคลุมถึงเนื้อหาในการศึกษา ในการดำเนินการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาจากแหล่งข้อมูลประกอบด้วย

3.2.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติ และแนวปฏิบัติในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ

3.2.2 การศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) โดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Guide) จากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการหรือเลขานุการในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) โดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Guide) สำหรับประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย

- ท่านมีความคิดเห็นว่าการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ที่ผ่านมาเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมหรือไม่
- ท่านเคยพบปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ (ปัญหาด้านรูปแบบ/การสืบค้นข้อมูลยากหรือง่าย/เนื้อหา/ระยะเวลาดำเนินการ)
- ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ควรมีหรือไม่ และให้ใครดำเนินการ (คณะกรรมการการวิสามัญ/สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการ)
- ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภา
- ท่านมีข้อเสนอต่อการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป อย่างไร
- คำถามอื่น ๆ (เจาะลึกในประเด็นต่างๆ แล้วแต่ความเหมาะสม)

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

3.4.1 การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) มีกระบวนการเก็บเอกสารตามแนวทางวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1) ข้อมูลที่เป็นเอกสารระดับปฐมภูมิ (Primary Sources) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่ได้จากตัวบทกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

2) ข้อมูลที่เป็นเอกสารระดับทุติยภูมิ (Secondary Sources) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่ถูกผู้อื่นรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบและเป็นข้อมูลผ่านการวิเคราะห์เบื้องต้นมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตำราทางวิชาการ บทความวิชาการ เอกสารงานวิจัย และเอกสารที่สืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้แหล่งข้อมูลที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ เช่น เอกสารเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักงานกฤษฎีกา 1 สำนักงานกฤษฎีกา 2 และสำนักงานกฤษฎีกา 3 คู่มือการจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

3.4.2 การศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไป โดยเป็นการศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริงของผู้ศึกษา ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยนำมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการดำเนินการตรวจสอบเนื้อหา และการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา โดยการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพเดียวกัน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้มีการตรากฎหมายอย่างมีคุณภาพ และช่วยให้ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและพัฒนากิจการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ และประชาชน

จากการศึกษาแนวคิดกระบวนการตรากฎหมายของไทย แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักการตีความกฎหมายได้พบว่าในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ มีความจำเป็นต้องทบทวนความเหมาะสมทั้งรูปแบบเนื้อหา การตรวจสอบความถูกต้อง การเผยแพร่ รวมทั้งการพัฒนาทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ของผู้ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ความรู้ทั้งในการตีความและเทคนิคการปฏิบัติหลายประการ เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษามาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตาม บทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

4.1 มาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตาม บทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ และต่อมาเมื่อการพัฒนาทางสังคมและเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายขึ้นรองรับเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นไปเพื่อเป็นการควบคุม ส่งเสริม และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล กฎหมายหลายฉบับถูกตราขึ้นโดยกำหนดมาตรการที่มุ่งเน้นการควบคุม ทำให้เกิดขึ้นตอนในการดำเนินการซึ่งสร้างภาระและก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมายอันเป็นสิ่งที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการเพิ่มความสามารถของประเทศ นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีการกำหนดกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับไม่ได้รับการทบทวนเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ กฎหมายหลายฉบับถูกมองว่าไม่สอดคล้องกับบริบทในการพัฒนาของสังคมโลก ขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแม้ที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาเป็นลำดับแต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของการพัฒนาประเทศ ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีการกำหนด “หลักการ” และ “กลไก” ที่สำคัญไว้หลายประการในการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายเป็น “กฎหมายที่ดี” และสอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของสังคม ทั้งการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อคำนึงถึงภาระและต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและติดตามตรวจสอบทั้งในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายและการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการที่มาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้เกิดผลอย่างน้อย 4 ประการ ประกอบด้วย (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการ ตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล (2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรม และจริยธรรมของนักกฎหมาย (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล

กฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และ (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย¹⁴

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย 10 ประการ ดังนี้

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 1 มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดี และเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 2 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 3 มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 4 มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 5 พัฒนาระบบการจัดทำและตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 6 มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ และเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 7 มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวก และเข้าใจกฎหมายได้ง่ายรวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 8 ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชา กฎหมายเพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 9 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุน ให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประพฤติมิชอบ

¹⁴ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ. (2561, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก. หน้า 14 – 15

เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 10 มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศแผนปฏิรูปแล้ว จะต้องมีการกำกับและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ¹⁵

ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศแผนปฏิรูปแล้ว จะต้องมีการกำกับและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกิจกรรมที่กำหนดเพื่อให้การดำเนินการสำเร็จได้ตามเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ รวมทั้งมีการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างเหมาะสมต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทุกหน่วยงานรวมทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นจะต้องดำเนินการ และปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนปฏิรูปด้านกฎหมายข้างต้น

เมื่อพิจารณาการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการอธิบายตัวบทกฎหมาย และช่วยแก้ปัญหาการตีความกฎหมาย โดยได้มอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปมานานแล้ว ซึ่งในปัจจุบันจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยเฉพาะเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 7 กล่าวคือ การมีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวก และเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ซึ่งแนวทางที่จะดำเนินการให้บรรลุผลได้นั้น จะต้องมีการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อจะได้นำข้อมูลไปพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

4.2 ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.2.1 ปัญหาด้านรูปแบบ

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 นั้น กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในฐานะเป็นกลุ่มงานภายในสำนักกรรมธิการ มีหน้าที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 – 19.

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม นับแต่ได้มีการตั้งกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงขึ้นมา ภารกิจหลักของกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการหรือฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่เสมอ และแนวปฏิบัติเป็นการภายในของการทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ จะต้องจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติด้วย เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2555

การดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 มีการดำเนินงานแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์สภาผู้แทนราษฎร
- 2) การจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์เพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์คณะกรรมการร่วมกัน
- 3) การจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ฉบับสมบูรณ์

อย่างไรก็ดี ในที่นี้ขอกล่าวเฉพาะรูปแบบเค้าโครงการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์สภาผู้แทนราษฎร ตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ประกอบด้วย

(1) บทที่ 1 บทนำ ความเป็นมาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย 3 หัวข้อ คือ 1. ความเป็นมาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 2. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ และ 3.สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(2) บทที่ 2 การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร เป็นการอธิบายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยหัวข้อหลัก คือ 1. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง (ขั้นรับหลักการ) 2. การพิจารณาของคณะกรรมการและสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง และ 3. การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม

ส่วนรูปแบบของรายละเอียดในการจัดทำเจตนารมณ์แต่ละมาตราของพระราชบัญญัติตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 นั้น ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างรูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

ตัวอย่าง รูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา 1

มีการแก้ไข/ไม่มีการแก้ไข

“”

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

.....

.....

¹ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ขวเลข) ครั้งที่ .. วันที่

² บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ขวเลข) ครั้งที่ .. วันที่

มีกรรมการขอสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ (ถ้ามี)

(นาย/นาง/นางสาว) ขอสงวนความเห็นโดย

.....

เหตุผลของกรรมการผู้สงวนความเห็น

.....

.....

(นาย/นาง/นางสาว) ขอแปรญัตติโดย

.....

เหตุผลของผู้แปรญัตติ

.....

คณะกรรมการไม่เห็นด้วย

ผู้แปรญัตติขอสงวน

คณะกรรมการชี้แจงแล้ว

ผู้แปรญัตติพอใจ

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมมีมติให้คงไว้ตามร่างของ.....

ที่ประชุมมีมติให้แก้ไข/ตัด/เพิ่มมาตรา.....เป็นดังนี้

ภาพที่ 2 ตัวอย่าง รูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

ตัวอย่าง รูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ (ต่อ)

“มาตรา 1

“.....”

(แสดงรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติม โดยแสดงร่างตามข้อความที่แก้ไข ทำตัวหนา ตัวเพิ่ม เหมือนร่างที่เสนอสภาผู้แทนราษฎร) **ประเด็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ถ้ามี)**

.....

มติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างของ.....

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการธิการ.....

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการ.....

คะแนนเสียง เห็นชอบ.....เสียง

ไม่เห็นชอบ.....เสียง

งดออกเสียง.....เสียง

ไม่ลงคะแนนเสียง.....เสียง

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับการสงวนความเห็นของ/การแปรญัตติของ.....

คะแนนเสียง เห็นชอบ.....เสียง

ไม่เห็นชอบ.....เสียง

งดออกเสียง.....เสียง

ไม่ลงคะแนนเสียง.....เสียง

ภาพที่ 2 ตัวอย่าง รูปแบบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ (ต่อ)

ผลการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบดังกล่าว จะพบว่า เจื่อนไขหลักเกณฑ์ของรูปแบบ ไม่สอดคล้องกับการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง เนื่องจากรูปแบบที่กำหนดไว้ในคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักงานคณะกรรมการ 1, 2, 3 ที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2555 จะมุ่งเน้นการเขียนตามกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าการให้ความสำคัญของประเด็นเนื้อหาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติและมีขั้นตอนรายละเอียดจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการสืบค้นข้อมูลแต่ละมาตรา จึงเป็นการยากแก่ประชาชนที่จะทำความเข้าใจในตัวบทกฎหมายได้โดยง่าย ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้เป็นรูปแบบที่รวบรวมรายละเอียดทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า แต่ก็ยังเป็นประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มบางบุคคลที่สนใจการศึกษาค้นคว้าเชิงลึกเท่านั้น แต่หากต้องการ

ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและง่ายต่อการทำความเข้าใจกฎหมาย ตามหลักการ บทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรต้องมีการปรับปรุงรูปแบบให้สั้น กระชับ เน้นการอธิบายบทบัญญัติมากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 คน ซึ่งเป็นข้าราชการ ตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ สำนักกรรมการ 3 เกี่ยวกับปัญหาด้านรูปแบบ มีรายละเอียดดังนี้

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 มีความเห็นว่า การจัดทำเจตนารมณ์ตามคู่มือฉบับดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความ สับสนในการดำเนินการตามรูปแบบได้ เนื่องจากคู่มือมีรายละเอียดของเนื้อหาที่ค่อนข้างซับซ้อนที่ยาก ต่อการทำความเข้าใจเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ คู่มือได้มีการจัดทำเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควร ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 77 ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการในการจัดทำกฎหมายอันเป็น สาระสำคัญมากพอสมควร ดังนั้น จึงเห็นว่าการจัดทำ เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือดังกล่าว อาจไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป¹⁶

นางสาวธนอิสินันท์ มหาวัฒนางกุล ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 มีความเห็นว่า การจัดทำบันทึกเจตนารมณ์ฯ ตามคู่มือที่ผ่านมา มีข้อดี คือ มีหัวข้อรายละเอียดมากในทุกขั้นตอนการพิจารณา แต่ข้อเสีย คือ อ่านยากและไม่เหมาะสมกับ ประชาชนทั่วไป (เหมาะกับนักกฎหมายหรือผู้ที่ศึกษาวิชากฎหมาย) ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดแนวทางการรับรองเอกสารบันทึกเจตนารมณ์ จึงทำให้ไม่มีการเผยแพร่เอกสารดังกล่าว เป็นการทั่วไปแต่จัดเก็บไว้ที่กลุ่มงานฯ ที่จัดทำขึ้นเท่านั้น รูปแบบเอกสารบันทึกเจตนารมณ์ มีรายละเอียดเนื้อหาที่ยุ่งยากและซับซ้อน จึงทำให้ผู้จัดทำต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการจัดทำบันทึกเจตนารมณ์ที่มีจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน และทำให้ การสืบค้นข้อมูลในแต่ละหัวเรื่องใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวน มาตรามาก อาจทำให้บันทึกเจตนารมณ์มีจำนวนหน้ามากหลายร้อยหน้า¹⁷

¹⁶ สรุปผลการสัมภาษณ์นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการ เอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2563

¹⁷ สรุปผลการสัมภาษณ์นางสาวธนอิสินันท์ มหาวัฒนางกุล ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการ เอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2563

นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 มีความเห็นว่า ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ที่ผ่านมา เห็นว่าคู่มือดังกล่าวเป็นคู่มือที่กำหนดเพียงรูปแบบของการจัดทำเจตนารมณ์ แต่ไม่ได้มีวิธีการทำ วิธีการค้นหาเจตนารมณ์ หรือข้อควรระวังที่ไม่ควรใช้ในการจัดทำเจตนารมณ์ จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงคู่มือดังกล่าว หรือมีการจัดทำองค์ความรู้ประกอบ เป็นต้น ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา ได้พบปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดทำทั้งในด้านรูปแบบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ไม่มีความยืดหยุ่นให้สามารถปรับใช้กับร่างพระราชบัญญัติที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติบางฉบับจะมีความเฉพาะตัว เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีกระบวนการตราแตกต่างกับการตราร่างพระราชบัญญัติปกติ จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำเจตนารมณ์ตามคู่มือฯ ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ตามคู่มือการจัดทำเจตนารมณ์ รูปแบบที่กำหนดไว้ ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้โดยง่าย เนื่องจากรูปแบบการจัดทำที่ไม่เอื้อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ได้อย่างง่าย ส่วนระยะเวลาในการจัดทำเจตนารมณ์ เห็นว่าที่ผ่านมาได้มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำเจตนารมณ์ไว้ ซึ่งควรกำหนดระยะเวลาโดยคำนึงถึงความสะดวกสบายของร่างพระราชบัญญัติ จำนวนมาตรา ความง่ายของร่างพระราชบัญญัติประกอบด้วย¹⁸

นายรัฐภูมิ คำศรี ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 2 มีความเห็นว่า ในคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ ได้กำหนดรูปแบบเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์เฉพาะในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งควรปรับปรุงให้ครอบคลุมการจัดทำเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนั้น เพื่อให้เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสารวิชาการที่มีคุณภาพผู้นำไปใช้ประโยชน์สามารถสืบค้นข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและข้อมูลเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราอยู่ในเอกสารฉบับเดียว ควรปรับปรุงคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเพิ่มกระบวนการให้ข้าราชการสำนักกรรมการ 1 , 2 และ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการตามข้อบังคับการประชุม ได้ติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภาด้วย

¹⁸ สรุปผลการสัมภาษณ์นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2563

ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามการพิจารณากรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการติดตามประเด็นการพิจารณาเพื่อจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติต่อไป และเพิ่มกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันด้วย จนถึงขั้นตอนการประกาศราชกิจจานุเบกษา¹⁹

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาด้านรูปแบบ พบว่า บุคคลผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า การจัดทำเจตนารมณ์ตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ มีรายละเอียดของเนื้อหาที่ยุ่งยากและซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจ และในคู่มือไม่ได้มีวิธีการทำ วิธีการค้นหาเจตนารมณ์ หรือข้อควรระวังที่ไม่ควรใส่ในการจัดทำเจตนารมณ์ และอ่านยากและไม่เหมาะกับประชาชนทั่วไป (เหมาะกับนักกฎหมายหรือผู้ที่ศึกษาวิชากฎหมาย) ทั้งนี้ ผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาที่เห็นว่า การจัดทำเจตนารมณ์ตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ แม้เป็นรูปแบบที่รวบรวมรายละเอียดทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า แต่ก็ยังเป็นประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มบางบุคคลที่สนใจการศึกษา ค้นคว้าเชิงลึกเท่านั้น แต่หากต้องการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและง่ายต่อการทำความเข้าใจกฎหมาย ตามหลักการบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรต้องมีการปรับปรุงรูปแบบให้สั้น กระชับ เน้นการอธิบาย บทบัญญัติมากขึ้นกว่าเดิม

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา

สืบเนื่องจากการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป จำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจำนวนมากจากหลากหลายแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทุกขั้นตอนเพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ โดยมีการเรียบเรียงข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

(1) หัวข้อความเป็นมาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์ รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จาก

1.1 หน่วยงานเจ้าของเรื่อง/ผู้เสนอ

- คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- ร่างพระราชบัญญัติ (กรม./สส./ประชาชนเข้าชื่อเสนอ)

¹⁹ สรุปผลการสัมภาษณ์นายรัฐภูมิ คำศรี ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 2 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2563

- บันทึกหลักการเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ
- สรุปสาระสำคัญและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ

1.2 คณะรัฐมนตรีพิจารณา

- ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
- ประเด็นอภิปรายและมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

1.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติเสนอคณะรัฐมนตรี
- มติคณะรัฐมนตรี

(2) หัวข้อหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จากบันทึกหลักการเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ

(3) หัวข้อสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์ รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จากสรุปสาระสำคัญและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(4) หัวข้อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง (ขั้นรับหลักการ) จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จาก

- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง
- คำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง (ขั้นรับหลักการ)
- ผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง (ขั้นรับหลักการ)
- ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นหลักในการพิจารณา
- กำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติ
- เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักวิชาการ (อพ.)

(5) หัวข้อการพิจารณาของคณะกรรมการธิการและสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จาก

- เอกสารตั้งคณะกรรมการธิการ จำนวนกรรมการธิการ และรายชื่อกรรมการ istic ส่วนของคณะกรรมการธิการของสำนักงานการประชุม ซึ่งประกอบด้วย istic ส่วนของคณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง ตัวแทนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้แทนองค์การเอกชน (เด็ก-เยาวชน-สตรี-ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ เป็นต้น)

- บันทึกการประชุม
- รายงานการประชุม (ขอเลข)
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง
- สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง

และสาม

- เอกสารประกอบการชี้แจงของหน่วยงานหรือผู้มาชี้แจง
- คำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง
- คำชี้แจงและเหตุผลของคณะกรรมการ/ผู้สงวนความเห็น/ผู้แปรญัตติ
- มติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม
- อื่น ๆ เช่น การค้นคว้าข้อมูลอ้างอิงด้านสถิติต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ตหรือ

เอกสารทางวิชาการหรือวารสารต่าง ๆ เป็นต้น

(6) หัวข้อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม จำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์รายการเอกสาร/ข้อมูลประกอบต่าง ๆ จาก

- ผลการลงมติในวาระที่สาม
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่สอง

และวาระที่สาม

จากการศึกษาเอกสารและประสบการณ์การปฏิบัติงานของผู้ศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดทำข้อมูลด้านเนื้อหาดังกล่าว มีปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ ข้อมูลเอกสาร ที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะอยู่อย่างกระจัดกระจาย หลายหน่วยงานทั้งในส่วนของหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำให้ การสืบค้น รวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างยุ่งยาก ลำช้า ทั้งนี้ การดำเนินการที่ผ่านมาจะเป็นการรวบรวม ข้อมูลในการประชุมตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบที่ทำให้ผู้จัดทำเจตนารมณ์ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปละเลยในการให้ความสำคัญต่อการจัดทำประเด็นสำคัญของแต่ละมาตรา

ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสะท้อนเจตนารมณ์บทบัญญัตินั้น ๆ ที่จะทำให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปถูกต้องสมบูรณ์ ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจำเป็นต้องติดตาม รวบรวมข้อมูลในทุกขั้นตอน ซึ่งการค้นหาความมุ่งหมายหรือเจตนารมย์ย่อมเกี่ยวพันหลักการตีความกฎหมาย เนื่องจากแม้ผู้ร่างกฎหมายจะได้พยายามร่างบทบัญญัติให้ชัดเจนเพียงใด กฎหมายก็ยังมีข้อสงสัยที่ต้องอาศัยการตีความกฎหมายอยู่ดี

อย่างไรก็ดี เมื่อบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเพิ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ผู้ศึกษาเห็นว่าสำหรับกระบวนการจัดทำเนื้อหาควรเพิ่มการรวบรวมข้อมูลความเป็นมาตั้งแต่ฝ่ายบริหาร การรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา จนถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อประชาชน ซึ่งจะครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย แต่เรียบเรียงอธิบายสั้น กระชับ เขียนเฉพาะประเด็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้โดยสะดวก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกฤษฎาธิการ 1 สำนักกฤษฎาธิการ 2 และสำนักกฤษฎาธิการ 3 เกี่ยวกับปัญหากระบวนการจัดทำเนื้อหา มีรายละเอียดดังนี้

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกฤษฎาธิการ 1 มีความเห็นว่า จากการจัดทำเจตนารมณีนั้นเคยพบปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณืพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน ทั้งในส่วนของ “การสืบค้นข้อมูล” ที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากข้อมูลในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎาธิการ วิสามัญฯ อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และในส่วนของ “เนื้อหา” ที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีส่วนเป็นองคาพยพในทุกชั้นการพิจารณา โดยในส่วนที่เป็นการจัดทำเจตนารมณืร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากยังไม่เคยดำเนินการจัดทำจึงไม่สามารถพบปัญหาหรืออุปสรรคได้โดยตรง²⁰

นางสาวธนอิสันท์ มหาวัฒนางกุล ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงสำนักกฤษฎาธิการ 1 มีความเห็นว่า รูปแบบเอกสารบันทึกเจตนารมณืมีรายละเอียดเนื้อหาที่ยุ่งยากและซับซ้อน จึงทำให้ผู้จัดทำต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเพื่อใช้ในการ

²⁰ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 14

จัดทำบันทึกเจตนารมณ์ที่มีจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน และทำให้การสืบค้นข้อมูลในแต่ละหัวเรื่องใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวนมาตรามาก อาจทำให้บันทึกเจตนารมณ์มีจำนวนหน้ามากหลายร้อยหน้า²¹

นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการธิการ 1 มีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงให้มีองค์ความรู้ในการจัดทำเนื้อหาอันจะเป็นสาระัตถะซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้แก่บุคลากรของสำนักงาน เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ควรจัดทำให้อ่านง่าย และทำความเข้าใจโดยง่าย²²

นายรัฐภูมิ คำศรี ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการธิการ 2 มีความเห็นว่า ไม่เคยพบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาไม่ยุ่งยาก เป็นร่างพระราชบัญญัติเนื้อหาเพียงไม่กี่มาตรา จึงทำให้การติดตามประเด็นเพื่อจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติจึงไม่มีปัญหาในการดำเนินการ²³

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหากระบวนการจัดทำเนื้อหาพบว่า ปัญหาดังกล่าวขึ้นอยู่กับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวนมาตรามาก มีความซับซ้อน อาจทำให้บันทึกเจตนารมณ์มีจำนวนหน้ามากหลายร้อยหน้า อย่างไรก็ตามควรมีการปรับปรุงให้มีองค์ความรู้ในการจัดทำเนื้อหาอันจะเป็นสาระัตถะซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้แก่บุคลากรของสำนักงาน เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ควรจัดทำให้อ่านง่าย และทำความเข้าใจโดยง่าย ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์สอดคล้องกับความเห็นของผลการศึกษาในเชิงสภาพปัญหาของกระบวนการจัดทำเนื้อหา ที่พบว่า ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาจำนวนมากหลายมาตราจะทำให้การรวบรวมข้อมูลเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นไปอย่างยุ่งยาก ลำช้า ประกอบกับการดำเนินการที่ผ่านมาจะเป็นการรวบรวมข้อมูลในการประชุมตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้ผู้จัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปละเลยในการให้ความสำคัญต่อการจัดทำประเด็นสำคัญของแต่ละมาตรา ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสะท้อนเจตนารมณ์บทบัญญัตินั้น ๆ ที่จะทำให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปถูกต้องสมบูรณ์ ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

²¹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 15

²² อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 16

²³ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 17

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เป็นเพียงแนวปฏิบัติภายในสำนักกรรมาธิการ 1, 2, 3 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวิธีการดำเนินงานนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลในการประชุมตามรูปแบบที่กำหนดไว้ แต่เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ไม่ได้นำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น อีกทั้งการจัดทำเจตนารมณ์มักจะดำเนินการภายหลังที่มีการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาบังคับไว้ ดังนั้น แม้เอกสารจะได้ทำถูกต้องตรงตามมาตรฐานวิชาการ แต่ก็คงขาดความน่าเชื่อถือต่อประชาชน เพราะไม่ได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และรับรองความถูกต้องในเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในส่วนที่เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง ควรให้มีการพิจารณารับรองเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยตรง โดยเสนอต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีการนัดประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติรับรองเนื้อหาของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการดังกล่าว และควรเพิ่มกลไกการตรวจสอบความถูกต้องในระดับสำนักกรรมาธิการทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยการตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเอกสารวิชาการดังกล่าวถูกต้อง เชื่อถือได้

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3 เกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง มีรายละเอียดดังนี้

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 มีความเห็นว่า กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเจตนารมณ์ ควรมีการตรวจสอบทั้ง “รูปแบบ” และ “สารัตถะ” ของเจตนารมณ์ โดยประการแรกควรคำนึงถึงการตรวจสอบสารัตถะของเจตนารมณ์ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสำคัญก่อน โดยการตรวจสอบสารัตถะควรดำเนินการโดย “คณะกรรมการวิสามัญฯ” ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ซึ่งการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการก่อนที่คณะกรรมการวิสามัญจะสิ้นสุดวาระนั้น จึงต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาเดียวกันกับการจัดทำรายงานร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระ 2 และวาระ 3 โดยที่ประชุม

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ต้องมีมติรับรองเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ และกรณีที่ข้อบังคับการประชุมฯ หรือแนวทางปฏิบัติเปิดช่องก็ควรเสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับรองเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ในส่วนของการดำเนินงานผู้ดำเนินการตรวจสอบควรเป็น “คณะกรรมการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานฯ” ซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานฯ ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่วนหนึ่ง ประกอบกับต้องมีบุคลากรของสำนักงานฯ ที่เป็นคนรุ่นใหม่ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ควรมีสัดส่วนของบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ 2 ส่วน ต่อบุคลากรที่เป็นคนรุ่นใหม่ 1 ส่วน (สัดส่วน 2 : 1) โดยเฉพาะบุคลากรรุ่นใหม่ควรมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเพื่อก่อให้เกิดประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานฯ อาจดำเนินการเมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรได้รับการพิจารณาจนเสร็จสิ้นแล้วก็ได้ และสามารถแก้ไขได้แต่เพียงรูปแบบเพื่อให้มาตรฐานในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือสามารถแก้ไขถ้อยคำตกหล่นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นไปตามความมุ่งหมายของคณะกรรมการการวิสามัญฯ หรืออาจเป็นไปตามความมุ่งหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความมุ่งหมายที่ปรากฏในเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ผ่านมติของที่ประชุมอันเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว²⁴

นางสาวธนอิสันท์ มหาวัฒนาภูล ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงสำนักกรรมการ 1 มีความเห็นว่า ควรมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง โดยควรกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้ประเด็นการพิจารณาดีที่สุด จึงทำให้สามารถตรวจสอบเนื้อหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ควรเน้นการตรวจสอบด้านเนื้อหามากกว่าด้านรูปแบบ)²⁵

นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 มีความเห็นว่า ควรมีการตรวจสอบความถูกต้อง โดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตรวจสอบ เนื่องจากในฐานะของผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ใกล้ชิดซึ่งได้รับทราบความเป็นมาและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างดี จึงเห็นว่าควรให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของเจตนารมณ์²⁶

²⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 14

²⁵ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 15

²⁶ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 16

นายรัฐภูมิ คำศรี ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 2 มีความเห็นว่า ควรมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ เพราะถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมจัดทำขึ้น มีการรับรองความถูกต้องของเอกสาร ซึ่งเห็นว่าควรให้คณะกรรมการการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาความถูกต้องของเอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ เพราะผู้ที่จะทราบเจตนารมณ์ได้ดีที่สุดคือ ผู้ที่พิจารณาโดยผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการการตามข้อบังคับการประชุมจะต้องดำเนินการยกร่างเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตรานำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบไปพร้อมกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตรา หรือเสนอร่างเจตนารมณ์พร้อมทั้งร่างรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณารับรองความถูกต้องหรือกรณีที่การพิจารณาของคณะกรรมการมีระยะเวลาจำกัดทำให้ไม่สามารถพิจารณาร่างเจตนารมณ์ได้ ควรมีกระบวนการรับรองความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชาระดับต้นเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องก่อนเผยแพร่เป็นเอกสารวิชาการผ่านช่องทางต่าง ๆ ของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป²⁷

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนเห็นด้วยที่จะให้เพิ่มกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยควรมีการตรวจสอบทั้ง “รูปแบบ” และ “สาระ” ของเจตนารมณ์ ในส่วนของเนื้อหาของเจตนารมณ์ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาข้างต้น โดยกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาควรให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาความถูกต้องของเอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ แต่ในการตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบ มีผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบรูปแบบของเอกสาร

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

จากประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติมาแล้วหลายฉบับ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. และคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. เป็นต้น พบว่า การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติมีความยากง่ายแตกต่างกันไปแล้วแต่เนื้อหาของสาระของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ

²⁷ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 17

แต่อย่างไรก็ดี แม้จะได้จัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามที่คู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักงานกฤษฎีกา 1, 2, 3 ได้กำหนดไว้ เมื่อกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติไม่มีกระบวนการรับรองความถูกต้อง ย่อมทำให้ไม่มีการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในวงกว้าง ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่อาจเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักงานกฤษฎีกา 1 สำนักงานกฤษฎีกา 2 และสำนักงานกฤษฎีกา 3 เกี่ยวกับปัญหาการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติมีรายละเอียดดังนี้

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักงานกฤษฎีกา 1 มีความเห็นว่า เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะมีการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5หน้าที่ของรัฐ มาตรา 59 ที่บัญญัติให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความลับของทางราชการ โดยต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 วรรคแรก ที่บัญญัติให้รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมมีส่วนที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่มากนักน้อย ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบของการจัดทำเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก รวมถึงการทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายโดยใช้ช่องทางผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภานั้นย่อมเป็นไปตามเจตจำนงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา

นางสาวธนอิสินันท์ มหาวัฒนางกุล ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงสำนักงานกฤษฎีกา 1 มีความเห็นว่า เห็นด้วย เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวก และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นางสาวนันทน์ภัส บางต่าย ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงสำนักงานกฤษฎีกา 1 มีความเห็นว่า ในการเผยแพร่เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ เห็นว่าหากมีการตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ควรมีการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของสภาผู้แทนราษฎรได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นเรื่องลับ เป็นต้น

นายรัฐภูมิ คำศรี ตำแหน่งนิติกร ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงสำนักงานกฤษฎีกา 2 มีความเห็นว่า เห็นด้วยกับการเผยแพร่เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ

บนเว็บไซต์ของรัฐสภา แต่ต้องเป็นเอกสารที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการการวิสามัญแล้ว เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปใช้ประโยชน์

สรุปผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านเห็นด้วยกับแนวทางการเผยแพร่เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติบนเว็บไซต์ของรัฐสภา แต่ต้องเป็นเอกสารที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการการวิสามัญแล้ว เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวก และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.3 ผลการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/1 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นต่อไป โดยกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จำนวน 21 คน เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเรียกว่า “การจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” เหตุที่เรียกว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญนั้น เกิดจากแนวคิดของท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าเพื่อสื่อความหมายโดยตรงและชัดเจนถึงหลักคิดดังกล่าว ซึ่งเป็นการอธิบายเหตุผล ความเป็นมาของแนวคิดที่นำมาบัญญัติ พัฒนาการของมาตรานั้น ๆ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงแนวความคิดและความมุ่งหมายล่าสุดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรานั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาหากมีเหตุให้ต้องตีความ

ในกระบวนการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องดำเนินการ 4 ขั้นตอนหลัก ตามลำดับ คือ ขั้นตอนการจัดทำร่างความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนการจัดทำ

ต้นฉบับหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ โดยศึกษาจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่จริงของผู้ศึกษาในการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติมาแล้วหลายฉบับ **พบว่ามีข้อแตกต่างประการสำคัญหลายประการ กล่าวคือ**

(1) กระบวนการจัดทำเนื้อหา

สำหรับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ จะประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นความมุ่งหมาย และส่วนที่เป็นคำอธิบายประกอบ ซึ่งต้องศึกษาความเป็นมา หลักการและทฤษฎีต่าง ๆ และเปรียบเทียบความแตกต่างของรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ทั้งของในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจการจัดทำเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และต้องติดตามประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งบันทึกเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงไว้ทุกประเด็น เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ และเรียบเรียงข้อมูล เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมของแต่ละมาตราให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และจะต้องจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เป็นไปตามรูปแบบที่ถูกต้อง อีกทั้งยังจะต้องสืบค้นข้อมูลทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญและสภาพปัญหาทางการเมืองประกอบด้วยเพื่อนำมาเขียนคำอธิบายประกอบรายมาตรา

แตกต่างกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งเป็นการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร โดยดำเนินการตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ของสำนักกรรมาธิการ 1, 2, 3 เป็นการเรียงลำดับเหตุการณ์ขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ได้ศึกษาที่มา หรือสืบค้นข้อมูลทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินั้นมาก่อน อีกทั้งไม่ได้เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะเป็นการรวบรวมข้อมูลสรุปผลการประชุม บันทึกการประชุม รายงานการประชุม (รายงานขวเลข) รายงานของคณะกรรมการธิการ ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างร่างของคณะรัฐมนตรีกับร่างของคณะกรรมการธิการ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ติดตามการพิจารณาในชั้นการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในวาระที่สอง และสามแล้ว เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และเรียบเรียงจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ลักษณะการจัดทำเนื้อหาการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญมี 2 ส่วน ซึ่งเป็นการอธิบายภาพรวมหรือเฉพาะประเด็นสำคัญของมาตรา ซึ่งแตกต่างกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่รวบรวมข้อมูลเขียนรายละเอียดทุกขั้นตอนกระบวนการพิจารณาตามรูปแบบในคู่มือ ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอสำหรับการนำแนวคิดจากการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ ว่าควรมีการรวบรวมข้อมูลความเป็นมาตั้งแต่ฝ่ายบริหาร การรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา จนถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อประชาชน ซึ่งจะครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย แต่เรียบเรียงอธิบายสั้น กระชับ เขียนเฉพาะประเด็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้โดยสะดวก

(2) กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง พบว่าบรรดาเนื้อหาสาระสำคัญของความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องผ่านกระบวนการเสนอร่างความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาทบทวนเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง หลังจากนั้นต้องนำเสนอร่างความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราที่ได้มีการปรับปรุงแล้วต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งแตกต่างกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีเพียงผู้บังคับบัญชาตรวจสอบความถูกต้องเท่านั้น

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า สำหรับการนำแนวคิดการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง ควรให้มีการพิจารณารับรองในชั้นคณะกรรมการธิการ เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยตรง โดยเสนอต่อประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีการนัดประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติรับรองเนื้อหาของความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้มีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการดังกล่าว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเอกสารวิชาการดังกล่าวถูกต้องเชื่อถือได้

(3) กระบวนการเผยแพร่

สำหรับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญได้มีการจัดทำเป็นหนังสือชื่อว่า “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชน หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เข้าใจรัฐธรรมนูญถึงเหตุผลและที่มาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ รวมทั้งเข้าใจแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้มีการเผยแพร่ในวงกว้าง

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า การนำแนวคิดการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในส่วนของการเผยแพร่ นั้น เมื่อได้มีการรับรองความถูกต้องจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้ว ควรให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเอกสารความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ โดยอาจใช้วิธีเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

4.4 ผลการศึกษาการจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เริ่มมีการจัดทำเอกสารในการสืบค้นถึงเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ โดยได้ดำเนินการจัดทำเอกสาร เรียกว่า ความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการของวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้ดำเนินการตามคู่มือการจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติ ที่รวบรวมจัดทำโดยสำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น ที่ผ่านมาจะมีกระบวนการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นรับร่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการและชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราของที่ประชุมวุฒิสภา และการพิจารณาในวาระที่สาม เป็นขั้นการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ การพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการจะมีการพิจารณาในลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ดำเนินการจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติ จะต้องรวบรวมข้อมูลการพิจารณาในขั้นนี้เพื่อจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของร่างพระราชบัญญัติ

รูปแบบและแนวทางการจัดทำความเป็นมา ประกอบด้วยแนวทางในการจัดทำ 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 พระราชบัญญัติฉบับประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นการนำเอาพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/รัฐสภา ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ผู้จัดทำความเป็นมาและประเด็นการอภิปรายการพิจารณาพระราชบัญญัติได้มีการจัดทำ โดยนำมาสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ วันใช้บังคับ สรุปสาระสำคัญเนื้อหาพระราชบัญญัติ

ส่วนที่ 2 ความเป็นมา ขั้นตอน และประเด็นการพิจารณาพระราชบัญญัติ ในส่วนนี้ ประกอบด้วย ผู้เสนอ หลักการ และเหตุผล การจัดทำความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณา ผู้จัดทำจะต้องพิจารณาหลักและแนวทางการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือวุฒิสภา เป็นสำคัญ ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการสรุปกระบวนการในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่จำเป็นต้องนำเสนอถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการอภิปรายประเด็นการพิจารณาที่เป็นเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาและระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ กล่าวคือ ลำดับวัน เวลา และมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในฐานะกรรมาธิการ การพิจารณาของวุฒิสภา ตั้งแต่การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับร่างพระราชบัญญัติ ประเด็นการพิจารณา การพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ประกอบด้วย ขึ้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ขึ้นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา ประเด็นการอภิปรายในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการและที่ประชุมวุฒิสภา การพิจารณาในวาระที่สาม ขึ้นลงมติให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา (ถ้ามี) และวันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ

ส่วนที่ 3 ตารางสรุปผลการพิจารณาพระราชบัญญัติ เป็นการนำเสนอภาพรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายมาตราและกระบวนการพิจารณา

ผลการศึกษาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของพระราชบัญญัติของวุฒิสภา กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เห็นว่า ในภาพรวมมีความเหมือนกันในเรื่องการรวบรวมข้อมูล วิธีการเรียบเรียงข้อมูลตามขั้นตอนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งตัวผู้จัดทำ

ที่มักจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุม ฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ส่วนที่แตกต่าง คือ การเรียกขานเอกสาร โดยทางวุฒิสภาเรียกว่า ความเป็นมา ส่วนของสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า บันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ **ส่วนสำคัญที่แตกต่าง และควรนำมาปรับใช้ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คือ ประเด็นการจัดทำความเป็นมา** ในขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 77 **วรรคสอง** ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมายของรัฐสภาซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ...” กรณีดังกล่าวผู้จัดทำจะต้องพิจารณาจากเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยปกติแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง จะต้องนำเสนอผลการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบไว้ในเอกสารที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้นำเสนอต่อสภาด้วย การดำเนินการของผู้จัดทำจึงเป็นการสรุปเนื้อหาและขั้นตอนดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและได้ใจความ ทั้งนี้ ในขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งในการดำเนินการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ประกอบการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง และได้ใช้องค์ความรู้กระบวนการตรากฎหมายของไทย แนวคิดการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวความคิดที่เกี่ยวกับหลักการตีความกฎหมาย เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ และนำไปสู่แนวทางการพัฒนาปรับปรุงคู่มือการจัดทำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติถูกต้อง น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับแก่สังคม สามารถเผยแพร่แก่ประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไปได้ รวมทั้งเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อบทกฎหมาย และเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินานแล้ว แต่เป็นแนวปฏิบัติที่ได้ดำเนินการภายในเฉพาะสำนักกรรมการ โดยมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2555 อย่างไรก็ดี เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีการประกาศแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยการทบทวนความเหมาะสม

ทั้งรูปแบบ เนื้อหา การตรวจสอบความถูกต้อง การเผยแพร่ รวมทั้งการพัฒนาทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ของผู้ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ความรู้ทั้งในการตีความ และเทคนิคการปฏิบัติหลายประการ เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง และสอดคล้องหลักการมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1.1 ปัญหาด้านรูปแบบ พบว่า เงื่อนไขหลักเกณฑ์ของรูปแบบในคู่มือการจัดทำบันทึก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักการรมการ 1, 2, 3 ที่ได้จัดทำขึ้น ในปี พ.ศ. 2555 ไม่สอดคล้องกับการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง เนื่องจาก รูปแบบที่กำหนดไว้ในคู่มือ จะมุ่งเน้นการเขียนตามกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าการให้ความสำคัญ ของประเด็นเนื้อหาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติและมีขั้นตอนรายละเอียดจำนวนมาก ทำให้เป็น อุปสรรคในการสืบค้นแต่ละมาตรา จึงเป็นการยากแก่ประชาชนที่จะทำความเข้าใจ ในตัวบทกฎหมายได้โดยง่าย ทั้งนี้ แม้เป็นรูปแบบที่รวบรวมรายละเอียดทุกขั้นตอนของกระบวนการ นิติบัญญัติซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า แต่ก็ยังเป็นประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มบางบุคคลที่สนใจ การศึกษาค้นคว้าเชิงลึกเท่านั้น แต่หากต้องการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและง่าย ต่อการทำความเข้าใจกฎหมาย ควรต้องมีการปรับปรุงรูปแบบให้สั้น กระชับ เน้นการอธิบาย บทบัญญัติมากขึ้นกว่าเดิม

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา พบว่า ข้อมูลเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะอยู่อย่างกระจัดกระจายหลายหน่วยงานทั้งใน ส่วนของหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำให้การสืบค้น รวบรวม ข้อมูลเป็นไปอย่างยุ่งยาก ลำช้า ทั้งนี้ การดำเนินการที่ผ่านมาจะเป็นการรวบรวมข้อมูลในการประชุม ตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้ผู้จัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะเลย ในการให้ความสำคัญต่อการจัดทำประเด็นสำคัญของแต่ละมาตรา ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสะท้อน เจตนารมณ์บทบัญญัตินั้น ๆ ที่จะทำให้เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปถูกต้องสมบูรณ์ ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง และในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวนมาตรามาก มีความซับซ้อน อาจทำให้บันทึกเจตนารมณ์มีจำนวนหน้ามากหลายร้อยหน้า ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุง ให้มีองค์ความรู้ในการจัดทำเนื้อหาอันจะเป็นสาระซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้แก่ บุคลากรของสำนักงาน เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ควรจัดทำให้อ่านง่าย และทำความเข้าใจโดยง่าย

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง พบว่า ในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปยังขาดกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง เนื่องจาก การจัดทำเจตนารมณ์มักจะดำเนินการภายหลังที่มีการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาบังคับไว้ ดังนั้น แม้เอกสารจะได้ทำถูกต้องตรงตามมาตรฐานวิชาการ แต่ก็คงขาดความน่าเชื่อถือต่อประชาชน เพราะไม่ได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และรับรองความถูกต้องในเนื้อหานั้น โดยเห็นว่าควรให้มีการพิจารณารับรองเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการการปฏิรูป เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยตรง โดยเสนอต่อประธานคณะกรรมการการปฏิรูปพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้มีการนัดประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติรับรองเนื้อหาของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการการปฏิรูปดังกล่าว และควรเพิ่มกลไกการตรวจสอบความถูกต้องในระดับสำนักกรรมการทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยคือ การตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเอกสารวิชาการดังกล่าวถูกต้องเชื่อถือได้

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ พบว่า ปัญหาดังกล่าวนี้นี้เป็นผลสืบเนื่องจากเมื่อกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีกระบวนการรับรองความถูกต้อง ย่อมทำให้ไม่มีการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในวงกว้าง ส่งผลให้เกิดปัญหาประชาชนไม่อาจเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบของการจัดทำเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก รวมถึงการทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายได้โดยง่ายโดยใช้ช่องทางผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภานั้นย่อมเป็นไปตามความมุ่งหมายอย่างแท้จริงของบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.1.5 สรุปผลการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป พบว่า การจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการพัฒนาการจัดทำเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการอธิบายเหตุผล ความเป็นมาของแนวคิดที่นำมาบัญญัติ พัฒนาการของมาตรานั้น ๆ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงแนวความคิดและความมุ่งหมายล่าสุดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรานั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาหากมีเหตุให้ต้องตีความ ทั้งนี้ ลักษณะการจัดทำเนื้อหาการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ

มี 2 ส่วน ซึ่งเป็นการอธิบายภาพรวมหรือเฉพาะประเด็นสำคัญของมาตรา ซึ่งแตกต่างกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่รวบรวมข้อมูลเขียนรายละเอียดทุกขั้นตอนกระบวนการพิจารณาตามรูปแบบในคู่มือ และเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำบันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติแล้ว พบว่า มีข้อแตกต่างกันหลายประการ ทั้งกระบวนการจัดทำเนื้อหากระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง และกระบวนการเผยแพร่

สิ่งที่ป็นข้อสังเกตประการสำคัญ คือ การจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของคณะกรรมการตรวจพิจารณำบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญและของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ออกสารที่เรียกว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับการยอมรับและความน่าเชื่อถือจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในการอ้างอิงเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นข้อแตกต่างประการสำคัญกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่าสิ่งที่ควรนำประยุกต์ใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ

(1) กระบวนการจัดทำเนื้อหา เห็นว่า ควรมีการรวบรวมข้อมูลความเป็นมาตั้งแต่ฝ่ายบริหาร การรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา จนถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อประชาชน ซึ่งจะครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย แต่เรียบเรียงอธิบายสั้น กระชับ เขียนเฉพาะประเด็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้โดยสะดวก

(2) กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง เห็นว่า ควรให้มีการพิจารณารับรองในชั้นคณะกรรมการธิการ เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยตรง โดยเสนอต่อประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีการนัดประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติรับรองเนื้อหาของความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้มีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการดังกล่าว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเอกสารวิชาการดังกล่าวถูกต้องเชื่อถือได้

(3) กระบวนการเผยแพร่ เห็นว่า เมื่อได้มีการรับรองความถูกต้องจากคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้ว ควรให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเอกสารความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ โดยอาจใช้วิธีเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

5.1.6 ผลการศึกษาการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของพระราชบัญญัติของวุฒิสภา กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า ในภาพรวมมีความเหมือนกันในเรื่องการรวบรวมข้อมูล วิธีการเรียบเรียงข้อมูลตามขั้นตอนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งตัวผู้จัดทำที่มักจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ส่วนที่แตกต่าง คือ การเรียกขานเอกสาร โดยทางวุฒิสภาเรียกว่า ความเป็นมา ส่วนของสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า บันทึกเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ ส่วนสำคัญที่แตกต่าง และควรนำมาปรับใช้ในการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ ประเด็นการจัดทำความเป็นมาในขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยผู้จัดทำจะต้องพิจารณาจากเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยปกติแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องนำเสนอผลการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบไว้ในเอกสารที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้นำเสนอต่อสภาด้วยการดำเนินการของผู้จัดทำจึงเป็นการสรุปเนื้อหาและขั้นตอนดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและได้ใจความ ทั้งนี้ ในขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์

**ตารางสรุปผลการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ**

ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา	แนวทางการแก้ไข
1.ปัญหาด้านรูปแบบ	-รูปแบบตามคู่มือ ฯ มุ่งเน้นการเขียนตามกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าการให้ความสำคัญของประเด็นเนื้อหาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ -มีขั้นตอนรายละเอียดจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคในการสืบค้นแต่ละมาตรา	ปรับปรุงคู่มือ ฯ ให้สอดคล้องม. 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2.ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำเนื้อหา	- ข้อมูลกระจายหลายหน่วยงานทำให้การสืบค้น รวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างยุ่งยาก - ขาดองค์ความรู้ในการจัดทำเนื้อหาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ	สร้างองค์ความรู้ในการจัดทำเนื้อหาอันจะเป็นสารัตถะซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ ของกฎหมายให้แก่บุคลากรของสำนักงาน
3.ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง	ขาดกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง	-เพิ่มกลไกการตรวจสอบความถูกต้องในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา -เพิ่มกลไกการตรวจสอบในระดับสำนักกรรมธิการทั้งส่วนรูปแบบและเนื้อหาของ การจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป
4. ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ	ไม่มีการเผยแพร่ผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติในวงกว้าง	จัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก โดยใช้ช่องทางผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภา

ตารางที่ 1 สรุปผลการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา	แนวทางการแก้ไข
5. การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป	1. กระบวนการจัดทำเนื้อหา 2. กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง 3. กระบวนการเผยแพร่	- ควรมีการรวบรวมข้อมูลความเป็นมาตั้งแต่ฝ่ายบริหาร การรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา จนถึงข้อมูลผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อประชาชน ซึ่งจะครบถ้วนในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมาย - มีการรับรองในชั้นคณะกรรมการธิการ เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยตรง - ใช้วิธีเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกและประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง
6. การวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำความเป็นมาและประเด็นอภิปรายของพระราชบัญญัติของวุฒิสภา กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร	- ข้อเหมือนกัน คือ การรวบรวมข้อมูล วิธีการเรียบเรียงข้อมูลตามขั้นตอนกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งตัวผู้จัดทำที่มักจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ - ข้อแตกต่าง คือ วุฒิสภามีการจัดทำความเป็นมาในขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 77 วรรคสอง แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่มี	ควรเพิ่มการดำเนินการในส่วนสรุปเนื้อหาและขั้นตอนตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำมาปรับใช้กับการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์

ตารางที่ 1 สรุปผลการศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์

ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ของฝ่ายนิติบัญญัติ (ต่อ)

5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

(1) ต้องพัฒนาและสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีความเข้าใจ มุ่งมั่นและอดทนในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลความเป็นมา หรือที่มาของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งติดตามข่าวสารบ้านเมือง หาความรู้รอบตัวด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าก่อนการประชุมเพื่อชี้แจง ตอบข้อซักถาม หรือแสดงความเห็นในข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นการทบทวนข้อมูลที่จะนำมาเขียนบันทึกเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องติดตามรวบรวมข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และนำมาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการจัดทำเจตนารมณ์อย่างถูกต้องครบถ้วน

(2) บุคลากรของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรตระหนักถึงหน้าที่สำคัญ โดยพัฒนาบทบาทการทำงานที่ฝ่ายเลขานุการในเชิงรุกซึ่งจะต้องเตรียมความพร้อมก่อนเข้าห้องประชุม โดยศึกษาพัฒนาเฝ้าหาความรู้เพิ่มเติม พัฒนาทักษะในการปฏิบัติงาน มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งกับบุคลากรภายในสำนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) เพิ่มกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารวิชาการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น โดยเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาให้ความเห็นชอบเอกสารการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเอกสารวิชาการดังกล่าวถูกต้องเชื่อถือได้ และเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามารถนำข้อมูลจากการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ไปใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระสองและวาระสามของสภาผู้แทนราษฎรได้

2. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

(1) ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงคู่มือการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ โดยต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงทั้งด้านการจัดทำเนื้อหา และด้านกระบวนการ โดยให้กำหนดกรอบเวลาดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์อย่างชัดเจน การเขียนเนื้อหาสั้น มุ่งเน้นประเด็นสำคัญ ให้ประชาชนเข้าถึงได้

(2) ตั้งคณะทำงานเพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติและการตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ โดยมอบหมายให้สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ร่วมกันดำเนินการ เพื่อสร้างกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารวิชาการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และเพื่อให้เอกสารเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติน่าเชื่อถือ เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อการศึกษาค้นคว้า และเป็นแหล่งอ้างอิงทางกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ในการดำเนินการในตั้งคณะทำงานเพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติ และการตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัตินั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

(3) ควรมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง และหลากหลายด้าน เพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์และสร้างความเชี่ยวชาญในการจัดทำเอกสารวิชาการ โดยเฉพาะการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ ให้สามารถทำงานได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานงานวิชาการระดับสากล

(4) ควรมีนโยบายสนับสนุนการเผยแพร่บันทึกเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการตรวจสอบความถูกต้องแล้ว โดยสามารถเผยแพร่เว็บไซต์ของรัฐสภา ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวก ประหยัดและช่วยให้ประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไปสามารถเข้าใจ เข้าถึงกฎหมายได้ง่าย เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในข้อเสนอแนะเรื่องนี้ บางกรณีอาจมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องหลายส่วน และอาจจะทำให้ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลเอกสารบันทึกเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติได้ทุกฉบับ

บรรณานุกรม

หนังสือทั่วไป

หยุด แสงอุทัย. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2553). “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐ และนิติธรรม”.ใน**วารสารจตุรนิติ** ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม – สิงหาคม 2553. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี **เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ**. (2561, 6 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอนที่ 24 ก.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 1, 2, 3. (2560). **แผนยุทธศาสตร์เพื่อ**

การพัฒนาสำนักกรรมาธิการ 1, 2, 3 พ.ศ. 2561 – 2564.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). **แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 – 2564.**

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2553). **หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย**. บทความวิชาการในโอกาสรำลึกครบรอบ 100 ปี ศาสตราจารย์จิติ ดิงศรัทย์ สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562, จาก http://web.krisdika.go.th/data/wcmdata/wcmid132/pakinaka_007kittisak.pdf

ภัทริดา สุขุณณ์ . (2558). **แนวทางการจัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติ**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก <https://library2.parliament.go.th>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – ชื่อสกุล	วลัยพร ภารา
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักการจราจร 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ประวัติการศึกษา	เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปริญญาโทกฎหมาย มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (สหรัฐอเมริกา) นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
หมายเลขโทรศัพท์	มือถือ : 089-791-2808