



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร

“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๒

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘
ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ

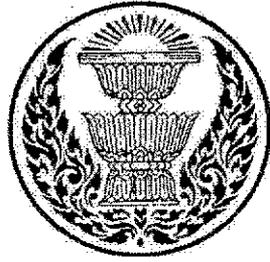
รัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๕๐



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



วันที่...../...../.....
เลขทะเบียน.....
เลขหมู่.....

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร

“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๒

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘

ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ

รัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๕๐

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนำ

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง **“การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ”** เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๒ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเป็นประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้และการตีความกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะกับการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบค้นข้อมูลด้านกฎหมายในการสนับสนุนงานของสมาชิกวุฒิสภา ประกอบกับภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเป็นภารกิจหนึ่งในหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดทำ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขและนำไปสู่การพัฒนาตามภารกิจดังกล่าว ข้าพเจ้าในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย จึงเห็นควรดำเนินการจัดทำเอกสาร สำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ จึงกำหนดชื่อเอกสารที่จะจัดทำดังกล่าวชื่อเรื่อง **“พระราชบัญญัติที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา (เอกสาร ก.ป.)** ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นและถือได้ว่าเป็นการพัฒนางานอันเกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลทางด้านกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมายต่อไป อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาทักษะและประสบการณ์ให้กับบุคลากรในสายงานนิติกรของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายได้เป็นอย่างดี

ท้ายนี้ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าทีมงานในการควบคุมกำกับดูแลงานของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการช่วยทำความเข้าใจในภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ในระดับหนึ่งและจะเป็นกรอบแนวทางให้นิติกรที่มีอยู่และข้าราชการที่บรรจุใหม่ในสายงานนิติกรของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายได้ใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

ภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

“เนื้อหาสาระทั้งหมด ที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้อย่างอิสระเท่านั้น

มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น”

บทคัดย่อ

การตรากฎหมายนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายที่ดีนั้น จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ดีด้วย และจะต้องมีส่วนประกอบที่ดีสามส่วนคือ ร่างกฎหมายที่ดีที่เป็นสิ่งที่ป้อนเข้ามา (Input) กระบวนการพิจารณาที่ดี (Process) ที่ จะส่งผลให้ได้กฎหมายที่ดีเป็นผลลัพธ์ (Output) ซึ่งกฎหมายที่ดี หมายถึงกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายในสังคมซึ่งต้องจัดสรรสิทธิและประโยชน์อย่างสมดุลให้กับชนกลุ่ม ต่าง ๆ และมีกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดี คือมีความโปร่งใสทุกฝ่าย มีส่วน ร่วมและมีความเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังต้องเป็น กฎหมายที่ดีในด้านรูปแบบอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและในสภาพความเป็นจริงแล้ว กฎหมายทุก ฉบับที่ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศบังคับใช้เป็น กฎหมายอย่างสมบูรณ์แล้วยังประสบปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ว่าเนื้อหาสาระของกฎหมายยังขาดความสมบูรณ์และมีจุดบกพร่องหลายประการ อาทิ กฎหมายขาดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญทำให้ไม่ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของ กฎหมายได้ เกิดปัญหาในการปฏิบัติต้องมีการตีความ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการตีความ นั้นมี ๒ ลักษณะ คือ ตีความตามตัวอักษร และ **การตีความตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย** โดยเฉพาะการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมของบ้านเรา แต่ก็ยังไม่มีหน่วยงานใด มารับผิดชอบและดำเนินการในการจัดทำและรวบรวมเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่าง เป็นรูปธรรม

ดังนั้น กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา จึงมีแนวความคิดที่จะจัดทำเอกสาร สำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของ กฎหมายในเบื้องต้น หรือการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายใน แต่ละฉบับ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการตีความกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งจะ เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลทางด้านกฎหมาย เพื่อเป็นการนำไปสู่การจัดทำ เจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติในโอกาสต่อไป



LIRT

Legislative Information System of Thailand

สารบัญ

คำนำ (1)

บทคัดย่อ (2)

บทที่ 1 บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา 2
3. ขอบเขตของการศึกษา 3
4. วิธีการศึกษา 3
5. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา 3

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของต่างประเทศ

1. หลักการตีความกฎหมายเพื่อหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมาย 4
 - 1.1 หลักการตีความตามลายลักษณ์อักษร 5
 - 1.2 หลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย 6
2. กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของต่างประเทศ 7
 - 2.1 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย 7
 - 2.2 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย 9
 - 2.3 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย 10

บทที่ 3 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย

- สภาพปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ... 12
1. ปัญหาในเชิงนโยบาย 12
 - 1.1 ปัญหาการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย 12
 - 1.2 ปัญหาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย 13

2. ปัญหาในเชิงกระบวนการ	14
2.1 ปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ..	14
2.2 ปัญหาการจัดวางรูปแบบและขั้นตอนในการจัดทำ เจตนารมณ์ของกฎหมาย	16
2.3 ปัญหาประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถ ของบุคลากร	18

**บทที่ 4 การจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น
หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ
ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย**

1. ขั้นตอนการพิจารณาความสำคัญของพระราชบัญญัติ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำ	19
2. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง.....	20
3. ขั้นตอนการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูล.....	23

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป	30
2. ข้อเสนอแนะ	31
3. แผนผังแสดง กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำเอกสาร สำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ของกฎหมายในแต่ละฉบับ	36

บรรณานุกรม 37

ประวัติผู้วิจัย..... 38



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนั้นได้มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยจะได้รับการเรียกร้องจากหลายฝ่ายในทุกครั้งที่มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการโต้แย้งกันระหว่างผู้ใช้กฎหมายเมื่อมีปัญหาการปรับใช้และการตีความกฎหมายของนักกฎหมายหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่เนื่องจากนโยบายในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติในอดีตที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนและแน่นอน อีกทั้งยังขาดการติดตามและขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งปัญหาการขาดแนวทางในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ตลอดจนปัญหาด้านแนวความคิดและทฤษฎีในทางวิชาการว่าการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในรูปแบบและแนวทางใด จึงจะถือได้ว่าเอกสารแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวที่สามารถแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มิได้ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายในอันที่จะบังคับให้นักกฎหมาย ทนายความ อัยการ และฝ่ายตุลาการ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้และการตีความกฎหมายนั้น ๆ ให้ปรับใช้และตีความกฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการ หากแต่เพียงมุ่งหวังว่าเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้จะเป็นประโยชน์หรือเป็นคู่มือในการอำนวยความสะดวกแก่นักกฎหมาย ตลอดจนนิสิตนักศึกษา และนักวิชาการ ในการใช้เอกสารดังกล่าวเป็นเครื่องมือประกอบการปรับใช้และการตีความหรือการศึกษาวิจัยในทางวิชาการต่อไปเท่านั้น



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญนอกจากจะเกิดจากการขาดความชัดเจนแน่นอนในแง่ของนโยบาย รูปแบบ ตลอดจนวิธีการดำเนินการแล้ว ยังมีปัญหากรณีนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขากฎหมายต่าง ๆ โดยตรงที่ในขณะนี้ยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อยในประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งนักวิชาการดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยตรง นับตั้งแต่กระบวนการขั้นตอนเริ่มแรกจนกระทั่งการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเสร็จสมบูรณ์ ตลอดทั้ง ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อาทิ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ๆ เพื่อเข้าสู่การพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว **กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา** จึงเห็นควรดำเนินการจัดทำเอกสาร **สำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ** ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อทราบถึงแนวทางในการดำเนินการจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ ตลอดจนสภาพปัญหาของอุปสรรค แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำเอกสารดังกล่าวของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

2.2 เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาในการปรับใช้และการตีความกฎหมายและการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นแหล่งรวบรวมความรู้ที่ใช้ในการศึกษา ตลอดจนการอ้างอิงทางวิชาการสำหรับสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและในวงงานผู้ใช้กฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษารายงานการวิจัยฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ที่ปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย ในการจัดทำเอกสารสำหรับ **การสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ** ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

4. วิธีการศึกษา

การศึกษารายงานฉบับนี้ผู้ศึกษาจะได้ดำเนินการศึกษาโดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความกฎหมาย รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบกับสภาพปัญหาในทางปฏิบัติในการดำเนินการจัดทำเอกสารดังกล่าวของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรค แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำเอกสารดังกล่าว ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

5.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมายและการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งยังเกิดประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลทางด้านกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดทำเจตนารมณ์กฎหมายต่อไป และยังเป็นการพัฒนาทักษะและประสบการณ์ให้กับบุคลากรของ กลุ่มงานพัฒนากฎหมายได้เป็นอย่างดี



แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายและ กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของต่างประเทศ

ในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราจากฝ่ายนิติบัญญัติมาแล้วนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อจุดประสงค์ในการใช้และการตีความกฎหมายเป็นไปได้อย่างถูกต้อง สอดคล้อง ไปในทางเดียวกันทั้งระบบกฎหมายตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ในการตีความเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจตามหลักวิชาการนิติศาสตร์ประกอบกับหลักวิชาการในสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนบริบททางสังคมในสภานั้น ๆ ประกอบกันด้วย

1. หลักการตีความกฎหมายเพื่อหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในการตีความกฎหมายนั้นมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอน หรือกำกวม มีความหมายได้หลายทาง ทั้งนี้ เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายประการใด โดยในการตีความกฎหมายนั้น จะพึงกระทำต่อเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมายเกิดขึ้น หากบทบัญญัติกฎหมายใดมีความชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่มีควมจำเป็นจะต้องตีความแต่ประการใด โดยทั่วไปแล้ว หลักในการตีความกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ การตีความตามลายลักษณ์อักษร และการตีความตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคแรก ความว่า

¹ หยุต แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
ประกายพรึก. 2545 หน้า 122 - 125.

“กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ”

1.1 หลักการตีความตามลายลักษณ์อักษร

หลักเกณฑ์การตีความเพื่อให้ยังทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรนั้น เป็นไปตามหลักการทั่วไป คือ ในกรณีที่ถ้อยคำของกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีความชัดเจนอยู่แล้วก็หาไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตีความแต่ประการใด โดยอาจแยกลักษณะของหลักการตีความตามลายลักษณ์อักษรออกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายใช้ภาษาธรรมดา ก็ต้องเข้าใจว่ามีความหมายที่เข้าใจอยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ

(2) ในกรณีที่เป็นภาษาเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการ (Technical Term) ก็ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจกันตามเทคนิคหรือในทางวิชาการนั้น ๆ เช่น ศัพท์ของวิชาเคมีหรือเครื่องยนต์ กลไก ก็ต้องเข้าใจตามความหมายตามหลักวิชานั้น ๆ เพราะแม้กฎหมายเองก็มีภาษาในทางวิชาการของตน

(3) กรณีที่กฎหมายมุ่งประสงค์ ให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันในธรรมดาสามัญ หรือภาษาเทคนิคทั่วไป กฎหมายในฉบับนั้นจะมีการกำหนดไว้ในบทวิเคราะห์ศัพท์หรือบทนิยาม (Definition) ไว้²

กรณีอาจมีปัญหาเกิดขึ้นว่า ถ้าศาลเห็นว่าเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งประสงค์ผลประการหนึ่ง หากแต่ความผิดพลาดของผู้บัญญัติกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้ ศาลจะตีความหรือบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of Power) ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ศาลจำต้องถือเอาถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษร

² เพิ่งอ้าง. หน้า 120.

ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง หากพบเห็นความบกพร่องหรือไม่เหมาะสมประการใด ก็ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายนั้นในภายหลังต่อไป³

1.2 หลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

หลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หมายถึง การหยั่งทราบถึงความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของผู้บัญญัติหรือเหตุผลในการตรากฎหมายนั้น ๆ

การตีความกฎหมายโดยหลักการวิเคราะห์จากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมีเหตุผลอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติขึ้นแล้วนั้น ก็เพื่อจะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ และมีความพยายามที่จะเลือกเฟ้นหาถ้อยคำมาใช้เพื่อให้การเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายดังกล่าวด้วยเหตุนี้ เมื่อผู้ใช้กฎหมายสามารถหยั่งทราบเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายได้ ก็สามารถที่จะทราบความหมายของถ้อยคำของบทบัญญัติทั้งหลายได้อย่างถูกต้อง กรณีการตีความตามเจตนารมณ์จึงมีความสำคัญมากเพราะกฎหมายต่าง ๆ มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ที่ไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายจะให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายอย่างไรหรือไม่ แต่ตามกฎหมายอาญานั้นมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดความผิดและโทษที่ถือว่าความชั่วของบุคคลเป็นข้อสำคัญ โดยการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) การตีความตามภาวะวิสัย (Objective) ที่ผู้ตีความกฎหมายจะค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนาของผู้ร่างกฎหมายหรือเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ โดยพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น การพิจารณาจากต้นร่างของกฎหมาย

³ อานินทร์ ภัยวิเชียร, วิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2523. หน้า 71-72.

นั้น ๆ รายงานการประชุมการพิจารณาของคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา และของ คณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนคำอภิปราย ข้อถกเถียงในที่ประชุมของรัฐสภา เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี

(2) การตีความตามอัตวิสัย (Subjective) เป็นการตีความที่ผู้ใช้กฎหมายไม่ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายในเชิงที่มาและประวัติใน กระบวนการตรากฎหมายนั้น หากแต่ค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง โดย พิจารณาจากบริบท (Context) ทางสังคม ประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์อันเป็นที่มา ในการนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ⁴

2 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของ กระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้น แนวทางการพิจารณาที่ดีประการหนึ่งคือการศึกษาใน เชิงเปรียบเทียบกับกรจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของต่างประเทศ ในกรนี้ จึงขอ นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นโดยสรุปของกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้⁵

2.1 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ในกระบวนการนิติบัญญัติของฝรั่งเศส มีการแบ่งขั้นตอนการยกร่าง กฎหมายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) การยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

⁴ หยุต แสงอุทัย. อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ 1. หน้า 122.

⁵ สถาบันพระปกเกล้า. รายงานโครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และอนุมัติกฎหมายไทย. บทที่ 5 หน้าที่ 1.

ร่างรัฐบัญญัติ (Loi) ของรัฐบาลส่วนใหญ่จะถูกยกร่างโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการออกกฎหมายนั้น โดยเจ้าหน้าที่ในกระทรวงจะเป็นผู้ดำเนินการยกร่าง

(2) การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

รัฐบาลสามารถเลือกที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาให้พิจารณาเป็นสภาแรกได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก เนื่องจากเหตุผลว่าฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝรั่งเศส เริ่มตั้งแต่การจัดทำเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมาย (Travaux préparatoires) ได้แก่ การนำเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ฝ่ายบริหาร โดยเนื้อหาสาระของเอกสารจะประกอบไปด้วย การยกร่างกฎหมายของฝ่ายกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่จะร่างกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือกฎหมายของต่างประเทศ คำอธิบายเหตุผลของกฎหมาย (Exposé des motifs) การศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (Étude d'impact) รายงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การอภิปรายในรัฐสภาทุกขั้นตอน รวมทั้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) เกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

เอกสารรายงานการจัดทำนี้ มีขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ทำให้ทราบว่าการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความเป็นมาอย่างไร มีการตัดสินใจอย่างไร มีเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจในแต่ละมาตราอย่างไร ประโยชน์ของเอกสารรายงาน การจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว คือ การเข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละมาตราที่อาจมีปัญหาในอนาคตเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการด้านกฎหมาย และเพื่อให้ทราบถึงผลการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ร่างกฎหมาย (Projet de Loi) ของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นจะต้องประกอบด้วยเอกสารอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากร่างกฎหมาย เรียกว่า คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (Exposé des motifs) โดยจะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยจะระบุความจำเป็นในการจัดทำร่างกฎหมายนั้น เสนอต่อรัฐสภา เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แนวคิดที่นำมาร่างกฎหมายนั้น คำอธิบายรายมาตราอย่างสั้น เป็นข้อมูลที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดทำขึ้นประกอบร่างกฎหมาย เพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นของการเสนอร่างกฎหมายนั้น รวมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ หรือที่มาของร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

2.2 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศแคนาดา

ร่างพระราชบัญญัติของสหพันธรัฐจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองของรัฐสภา โดยมีองค์ประกอบหลัก (Main Components) ในกระบวนการนิติบัญญัติสำหรับร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นสำคัญ โดยแยกเป็นสองส่วนคือการยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร และการตรากฎหมายของรัฐสภา

ในการเสนอร่างกฎหมาย (Introduction) ทุกฉบับต่อรัฐสภาของประเทศแคนาดา ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบัน จะต้องมียางานอธิบายร่างกฎหมาย (Explanatory notes) หรือที่เรียกว่า "Succinet note" แสดงถึงความจำเป็นและผลของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแนบไปด้วยทุกครั้ง ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ กระทรวงผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้นจะเป็นผู้จัดทำบันทึกดังกล่าว

กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของประเทศแคนาดา จะค้นพบได้จากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี จะต้องจัดทำผลการศึกษา (Issue Study) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี แสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายใหม่หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพร้อมกับบันทึก (Memorandum) ที่ระบุว่า มีหน่วยงานกลางหน่วย

ใดที่ต้องให้ความคิดเห็นในเรื่องนั้น ทั้งต้องฟังความคิดเห็นจากองค์กรผู้มีอำนาจต่าง ๆ ในระดับมลรัฐด้วยหรือไม่ เพื่อส่งข้อมูลทั้งหมดไปสู่แผนกการร่างกฎหมาย (Legislation Section) ของกระทรวงยุติธรรม การดำเนินการเช่นนี้ จะทำให้ คณะรัฐมนตรีได้ฟังความเห็นและข้อโต้แย้งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอ และความ เป็นมา เพื่อเป็นการหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะผ่านการพิจารณา ประโยชน์ของการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้กำหนดขอบเขตเนื้อหาสาระของร่าง พระราชบัญญัติที่จะยกร่างในเวลาต่อมาให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักการดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการใช้และตีความกฎหมายเพราะเอกสารเหล่านี้จะทำให้ผู้ใช้ กฎหมายได้เข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี⁶

2.3 กระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นเรียกว่า "สภาไดเอท" (Diet Parliament) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น สภาไดเอท คือองค์กรสูงสุดของรัฐและเป็นองค์กร เดียวเท่านั้นของรัฐที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย โดยประกอบไปด้วยสภา 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากสภาทั้งสองก่อน จึงกลายเป็นพระราชบัญญัติ

วิธีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น ฝ่ายบริหาร จะจัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติ โดยตั้งชื่อต่าง ๆ เช่น "เค้าโครง" (Outline) หรือ สรุปย่อ (Summary) แล้วจะแจกจ่ายให้กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงมาก และผู้เชี่ยวชาญ โดยเอกสารที่ฝ่าย บริหารแจกจ่ายนั้นจะประกอบไปด้วย เนื้อหา ความจำเป็น และผลกระทบของร่าง พระราชบัญญัติ โดยแจกแจงรายละเอียดไว้อย่างดีเทียบเท่ากับ "Explanatory notes" ในประเทศอังกฤษ เอกสารดังกล่าวจะถูกหยิบยกไปอธิบายร่างพระราชบัญญัติในสภา

⁶ เฟ็งฮ้าง, บทที่ 6 หน้า 22.



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ไดเอท จึงถูกบันทึกไว้ในเอกสารบันทึกการประชุมของสภาไดเอท และจะถูกนำไปตีพิมพ์โดยสำนักพิมพ์เอกชน เอกสารดังกล่าวจึงมีประโยชน์มากทั้งต่อประชาชนธรรมดา ไปจนถึงข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้ใช้กฎหมายในการหยั่งทราบและเข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี⁷

⁷ เฟื่องอ้าง. บทที่ 7 หน้า 18.

บทที่ 3

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายประการสำคัญ คือ เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในทุกฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อใช้เป็นประโยชน์อ้างอิงแก่ผู้ใช้กฎหมายทุกฝ่าย

ด้วยเหตุนี้ สภาพปัญหาการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจึงต้องมีความสลับซับซ้อนทั้งในทางทฤษฎีและในทางเทคนิคภาคปฏิบัติ โดยวงรอบการดำเนินการ ได้แก่

1. ความถูกต้องตามหลักวิชาการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดวิธีการดำเนินการ ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้กำหนดไว้
2. ความบรรลุเป้าหมายที่กำหนดตามโครงการ หรือแผนงาน ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามคำสั่งรัฐสภาที่ตั้งคณะกรรมการกำหนดวิธีการดำเนินการในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้
3. เป็นการพัฒนาความก้าวหน้า (Progressive Development) ทางวิชาการนิติศาสตร์ ตลอดจนการนำหลักกฎหมายมาบังคับใช้ (Law Enforcement) ได้ ย่อมมีประสิทธิภาพสูงสุด

สภาพปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1. ปัญหาเชิงนโยบาย

1.1 ปัญหาการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการ
ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้มีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ 24/2545 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดวิธีการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและจัดทำต้นแบบนำร่องในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าวใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับอื่น ๆ

แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะกรรมการกำหนดวิธีการดำเนินการในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายยังขาดความชัดเจนในเชิงนโยบายที่จะมีการกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทางในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน แม้ในเบื้องต้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะได้มีมติให้ทดลองนำเรื่องพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐาน) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ แต่ขณะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังขาดแนวทางในการดำเนินงานในส่วนของตนอย่างชัดเจน เนื่องจากการที่หน่วยงานดังกล่าวขาดกรอบและทิศทางในอำนาจหน้าที่ส่วนของตน

1.2 ปัญหาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ขั้นตอนและกระบวนการในการตรากฎหมายต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ หลายชั้น ตั้งแต่เจ้าของเรื่องที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่นำเสนอร่างกฎหมาย คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว สถาบันพระปกเกล้าจะเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเผยแพร่ต่อไป จะเห็นได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนของการตรากฎหมายนั้น แต่ละหน่วยงานจะมีภาระหน้าที่แตกต่างกันออกไป และส่งผลให้มีการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายยังขาดความชัดเจน เมื่อยังขาดความชัดเจน จึงเป็นการยากที่จะส่งผลสำเร็จในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบได้

2. ปัญหาในเชิงกระบวนการ

แม้ว่าปัญหาในเชิงนโยบายของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของไทยยังไม่ชัดเจน และไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่หากพิจารณาต่อไป จะพบว่าในทางปฏิบัติที่แท้จริงของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ยังคงอาจประสบกับปัญหาในเชิงกระบวนการหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือปัญหาการจัดวางรูปแบบและขั้นตอนในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนปัญหาในประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถของบุคลากรที่ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.1 ปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สืบเนื่องจากปัญหาจำนวนข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมากดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 4.2 กับทั้งมีส่วนราชการหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั้งส่วนราชการภายนอก เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น และส่วนราชการภายในสังกัดรัฐสภา ซึ่งมีทั้งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยังขาดการประสานงานและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน และไม่มี การจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบที่สามารถสืบค้นได้ง่าย ประกอบกับแต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีความแน่นอนในตัวบุคคลที่รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูลและการประสานงาน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดอุปสรรคและข้อขัดข้องในการประสานเพื่อขอข้อมูล รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะในการเก็บและรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับด้วย

การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของไทยมีความจำเป็นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของร่างกฎหมายที่นำเสนอกฎหมายเพื่อพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนสถาบันพระปกเกล้า ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์และประมวลสรุปการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นสุดท้ายแต่ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ คือ การประสานงานติดต่อ การทำความเข้าใจร่วมกัน ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อน ในการทำงานของระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือปัญหาการขาดการติดตามอย่างเอาใจใส่ของคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาผลสรุป และความเป็นไปได้ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ

รัฐสภาอย่างสมบูรณ์ หรือแม้กระทั่งเจตจำนงร่วมกันอย่างแท้จริง ที่จะจัดทำ
เจตนารมณ์ของกฎหมายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

2.2 ปัญหาการจัดวางรูปแบบและขั้นตอน ในการจัดทำเจตนารมณ์ของ
กฎหมาย

การดำเนินการจัดทำเอกสาร ก.ป. ปัญหาด้านการวางรูปแบบและ
ขั้นตอนการจัดทำถือเป็นปัญหาหลักเพราะเป็นงานใหม่ ซึ่งอาจจะต้องมีการการแก้ไข
และปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ให้เอกสาร ก.ป. มีข้อมูลที่
ครบถ้วนและสมบูรณ์ที่สุด รวมทั้งต้องการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อ่านหรือ
ผู้ศึกษาวิจัยโดยทั่วไป ซึ่งอาจจะไม่ใช่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ
โดยตรงให้สามารถศึกษาและทำความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนตรา
พระราชบัญญัติได้ ประกอบกับการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นมีการบวนการ
และขั้นตอนที่แตกต่างกันอยู่มากอันส่งผลทำให้การจัดทำเอกสาร ก.ป. แต่ละฉบับมี
รูปแบบ ขั้นตอนและเนื้อหาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติบางฉบับอาจมี
กระบวนการและขั้นตอนไม่มากนักหรือไม่ซับซ้อน เช่น พระราชบัญญัติฉบับที่มีการ
พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและใน
ชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา แต่พระราชบัญญัติบางฉบับอาจมีกระบวนการและ
ขั้นตอนแก้ไขเพิ่มขึ้นอีก อาทิเช่น พระราชบัญญัติฉบับที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ 3 ให้
แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วแต่สภา
ผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จนต้องมีการตั้ง
คณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณา และกรณีอาจมีกระบวนการและ
ขั้นตอนต่อไปอีก ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่
คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วจนต้องมีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้
ก่อน และนอกจากนี้ พระราชบัญญัติบางฉบับที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่
นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง
พระปรมาภิไธย อาจมีขั้นตอนการส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่าง
พระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยอีกขั้นตอน

หนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านรูปแบบและขั้นตอนก็จะมี การปรับเปลี่ยนให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การจัดทำเอกสาร ก.ป. จะต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขรูปแบบและขั้นตอนในการจัดทำเอกสาร ก.ป. ใหม่ให้มีความ สอดคล้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และปัจจุบันได้มีการ ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น การจัดทำเอกสาร ก.ป. ก็จะต้อง ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย เป็นต้น

ในขณะนี้กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ เริ่มต้นการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการพิจารณา ของสมาชิกวุฒิสภาและการพิจารณาของกรรมาธิการของวุฒิสภา ตลอดจนข้อมูล ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ ในเอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แต่ปัญหาและ อุปสรรคภายหลังจากการจัดเก็บข้อมูล คือ การจัดวางรูปแบบและแนวทาง ในการ วิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ผ่านมาการพิจารณาของรัฐสภา กรณีเช่นบางร่าง พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายโดยประชาชน 50,000 รายชื่อ ขั้นตอนย่อมมีความแตกต่างจากกฎหมายที่ ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรี หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้รูปแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังกล่าวจึงแตกต่างกันออกไป หรือในกรณีของบางร่างพระราชบัญญัติที่มีการพิจารณา โดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาหรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภามีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการได้สงวนความเห็นไว้ เป็นต้น ดังนั้น การจัดวางไว้ในส่วนใดของเนื้อหา หรือแม้กระทั่งในขั้นตอนของการตั้งคณะกรรมาธิการ ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ยังมีปัญหาในการจัดวางเนื้อหาและรูปแบบ ดังกล่าวว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด



2.3 ปัญหาประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถของบุคลากร

จากปัญหาที่กลุ่มงานพัฒนากฎหมายยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะความรู้ความสามารถเฉพาะด้านของสาขาวิชาการประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวจนทำให้อาจจะมีปัญหาในด้านการได้รับความยอมรับในผลงานทางวิชาการแล้ว สาเหตุดังกล่าวยังอาจจะทำให้กลุ่มงานพัฒนากฎหมายมีปัญหาในด้านการปรับปรุงและพัฒนาขีดจำกัดของบุคลากร ประกอบกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่ได้ดำเนินการบรรจุบุคลากรในตำแหน่งนิติกรตามโครงสร้างการบริหารงานและอัตรากำลังที่ยังว่างอยู่ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายจึงอาจจะทำให้การปรับปรุงและพัฒนาขีดจำกัดของบุคลากรเป็นไปด้วยความยากลำบาก

โดยเนื้อหาสาระและความสลับซับซ้อนในทางวิชาการของผลงานการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถเป็นอย่างสูงไม่เพียงเฉพาะความรู้ในทางนิติศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังต้องนำองค์ความรู้ในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบกัน ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับมาพิจารณาโดยละเอียด เช่น การพาณิชย์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น บุคลากรผู้ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องมีลักษณะของผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในการติดตามผลการบังคับใช้กฎหมาย และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ เป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ความรู้ความสามารถเฉพาะสาขาวิชากฎหมายต่าง ๆ เช่น สาขากฎหมายมหาชน สาขากฎหมายเศรษฐกิจ สาขากฎหมายสิ่งแวดล้อม สาขากฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุที่ระดับความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของผลงาน จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูงในการจัดทำ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบนั้น มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่เพียงพอกับระดับความเป็นมาตรฐานในทางวิชาการของผลงานได้อย่างแท้จริง

บทที่ 4

การจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

ในการดำเนินการจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ เพื่อเป็นการสื่อให้เห็นถึงขั้นตอนและวิธีการจัดทำเอกสารที่ได้กล่าวมานั้น และเพื่อให้เห็นเป็นลำดับขั้นตอนในกระบวนการตรากฎหมายในทุกชั้นและทุกขั้นตอน จึงกำหนดชื่อเอกสารดังกล่าวในเรื่อง การจัดทำ **“พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา (เอกสาร ก.ป.)”** นั้น โดยเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ มีขั้นตอนและวิธีการจัดทำซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการพิจารณาความสำคัญของพระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการจัดทำ ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูลซึ่งมีรายละเอียด ประกอบด้วย

1. ขั้นตอนการพิจารณาความสำคัญของพระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการจัดทำ

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำเอกสารดังกล่าวนี้ก็เพื่อใช้สำหรับเป็นเอกสารในทางวิชาการเพื่อการอ้างอิงและการสืบค้นในเบื้องต้นเพื่อที่จะให้ผู้อ่านหรือผู้ศึกษาทราบถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับต่อไป โดยเอกสารฉบับดังกล่าวจะประกอบด้วยสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ



LIRT

Legislative Information and Research Center Thailand

จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสุตรเท่านั้น

มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น

ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของ รัฐสภา ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ทำการศึกษาค้นคว้ามีความสะดวกในการสืบค้นเอกสารอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องต่อไป เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการ เป็นต้น

ดังนั้น ในการพิจารณาความสำคัญของพระราชบัญญัติที่จะต้อง ดำเนินการจัดทำเอกสาร ก.ป. นี้ กลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะแยกพิจารณา พระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยแยกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีการตราขึ้นเป็นครั้งแรกและพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข เพิ่มเติม

1) พระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีการตราขึ้นเป็นครั้งแรก

ในการจัดทำเอกสาร ก.ป. ดังกล่าว กลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะ พิจารณาให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นอันดับแรก กล่าวคือ จะนำ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีการตราขึ้นเป็นครั้งแรกทุกฉบับมาจัดทำ เว้นแต่ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่มีการพิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภาซึ่งมี กระบวนการตราที่ไม่มากหรือไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ เวนคืน หรือที่เกี่ยวกับเหรียญที่ระลึกต่างๆ ที่มีการจัดทำขึ้นในโอกาสที่สำคัญๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่นั้นเป็นเรื่องใหม่ซึ่งมีการตราเป็น กฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกสมควรที่จะดำเนินการรวบรวมสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไว้เพื่อการศึกษาและ การอ้างอิงต่อไป

2) พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ในส่วนของพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม นั้น กลุ่มงานพัฒนา กฎหมายก็จะได้พิจารณาในแต่ละฉบับเป็นกรณี ๆ ไป ว่าสมควรนำพระราชบัญญัติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดมาจัดทำเอกสาร ก.ป. หรือไม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วถ้า

พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดมีความน่าสนใจและมีความสำคัญ กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเปลี่ยนหลักการ หรือโครงสร้างของกฎหมายจากเดิมและไม่ใช่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมเล็ก ๆ น้อย ๆ พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้นก็จะได้รับการพิจารณาเพื่อนำมาจัดทำ เอกสาร ก.ป. ซึ่งในการดำเนินการกลุ่มงานพัฒนากฎหมายก็ได้ดำเนินการรวบรวม รายชื่อพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจเพื่อที่จะ นำมาจัดทำเอกสาร ก.ป. ไว้จำนวนหลายฉบับ ซึ่งได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
- (2) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
- (3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547
- (4) พระราชบัญญัติชื้อบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548
- (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548
- (6) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
- (7) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
- (8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2549

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

- (9) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549
- (10) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
- (11) พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549



Legislative Information and Research Center of the Thai Parliament

2. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำเอกสาร ก.ป. นั้น การรวบรวมข้อมูลและความถูกต้องของข้อมูลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งในกระบวนการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น จะมีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การพิจารณาในชั้นการยกร่างของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ และการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา และในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา

ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเอกสาร ก.ป. จึงจะต้องมีการรวบรวมและสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง และโดยการสืบค้นข้อมูลทางเว็บไซต์ ซึ่งในการรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเอกสาร ก.ป. แต่ละฉบับนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในการจัดทำ ซึ่งแยกออกเป็นข้อมูลที่สืบค้นจากเอกสารข้อมูลซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการรวบรวมไว้ และข้อมูลที่สืบค้นทางเว็บไซต์ ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลที่สืบค้นจากเอกสารข้อมูลซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการรวบรวมไว้ ได้แก่

2.1) เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งดำเนินการจัดทำโดยกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไว้อย่างละเอียด ทั้งในชั้นการพิจารณาของฝ่ายบริหารและในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีข้อมูลที่สามารถใช้เพื่อประกอบการจัดทำเอกสาร ก.ป. ได้แก่ บันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่..) ร่าง

พระราชบัญญัติพร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับ ทั้งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 วาระ

1.2) ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและบันทึกการประชุมของวุฒิสภาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นซึ่งดำเนินการจัดทำโดยสำนักประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.3) รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการวุฒิสภาซึ่งดำเนินการจัดทำโดยสำนักกรรมการ 1,2 และ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2) ข้อมูลที่สืบค้นทางเว็บไซต์ ได้แก่

2.1) พระราชบัญญัติฉบับซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาทางเว็บไซต์ของกลุ่มงานราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2.2) ประกาศของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของกลุ่มงานราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2.3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องซึ่งสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

3. ขั้นตอนการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูล

สำหรับขั้นตอนการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูลของเอกสาร ก.ป. นั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการศึกษาและสามารถทำความเข้าใจในกระบวนการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้เป็นอย่างดี เอกสาร ก.ป. จึงได้จัดลำดับเนื้อหาภายในเล่มประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนคำนำและสารบัญเรื่อง ส่วนเนื้อหาและส่วน

ภาคผนวก ซึ่งในแต่ละส่วนนั้นมีการนำเสนอข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ส่วนคำนำและสารบัญเรื่อง

1.1) คำนำ

ในการเขียนคำนำของเอกสาร ก.ป. แต่ละฉบับนั้นกลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะได้กำหนดรูปแบบไว้ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยคำนำนั้นจะประกอบไปด้วยเนื้อหา 4 ส่วน (4 ย่อหน้า) ดังนี้

- ย่อหน้าที่ 1 เป็นการกล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อให้ทราบในเบื้องต้นว่ามีความจำเป็นอะไรจึงได้มีการกฎหมายฉบับนั้น ๆ

- ย่อหน้าที่ 2 เป็นการกล่าวถึงวันที่ได้ประกาศและเผยแพร่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่าได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวัน เดือน ปีอะไร และประกาศในเล่ม ตอน หน้าเท่าไร ตลอดจนพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด

- ย่อหน้าที่ 3 เป็นการกล่าวถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดทำเอกสารดังกล่าวว่ามีความสอดคล้องตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของผู้จัดทำอย่างไร

- ย่อหน้าที่ 4 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของคำนำเป็นการกล่าวถึงความคาดหวังหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะพึงได้รับจากการอ่านและศึกษาเอกสารฉบับนี้

1.2) สารบัญเรื่อง

ในส่วนของสารบัญเรื่องซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้มีความสะดวกในการค้นหาเนื้อเรื่องภายในเล่ม และการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหัวข้อและ

รายละเอียดของเอกสารที่กำลังจะศึกษาค้นคว้าโดยจะเรียงลำดับหัวข้อและรายละเอียดตามเนื้อหาของเอกสารแต่ละฉบับเป็นกรณีไป

2) ส่วนเนื้อหา

เอกสาร ก.ป. แต่ละฉบับจะมีรูปแบบในการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูลในส่วนของเนื้อหาโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน อันประกอบด้วยเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และภาคผนวก ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) เนื้อหาของพระราชบัญญัติ

ในส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้จะเป็นการนำเอาตัวพระราชบัญญัติซึ่งเป็นฉบับที่ได้ประกาศและเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษามาบรรจุไว้ ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องสำหรับใช้ในการศึกษาและอ้างอิงในทางวิชาการ

2.2) ภาคผนวก

ภาคผนวกของเอกสาร ก.ป. นับว่าเป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้อ่านหรือผู้ศึกษา ค้นคว้าได้ทราบถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติของพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับโดยภาพรวมตลอดทั้งกระบวนการ เพราะในส่วนภาคผนวกนี้จะได้รวบรวมประวัติ ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของฝ่ายบริหารก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาของรัฐสภาไว้ทั้งหมด ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ภาคผนวก ก. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

ภาคผนวก ก. นี้ จะเป็นการสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ทั้งฉบับ โดยสรุปเฉพาะประเด็นหลัก ๆ ที่สำคัญ ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนั้น โดยใช้ถ้อยคำที่สั้นกะทัดรัดและง่ายต่อการทำความเข้าใจซึ่งจะทำให้ผู้อ่านที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายหรือประชาชนโดยทั่วไปสามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย



L I R T

Legislative Information and Reference Center of Thailand

“เนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำเพื่อการศึกษาและเวียนศึกษาคณะผู้แทนราษฎรเท่านั้น

อาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องได้ทั้งสิ้น”

(2) ภาคผนวก ข. ประวัติและความเป็นมาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

ในส่วนนี้เอกสาร ก.ป. จะได้รวบรวมและสรุปความเป็นมาโดยย่อของร่างพระราชบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผู้เสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาจำนวนกี่ฉบับ แต่ละฉบับนั้นใครเป็นผู้เสนอบ้างและมีหลักการตลอดจนเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ มีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง โดยสามารถแยกเนื้อหาของภาคผนวก ข. ออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ โดยจะรวบรวมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ทุกฉบับที่มีผู้เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในคราวนั้น ๆ

ส่วนที่ 2 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนนี้จะได้สรุปประวัติและความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติโดยย่อว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผู้เสนอจำนวนกี่ฉบับ แต่ละฉบับใครเป็นผู้เสนอบ้างและถ้าเป็นฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการเมื่อใดและหน่วยงานใดเป็นผู้เสนอหรือเป็นเจ้าของเรื่องนั้น

ส่วนที่ 3 เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่น บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ (เรื่องเสร็จที่ ..) หนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอทุกฉบับพร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น

(3) ภาคผนวก ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ในภาคผนวก ค. นี้จะเป็นการรวบรวมกระบวนการตราพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อว่าสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ชั้นลงมติเมื่อใดและในคราวประชุมครั้งใด ตลอดจนคณะกรรมการพิจารณาประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการพิจารณาศึกษาาร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 109 ของวุฒิสภา โดยในส่วนนี้จะเป็นข้อมูลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาว่าได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการของวุฒิสภาคณะใดเป็นผู้พิจารณาศึกษาาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าเพื่อรายงานต่อประธานวุฒิสภาและสำหรับประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

ส่วนที่ 3 เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และรายงานของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(4) ภาคผนวก ง. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภา ซึ่งจะเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภา ประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ



LIRP

Legislative Institute for Development Policy Promotion Thailand

*เพื่อหาสาระที่แท้ที่ปรากฏในเอกสารราชการนี้

จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสุตวาทานิ่ง

มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น*

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภาจะเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภาว่าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ชั้นลงมติ เมื่อใดในคราวประชุมครั้งใด และวุฒิสภามีมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอย่างไร ตลอดจนคณะกรรมการพิจารณาประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง

ส่วนที่ 2 เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศวุฒิสภา เรื่องตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภา เป็นต้น

(5) ภาคผนวก จ. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)

(6) ภาคผนวก ฉ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

(7) ภาคผนวก ช. แผนภูมิแสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนของภาคผนวก ช. นี้จะเป็นการนำแผนภูมิแสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภา เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นกระบวนการโดยรวมและสำหรับพิจารณาศึกษาประกอบกับเนื้อหาของเอกสาร ก.ป. ซึ่งจะทำให้สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นขั้นตอนและวิธีการจัดทำต้นฉบับของเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติ ความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย หรือการจัดทำเอกสาร เรื่อง พระราชบัญญัติที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตรา

พระราชบัญญัติของรัฐสภา (เอกสาร ก.ป.) โดยเป็นกระบวนการที่ดำเนินการและจะจัดทำโดยกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการต่อไปภายหลังจากนี้คือการนำต้นฉบับเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นก็จะดำเนินการประสานงานกับสำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อให้ความอนุเคราะห์จัดพิมพ์เอกสาร ก.ป.เป็นรูปเล่ม โดยจะมีการออกแบบปกรูปเล่มสวยงามและกำหนดลำดับที่จัดในแต่ละปี เพื่อเผยแพร่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำต่อไป



Legislative Institute of Thailand

“เพื่อหาสาระทั้งหมด ที่ปรากฏในเอกสารงานนี้
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสูตรเท่านั้น
มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

จากแนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผู้ใช้กฎหมายเมื่อมีปัญหาการปรับใช้และการตีความกฎหมายของนักกฎหมายหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดความชัดเจนและแน่นอนในแง่ของนโยบาย ปัญหารูปแบบ ปัญหาการขาดแคลนนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขากฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาการมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย จนในขณะนี้การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแนวความคิดดังกล่าวได้

ดังนั้น กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงเกิดแนวความคิดในการที่จะดำเนินการจัดทำ เอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น หรือการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติ ความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ (เอกสาร ก.ป.) ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวซึ่งเอกสาร ก.ป. ที่จะจัดทำขึ้นนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติตลอดจนประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภาโดยย่อ รวมทั้งเอกสารดังกล่าวยังได้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ อันจะทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบประวัติและความเป็นมาของพระราชบัญญัติและสามารถนำข้อมูลในเอกสาร ก.ป. ไปใช้สำหรับค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ ได้อีกด้วย



LIRIT

Legislative Institute for Development and Promotion of the Community and Culture (LIRIT) Thailand

"เมื่อสภาฯ ได้หมด ที่ปรากฏในเอกสารรายงานนี้
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสูตรเท่านั้น
มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น"

2 ข้อเสนอแนะ

จากแนวความคิดในการที่จะพัฒนางานเกี่ยวกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อรองรับภารกิจของสมาชิกวุฒิสภา และผู้ที่เกี่ยวข้องในวงงานนิติบัญญัติ ซึ่งกลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะดำเนินการจัดทำเอกสารสำหรับการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้นหรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และถือว่าเป็นการพัฒนางานประจำที่ทำอยู่ ซึ่งนับว่าเป็นงานใหม่สำหรับกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย และในการดำเนินการจัดทำเอกสารดังกล่าวนี้อาจจะประสบปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้ กล่าวคือ ด้านการจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ ด้านกรอบระยะเวลาในการจัดทำ ด้านการสร้างควมยอมรับในผลงานทางวิชาการที่เผยแพร่ และด้านการให้บริการและการประเมินผลข้อมูล ดังต่อไปนี้

(1) ด้านการจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะมีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การจัดทำเอกสาร ก.ป. จึงอาจจะมีปัญหาว่า สมควรนำข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องอะไรบ้างมาใช้สำหรับการจัดทำ เพราะคงเป็นไปได้ไม่ได้ที่เอกสาร ก.ป. แต่ละฉบับ จะรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้ทั้งหมดอันจะเป็นการเกินวัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสาร ก.ป. ซึ่งเป็นเพียงเอกสารที่สรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาโดยย่อเท่านั้น และนอกจากจำนวนข้อมูลและเอกสารจะมากแล้ว ยังปรากฏว่าข้อมูลและเอกสารในแต่ละส่วนแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่างก็จัดทำและจัดเก็บไว้เฉพาะสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเท่านั้น และเอกสารบางชิ้นมีการจัดทำขึ้นเพียงชั่วคราวเฉพาะสำหรับใช้บางช่วงเวลาเท่านั้น ประกอบกับไม่มีระเบียบการจัดเก็บที่แน่นอนซึ่งอาจจะทำให้มีปัญหาในการสืบค้นข้อมูลที่ต้องการในภายหลัง



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

(2) ด้านกรอบระยะเวลาในการจัดทำ

ด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดทำเอกสาร ก.ป. ของกลุ่มงานพัฒนา กฎหมายนั้นต้องการให้มีการจัดทำและเผยแพร่พร้อม ๆ กับการประกาศ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งระยะเวลาในการจัดทำนั้นน่าจะ ค่อนข้างจะจำกัด โดยกลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะต้องดำเนินการจัดทำต้นฉบับทันที ที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อให้เอกสาร ก.ป. ออกเผยแพร่ ทันกำหนดเวลาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายนั้น อาจจะไม่ได้แล้วเสร็จตามกำหนดดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในหลายด้าน เช่น ข้อจำกัดด้านบุคลากรและข้อจำกัดด้านการประสานงานและการจัดพิมพ์ต้นฉบับเป็น ต้น ตลอดจนกลุ่มงานพัฒนากฎหมายยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกิจอื่น ๆ อีกด้วย ทำให้การดำเนินการจัดทำอาจจะไม่ได้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาได้

(3) ด้านการสร้างความยอมรับในผลงานทางวิชาการที่เผยแพร่

ดังที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่าการดำเนินการจัดทำเอกสาร ก.ป. ของ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นของการจัดทำ เจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการ ดำเนินการจัดทำเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งรวมทั้งปัญหาการ ขาดนักวิชาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขากฎหมายต่าง ๆ อย่งไร ก็ตามในการดำเนินการจัดทำเอกสาร ก.ป. เอง อาจจะมีปัญหาและอุปสรรค เช่นเดียวกัน เนื่องจากการจัดทำเอกสาร ก.ป. นั้นมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของ กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ประกอบกับกลุ่มงานพัฒนากฎหมายยังขาดแคลน บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะความรู้ความสามารถเฉพาะด้านของ สาขาวิชาการประเภทต่าง ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงอาจทำให้มีปัญหาการได้รับความ ยอมรับในผลงานทางวิชาการที่เผยแพร่จากสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการตลอดจน บุคคลที่มีความสนใจทั่วไป

(4) ด้านการใช้บริการและการประเมินผลข้อมูล

การจัดทำเอกสาร ก.ป. ของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายจะมีการเผยแพร่ อย่างกว้างขวางแก่บุคคลหลายกลุ่ม กล่าวคือ มีการเผยแพร่แก่สมาชิกรัฐสภา

คณะกรรมการธิการ ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนที่เกี่ยวข้องและสนใจในระบบงานของรัฐสภาทั่วไป ดังนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการให้บริการและการประเมินผลข้อมูล โดยเฉพาะในการประเมินผลข้อมูลและความพึงพอใจนั้น เนื่องจากผู้รับบริการเอกสาร ก.ป. มีหลายกลุ่มหรือหลายระดับจึงทำให้มีความยากลำบากในการที่จะทราบว่าข้อมูลที่น่ามาจัดทำเอกสาร ก.ป. นั้นมีความเหมาะสมหรือเพียงพอต่อความต้องการของผู้ที่ทำการศึกษาและค้นคว้าหรือไม่เพียงใด

การดำเนินงานทั้งหมดของกลุ่มงานพัฒนากฎหมายในประเด็นอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการกฎหมายนั้น อาจจะมีควมจำเป็นที่ต้องมีการประเมินผลของการจัดทำ โดยเป็นการสรุปและประมวลสภาพปัญหาของการดำเนินการจัดทำผลงานทางวิชาการกฎหมายในหลายลักษณะที่กลุ่มพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการจัดทำเพื่อสรุปและประเมินกรอบและทิศทางในการปฏิบัติงานในภารกิจนี้ต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวเบื้องต้นแล้ว ในการนี้เห็นควรมีข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้ คือ

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สืบเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพราะปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของกระบวนการนิติบัญญัติ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายนั้นได้ประสบปัญหาและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามีจุดบกพร่องในหลายประการ ในการนี้ ได้มีแนวนโยบายว่าจะดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่จากการศึกษาวิเคราะห์แล้วทำให้พบว่า ด้วยข้อจำกัดในหลายประการที่อาจจะทำให้การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาทุกฉบับอาจไม่ประสบ

ความสำเร็จได้ ดังนั้น การเลือกจัดทำควรมีการเลือกกฎหมายเฉพาะที่มีความสำคัญ และเป็นที่น่าสนใจของประชาชน หรือกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะจะก่อให้เกิดแรงจูงใจและได้รับความสนใจ จากประชาชนทั่วไปอันจะทำให้เกิดกระบวนการจัดทำอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การเรียบเรียง และการนำเสนอข้อมูล

เนื่องจากการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายทั้งหมดเพื่อนำมาทำการศึกษาและวิเคราะห์แล้วสรุปเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องนั้นทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรประสานร่วมมือกันอย่างจริงจัง ต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายของทั้ง 4 หน่วยงานให้สามารถเข้าถึงข้อมูลซึ่งกันและกันได้ ส่วนการเรียบเรียงและการนำเสนอข้อมูลนั้นต้องเรียงลำดับเนื้อหาและโครงสร้างออกเป็นลำดับตามขั้นตอนของการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและการนำเสนอข้อมูลนั้นต้องให้สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ไม่ควรใช้ถ้อยคำกฎหมายหรือถ้อยคำที่ยากมากเกินไป

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการเผยแพร่เพื่อประโยชน์ในการใช้และการตีความกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป

สมควรดำเนินการสร้างฐานข้อมูลทางด้านกฎหมายให้เป็นระบบเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไปได้รับทราบ และปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับทุกฝ่าย ในการเผยแพร่นั้นควรมีการรวบรวมเอกสารข้อมูลทั้งหมดตั้งแต่ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติไปจนถึงสรุปเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องมีการจัดเก็บข้อมูลในซีดี – รอม รวมทั้งจัดทำระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลดังกล่าวเพื่อการเผยแพร่กับสถาบันการศึกษา ฝ่ายราชการที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น ขั้นตอนนี้ควร



กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการโดยเฉพาะเป็น
ผู้รับไปดำเนิน

(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเร่งให้คู่มือในการจัดทำเจตนารมณ์ ของกฎหมาย

การจัดทำคู่มือในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่
หลักประการหนึ่งของคณะกรรมการกำหนดวิธีการในการจัดทำเจตนารมณ์ของ
กฎหมายซึ่งในเบื้องต้นก่อนที่จะดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น
คณะกรรมการดังกล่าวควรดำเนินการให้มีการจัดทำคู่มือในการจัดทำเจตนารมณ์ของ
กฎหมายขึ้นโดยเร่งด่วน เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการจัดทำที่ชัดเจน
ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของไทยดำเนินไปได้อย่างเป็นรูปธรรม
และมีทิศทางเดียวกันและยังจะเป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับเป็นคู่มือให้บุคลากร
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ศึกษาและทำความเข้าใจ
ต่อไปอีกด้วย

(5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพและความรู้ ความสามารถของบุคลากรของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นในประเด็นของความสัมพันธ์ข้อและความยาก
ของเนื้อหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากร
ที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะความรู้ความสามารถเฉพาะด้านของ
สาขาวิชาการประเภทต่าง ๆ ในกรณีนี้ควรที่จะมีการแบ่งกลุ่มสาขาวิชากฎหมาย
ออกเป็นด้านหรือสาขาต่าง ๆ เช่น ข้าราชการการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการ
แผ่นดิน สาขากฎหมายการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา สาขากฎหมายการคลัง
การธนาคาร และสาขากฎหมายการอุตสาหกรรม เป็นต้น แล้วจัดแบ่งบุคลากรที่มี
ความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาแต่ละกลุ่มเป็นพิเศษเข้าศึกษา ติดตาม รวบรวม
ข้อมูลในชั้นพิจารณาและสรุปการจัดทำเจตนารมณ์ดังกล่าว ตลอดจนการอบรมให้
ความรู้บุคลากรที่รับผิดชอบทุกฝ่ายให้มีความเข้าใจในกระบวนการจัดทำเจตนารมณ์
ของกฎหมายไปในทิศทางเดียวกัน



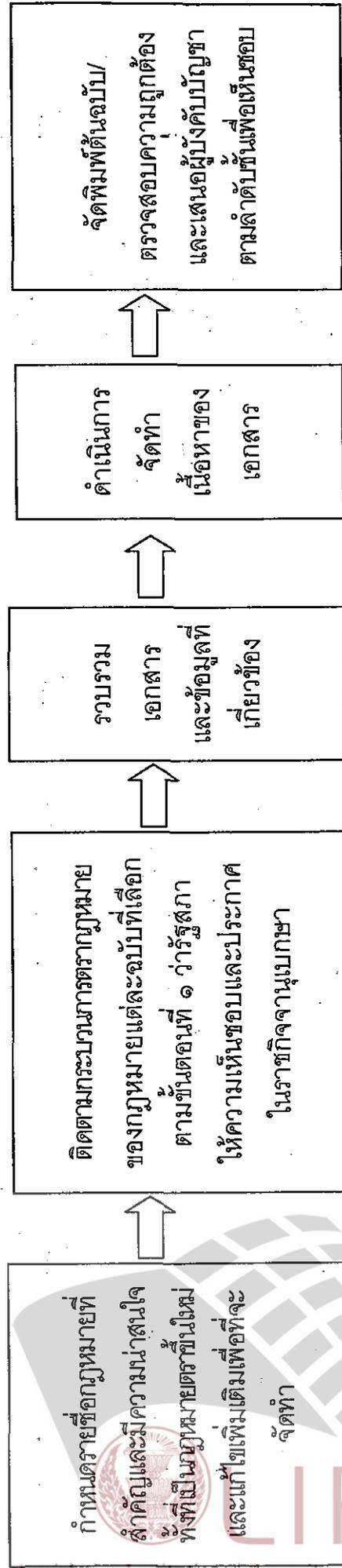
LIRIT

Legislative Institute for Development and Promotion of the Community Culture and Environment Thailand

เพื่อหาสาระทั้งหมด ที่ปรากฏในเอกสารราชการนี้
จัดทำเพื่อการศึกษาและเวียนไปตามหลักสูตรเท่านั้น
มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องใดๆ ทั้งสิ้น

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำเอกสาร สำหรับการสืบค้นเจตนาารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้น
หรือการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายในแต่ละฉบับ

การจัดทำเจตนาารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (จัดทำความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว)



บรรณานุกรม

หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์ประกายประกาย. 2545 หน้า 122 – 125.

ธานินทร์ ภัยวิเชียร, วิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2523 หน้า 71 – 72.

สถาบันพระปกเกล้า, รายงานโครงการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ

การพิจารณา และอนุมัติกฎหมายไทย. บทที่ 5 หน้า 1.

รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำต้นแบบเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ครั้งที่ 1/2546 วันพุธที่ 2 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องประชุม

คณะกรรมการธิการ หมายเลข 3501 ชั้น 5 อาคารรัฐสภา 3.



Legislative Institute for Development and Promotion of the Knowledge of Thailand

“เพื่อพัฒนาระบบคิด ที่ปรากฏในเอกสารราชการนี้
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสุตเท่านั้น
มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น”

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล : นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

วัน เดือน ปีเกิด : 30 กรกฎาคม 2501

สถานที่เกิด : จังหวัดอุทัยธานี

วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต
(รัฐศาสตร์) และนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัย
รามคำแหง
ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ระดับปริญญาโทศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
ระดับปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต
จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งหน้าที่ : ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การงานปัจจุบัน : นิติกร ระดับ 8ว.
ถนนรัชชูปถงใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300





Legislative Institutional Repository of Thailand