



# การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

“การตีความกฎหมาย” หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน หรือกำกวม มีความหมายได้หลายทาง ทั้งนี้ เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายอย่างไร

กฎหมายที่ดีนั้นจะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี และจะต้องมีส่วนประกอบที่ดีสามส่วนคือ ร่างกฎหมายที่ดี ที่เป็นสิ่งที่ป้อนเข้ามา (Input) กระบวนการพิจารณากฎหมายที่ดี (Process) ที่จะส่งผลให้ได้กฎหมายที่ดีเป็นผลลัพธ์ (Output) ซึ่ง “ร่างกฎหมายที่ดี” และ “กฎหมายที่ดี” หมายถึงกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายในสังคม โดยจะต้องจัดสรรสิทธิและประโยชน์อย่างสมดุลให้กับชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและมีกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดี กล่าวคือมีความโปร่งใสและทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและมีความเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนั้นยังต้องเป็นกฎหมายที่ดีในด้านรูปแบบอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์แล้วยังประสบปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเนื้อหาของกฎหมายยังขาดความสมบูรณ์และมีจุดบกพร่องหลายประการ อาทิ ปัญหาการที่กฎหมายขาดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญทำให้ไม่สามารถทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ เกิดปัญหาในการปฏิบัติที่จะต้องมีการตีความ ซึ่งการตีความกฎหมายนั้น ก็จะต้องแปลด้วยบทกฎหมายที่มีข้อความเคลือบคลุมหรือน่าสงสัยให้มีความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกแก่การนำไปใช้บังคับหรือเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการตีความกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้วอาจตีความได้ใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมของชาติ แต่ในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในการจัดทำและรวบรวมเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเป็นทางการ

แนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยจะได้รับการเรียกร้องจากหลายฝ่ายในทุกครั้งที่มีการมีปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้และการตีความกฎหมายของนักกฎหมายหรือประชาชนโดยทั่วไป



แต่เนื่องจากนโยบายในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติในอดีตที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนและแน่นอนในนโยบาย อีกทั้งยังขาดการติดตามและขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งปัญหาการขาดแนวทางในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ ตลอดจนปัญหาด้านแนวความคิดและทฤษฎีในทางวิชาการว่ากรจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในรูปแบบและแนวทางใด จึงจะถือได้ว่าเอกสารแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

วารสาร **"จลนिति"** จึงได้พิจารณาถึงความสำคัญในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามมติของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และต่อมาได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ ๔๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้ง **คณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย** โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบการบริหาร และการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่สะท้อนเจตนารมณ์เบื้องต้นของกฎหมาย รวมทั้งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในการปรับใช้และการตีความกฎหมาย

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสาร **"จลนिति"** จึงเห็นควรที่จะได้เสนอบทสัมภาษณ์ทางวิชาการและบทความทางวิชาการเรื่อง **"การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ"** โดยเฉพาะแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอแนะและทรรศนะที่เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จาก นายโสภณ เพชรสว่าง ประธานกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ ศาสตราจารย์จรัญ ภักดีธนากุล กรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจได้มีโอกาสรับทราบถึงศาสตร์ด้านการใช้และการตีความกฎหมายต่อไป.







จัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในขณะนี้ทางคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) เพื่อเป็นต้นแบบหรือเป็นการนำร่องของการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ต่อไป

**จุลนิติ** : การดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่คณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้พิจารณาดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน รวมทั้งการกำหนดรูปแบบไว้อย่างไร

**นายโสภณฯ** : หลักเกณฑ์ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในเบื้องต้นนี้ อย่างที่ได้เรียนให้ทราบในเบื้องต้นแล้วว่าทางคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้พิจารณาและมีความเห็นร่วมกันว่าควรจะได้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน) มาทำการศึกษาเป็นต้นแบบเบื้องต้นก่อนและเมื่อทุกอย่างพร้อม ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมด้านบุคลากร รูปแบบ และงบประมาณแล้วก็จะได้มีการนำกฎหมายทุกฉบับมาทำการศึกษาเพื่อจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ ทางคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายจะกำหนดให้มีการศึกษาเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะร่างกฎหมาย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ ๑ คือ ชั้นรับหลักการแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถือว่าได้รับการยืนยันจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่าจะได้รับการพิจารณาในลำดับขั้นตอนต่อ ๆ ไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับวิธีการและขั้นตอนในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น คณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดำเนินการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกร่างและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการขึ้นแล้วจำนวน ๒ คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ คณะอนุกรรมการศึกษาเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๒ คณะมีหน้าที่และรับผิดชอบในการศึกษาเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยให้เข้าฟังการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการร่วมกัน (ถ้ามี) พร้อมทั้งขอรับสำเนาเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการดังกล่าวในทุกขั้นตอน ซึ่งการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ คณะอนุกรรมการจะต้องทำการประมวลรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลังไปถึงเจตนารมณ์ของผู้กร่างพระราชบัญญัติ หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนนักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ และคณะอนุกรรมการจะมีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น ประมวลผล และวิเคราะห์เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตรา เพื่อนำเสนอเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละมาตรานั้นให้เป็นที่ปรากฏ โดยระบุเจตนารมณ์และวิเคราะห์รายละเอียดข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นรายมาตราและนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

ในส่วนของข้อกำหนดรูปแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ คณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้พิจารณาให้มีการกำหนดรูปแบบการนำเสนอเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ดังนี้

**ขั้นตอนที่ ๑ เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร**

ในขั้นตอนที่ ๑ นี้จะได้ทำการรวบรวมเหตุผลและข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการที่เป็นต้นเรื่อง และในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

**ขั้นตอนที่ ๒ เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร**

**ขั้นตอนที่ ๓ เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา**

ในขั้นตอนที่ ๒ และ ขั้นตอนที่ ๓ ซึ่งเป็นการพิจารณาของรัฐสภา กล่าวคือ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาของวุฒิสภาจะได้



รวบรวมและสรุปประเด็นการอภิปราย เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอน และข้อสังเกตอันเป็นประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา โดยในขั้นตอนที่ ๒ และขั้นตอนที่ ๓ ดังกล่าวนี้นี้จะได้มีการแบ่งเป็นขั้นตอนย่อยอีก ๔ ขั้นตอนย่อย ดังนี้

- (๑) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา
- (๒) การพิจารณาในวาระที่สอง โดยคณะกรรมการธิการของแต่ละสภา
- (๓) การพิจารณาในวาระที่สองของแต่ละสภา ภายหลังจากที่คณะกรรมการธิการได้พิจารณาเสร็จแล้ว
- (๔) การพิจารณาในวาระที่สามของแต่ละสภา

และหากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาก็จะมีการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในชั้นการพิจารณาดังกล่าวด้วย

**จตุรนิติ :** ท่านคิดว่าอะไรเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมีแนวทางในการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

**นายโสภณ :** ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเทศไทยขณะนี้คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลที่จะนำมาทำการวิเคราะห์หรือสืบค้นเพื่อหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับก่อนที่จะมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้นจะต้องผ่านกระบวนการในการพิจารณาหลายขั้นตอนด้วยกัน ทั้งขั้นตอนก่อนร่างพระราชบัญญัติจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนี้ก็จะมีเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ในทุกขั้นตอน โดยไม่มีการรวบรวมไว้ในที่เดียวกัน ตลอดจนในปัจจุบันการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะไม่มีเอกสารในการศึกษาวิเคราะห์หรือข้อมูลที่ใช้ประกอบการยกร่างแต่อย่างใด จะปรากฏเพียงบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งไม่ค่อยจะมีประโยชน์ต่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าใดนัก

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการขาดบุคลากรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการเฉพาะในการที่จะประมวลและติดตามการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละฉบับทุกขั้นตอน ทั้งนี้ โดยเหตุที่การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยบุคลากรจำนวนมาก และต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกฎหมาย

**บทสัมภาษณ์**



นั้น ๆ และต้องมีการอุทิศเวลาที่ค่อนข้างมากกับการดำเนินการตรงนี้ แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจากทุกภาคส่วนหรือแม้แต่คณะอนุกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นมาแล้วแต่มีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้วทั้งสิ้น

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลนั้น ขณะนี้ทางคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเพื่อขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาศึกษาหรือที่ใช้ประกอบในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้ประสานขอความร่วมมือให้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐว่าในอนาคต หากจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องมีการจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือที่ใช้เป็นเอกสารประกอบการยกร่างกฎหมายนั้น ๆ เสนอมาพร้อมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาได้มีโอกาสรับทราบถึงความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้น ๆ ว่าต้องการออกกฎหมายเพื่ออะไร หรือมีเจตนารมณ์อย่างไร และรวมถึงเอกสารในชั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร และมีเหตุผลหรือข้อสังเกตอย่างไร แทนที่จะส่งมาแต่เฉพาะตัวร่างพระราชบัญญัติและบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติตัวอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนของปัญหาด้านบุคลากรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะนั้น ขอเรียนให้ทราบว่าขณะนี้ ฯพณฯ ประธานรัฐสภา ได้มีดำริที่จะเสนอกฎหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภาเสียใหม่ โดยให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและจัดตั้งสำนักกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้มีหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐสภา และสำนักกฎหมายใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้จะแบ่งส่วนราชการภายในให้มีกลุ่มงานเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการเฉพาะ ซึ่งโครงสร้างที่กำลังจะปรับปรุงนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ และในขณะเดียวกันสิ่งที่สำคัญคือต้องให้โอกาสแก่บุคลากรเหล่านี้ได้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ตรงนี้พอสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาสมองไหลที่กำลังเกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของราชการในปัจจุบัน



**จุดนิติ** : **ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากการจัดทำ  
เจตนารมณ์ของกฎหมายโดยผ่านนิติบัญญัติ**

**นายโสภณฯ** : การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น หากเกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหวัง  
ของผู้ที่ดำเนินการจัดทำแล้วจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ  
บุคลากรที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับวิชาการทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เช่น ในฐานะ  
ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบเจตนารมณ์ของ  
กฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็จะเป็นไปด้วยความสะดวกและ  
ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายการใช้บังคับกฎหมายก็จะสัมฤทธิ์ผล  
และในอนาคตหากจะมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายฉบับนั้น ๆ ก็สามารถที่จะ  
หยั่งทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการแก้ไขหรือปรับปรุงว่าการที่  
กฎหมายเดิมบัญญัติไว้อย่างนี้มีเจตนารมณ์อย่างไรจะทำให้การแก้ไขหรือปรับปรุง  
กฎหมายสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีความสมบูรณ์และ  
เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของสังคมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ต่อนิสิต  
นักศึกษา หรือประชาชนผู้สนใจที่มีความใฝ่รู้จะได้ใช้เป็นเอกสารประกอบการ  
ตีความ หรือศึกษาหาความรู้ในทางวิชาการกฎหมายต่อไป

เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้จะแหล่งข้อมูลที่สำคัญ  
สำหรับใช้ในการอ้างอิงที่ดีที่สุด สำหรับเพื่อการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายใน  
ประเทศ และประการสำคัญเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการ  
ป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้บังคับใช้  
กฎหมายที่อาจมีเจตนาบิดเบือนหรือนำกฎหมายมาบังคับใช้ โดยไม่เป็นไปตาม  
ความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมายจนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนถึงสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

ประการสำคัญอีกประการหนึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ดำเนินการ  
จัดทำเสร็จสมบูรณ์แล้วนี้คงไม่อาจที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหวังของผู้ที่  
ดำเนินการจัดทำได้หากไม่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบอย่าง  
กว้างขวางและอย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงต้องพยายามเผยแพร่ให้ประชาชนได้มีโอกาส  
รับรู้รับทราบ อย่างแพร่หลาย อาจจะโดยวิธีการจัดส่งหรือเผยแพร่ให้หน่วยงาน  
หลัก ๆ ในท้องถิ่น เช่น ส่งให้แก่จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร  
ส่วนตำบล ตลอดจนสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นต้น เนื่องจาก  
ในปัจจุบันความรู้ในทางกฎหมายยังจำกัดวงแคบอยู่แต่เฉพาะในกระบวนการ  
ยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถที่จะ  
เข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาในฐานะที่เป็น  
องค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องทำให้ประชาชนได้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักกฎหมาย  
หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มากที่สุด.

๗๘

บทสัมภาษณ์





# บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์จรัญ ภัคดีธนากุล กรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ณ อาคารสุขประเสริฐ ชั้น ๑๕ เวลา ๑๐.๓๐ น.

จลนิต : ยากทราบว่ามีมาและแนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างไร

ศ. จรัญฯ : ที่มาของแนวความคิดในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผ่าน  
กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อ  
รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็น  
กฎหมายแล้ว โดยหลักการผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายทุกฝ่ายจะต้องยึดถือ  
เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญยิ่งกว่าบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่  
ในทางปฏิบัติมักจะพบว่า ผู้ปฏิบัติไม่สามารถที่จะหาแหล่งข้อมูลที่แสดง  
ความหมาย ที่มา หรือเจตนารมณ์ ตลอดจนแหล่งข้อมูลที่แสดงให้ผู้ที่ใช้บังคับ  
กฎหมายและประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายทราบว่า  
เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นอย่างไร เมื่อไม่มีทางใดที่จะนำไปสู่การ  
ค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ การปรับใช้และการตีความกฎหมายให้  
สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้  
ผู้ปฏิบัติจึงจำเป็นต้องปรับใช้และตีความกฎหมายตามตัวอักษรดังที่ปรากฏ ทำให้  
บ่อยครั้งที่การใช้และการตีความกฎหมายของประเทศไทยไม่ตรงตามเจตนารมณ์  
ของผู้ร่างกฎหมาย หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้เป็น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับใช้และการตีความกฎหมายของประเทศไทย  
ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจึงก่อให้เกิดกระบวนการทำงานของนักกฎหมาย  
ทั้งระบบ ที่มีปรับใช้และตีความกฎหมายโดยยึดติดที่ตัวลายลักษณ์อักษร  
ถ้อยคำ หรือสำนวนของกฎหมายมากกว่าเจตนารมณ์หรือ Spirit ของ  
กฎหมาย ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดว่าจะทำอย่างไร เราจึงจะร่วมกันแก้ไข  
ปัญหาเหล่านี้ได้ แนวทางหนึ่งที่เราจะสามารถทำให้นักกฎหมายสามารถปรับ  
ใช้กฎหมายได้ตรงกับวัตถุประสงค์อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มาก  
ยิ่งขึ้น ก็คือ จะต้องต้องมีผู้รับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูลที่แสดงเจตนารมณ์  
ของกฎหมายนั้น ๆ ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับให้บริการแก่นัก

บทสัมภาษณ์



กฎหมายและประชาชนโดยทั่วไปในการเข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับ

ในปัจจุบันนี้เราจะพบว่า ข้อมูลต่าง ๆ ที่สามารถแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นั้น ต่างก็กระจัดกระจายอยู่อย่างไม่เป็นระบบ ตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และที่สำคัญมากคือ คำอภิปรายในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการของทั้ง ๒ สภา ซึ่งแม้จะมีการบันทึกไว้ในเอกสารของรัฐสภา แต่ก็ยังไม่เป็นระบบและยังคงกระจัดกระจายกันอยู่ ทำให้นักกฎหมายหรือประชาชนที่สนใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่สามารถที่จะเข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วน หรือเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ดังนั้น หากได้มีการจัดระบบและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดระยะเวลาของการพิจารณาอย่างต่อเนื่องโดยการประมวลและรวบรวมไว้ให้เป็นระบบ ให้ผู้ที่สนใจสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายกว่าการที่จะไปอ่านรายงานการอภิปรายทั้งหมดที่มีอยู่มากมาย โดยการจัดทำนั้นจะต้องมีทฤษฎีและหลักฐานทางวิชาการสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้สามารถนำเอกสารหลักฐานดังกล่าวไปอ้างอิงในการใช้บังคับกฎหมาย การศึกษาหรือการวิจัยเพื่อการพัฒนาต่อไปได้ ก็จะทำให้การใช้กฎหมายของนักกฎหมายและประชาชนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

**ปัญหาในลำดับต่อมาคือ ปัญหาในประเด็นที่ว่าใครจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย** คณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เห็นพ้องต้องกันว่า ในขณะที่ยังไม่มียุติบัญญัติเข้ามารับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าวนี้ ควรให้ทางรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับด้านนิติบัญญัติโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ **ดังนั้น ทาง ฯพณฯ นายโกศล พลกุล ประธานรัฐสภา จึงได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ ๔๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายขึ้น** อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้แทนของส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมจำนวน ๓๓ คน โดย



มีนายโสภณ เพชรสว่าง เป็นประธานกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางและรูปแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายสำหรับเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการต่อไป

**จลนิตติ** : **หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอน รวมทั้งการกำหนดรูปแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติของคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำเป็นอย่างไร**

**ศ. จรรย์ฯ** : การกำหนดวิธีการและขั้นตอน รวมทั้งการกำหนดรูปแบบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนับเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความยากลำบากเป็นอย่างยิ่งในบางประเทศใช้วิธีการสร้างฐานข้อมูลการอภิปรายการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันแบบ Primary Source โดยไม่มีการปรับแต่งข้อมูลจากผู้ทำหน้าที่รวบรวมแต่ประการใด ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ถือเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลแบบปฐมภูมิที่มีน้ำหนักในการอ้างอิงและค้นคว้า แต่จะทำให้มีความยากในการเข้าถึงและยากต่อการทำความเข้าใจในข้อมูลดังกล่าวของนักกฎหมายและประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายที่กระจัดกระจายและไม่เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีการจัดสรรและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบจากผู้ที่ทำเนิการรวบรวม ผลที่ตามมาจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายนั้น ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลดังกล่าวได้อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น การจัดทำฐานข้อมูลด้วยวิธีการนี้ แม้จะสมบูรณ์และทำได้ง่าย และมีข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกชั้นการพิจารณา แต่ข้อเสียก็คือ ในที่สุดนักกฎหมายและประชาชนต่างก็ไม่ต้องการที่จะนำไปใช้อ้างอิงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย เหมือนกับในการจัดทำฐานข้อมูลของบางประเทศที่มีประชาชนจำนวนน้อยที่ประสงค์จะเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ จะมีผู้สนใจศึกษาก็เพียงนักวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น

ปัญหาในการจัดทำฐานข้อมูลด้วยวิธีการแรก ทำให้เรา มีความคิดร่วมกันว่าควรที่จะมีการดำเนินการในอีกวิธีการหนึ่งซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า กล่าวคือ การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการประมวลและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องนั้นมาจัดระบบ และคัดเลือกแต่เฉพาะข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญและนำมาจัดลำดับเป็นขั้นตอนให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกฎหมายนั้น ๆ หรืออาจจะดำเนินการจัดทำเป็นรายมาตรา ว่าในแต่ละมาตรามีข้อพิจารณา หรือมีการลงมติ ตลอดทั้งมีข้อสังเกตในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างไรบ้าง



วิธีการนี้จะทำให้เราสามารถได้ฐานข้อมูลที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้สั้น กะทัดรัด เป็นระบบ และสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้โดยง่าย แต่การจัดทำฐานข้อมูลในลักษณะนี้ก็มียจุดอ่อนอยู่เช่นกัน กล่าวคือ อาจจะทำให้ข้อมูลที่ปรากฏไม่ตรงกับฐานข้อมูลจริง ทั้งนี้ เพราะไม่ใช่ข้อมูลปฐมภูมิ แต่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ หรือ Secondary Source แต่ก็ยังนับเป็นฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เพราะได้มีการจัดทำไปพร้อมกันกับการพิจารณาในแต่ละลำดับชั้นอย่างใกล้ชิด และผู้ที่มีหน้าที่ในการรวบรวมเพื่อจัดทำก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขากฎหมายเรื่องนั้น ๆ และจะมีระบบควบคุมตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูลเหล่านี้ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลว่าสามารถแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปรับใช้และการตีความกฎหมายได้หรือไม่

ซึ่งคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เห็นพ้องต้องกันว่าควรดำเนินการจัดทำในรูปแบบที่สอง ซึ่งจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่า แต่ก็จะต้องลงทุนมากพอสมควร โดยเฉพาะในแง่ของบุคลากรผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ

**จลนิตี :** หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกฎหมายที่จะจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ท่านคิดว่าควรที่จะมีการคัดเลือกเฉพาะกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญหรือจะจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

**ศ. จริญญา :** โดยอุตมคติแล้วควรที่จะจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่ปัญหาก็คือ หากเราจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา บุคลากรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำก็อาจมีจำนวนไม่เพียงพอ ในระยะแรกอาจเริ่มต้นโดยการจัดทำเฉพาะกฎหมายที่มีความสำคัญหรือเป็นที่น่าสนใจของประชาชนเท่าที่สามารถจะกระทำได้ก่อน ต่อจากนั้นจึงจะได้นำเสนอเป็นประเด็นเพื่อนำไปสู่การขออนุมัติงบประมาณเพื่อขออัตราค่าจ้างบุคลากรเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพราะเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบให้มีการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ นั้น มิใช่ประกาศไปเพื่อที่จะไม่ใช้กฎหมายเหล่านั้น กฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการนำไปใช้บังคับในลักษณะต่าง ๆ เสมอ รัฐสภาก็ย่อมประสงค์ที่จะให้นักกฎหมายและประชาชนได้มีการปรับใช้และการตีความกฎหมายให้สอดคล้องหรือต้องตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในทุกฉบับอย่างแท้จริง และหลักฐานที่เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะต้องมีที่มาจากเอกสารที่เราได้รวบรวมสรุปและวิเคราะห์อย่างสมบูรณ์แล้วนั่นเอง ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเรียกเอกสารนี้ว่า Travaux



préparatoires ซึ่งถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งหมดที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็เป็นกรยากอย่างยิ่งที่องค์กรอื่นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำ

**จุลนิติ** : ในฐานะที่ท่านเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ซึ่งถือเป็นต้นแบบนาร่องในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ท่านมีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำอย่างไร

**ศ. จริญญา** : ในการจัดทำเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐานนั้น ผมได้วางหลักการหรือแนวทาง รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำไว้ดังนี้

**ประการแรก** ผมมีแนวความคิดที่จะจัดทำเรียงตามลำดับมาตรา โดยจะวางมาตราที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้นเป็นหลักหรือเป็นหัวข้อในลำดับแรกก่อน ต่อจากนั้นจะได้นำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรานั้น ๆ เป็นการเฉพาะมาบรรจุไว้ รวมตลอดทั้งความเป็นมาของการพิจารณบทบัญญัติของมาตรานั้น เช่น มาตรานี้ได้มีการเสนอขึ้นในชั้นการพิจารณาชั้นใดเป็นครั้งแรก อาจจะเสนอขึ้นในชั้นกรรมการร่างพระราชบัญญัติ หรือได้มีการเพิ่มขึ้นในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือได้เพิ่มขึ้นในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เป็นต้น

**ประการที่สอง** คือ เหตุผลในการมีบทมาตราดังกล่าว ในส่วนนี้ก็จะอาศัยข้อมูลของผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าเหตุใดจึงต้องมีบทบัญญัติมาตราดังกล่าว หรือกฎหมายเดิมมีสภาพปัญหาและอุปสรรคในการใช้บังคับอย่างไรจึงจะต้องเข้าสู่กระบวนการปรับปรุงแก้ไข

**ประการที่สาม** คือ ข้อพิจารณาหักท้วงจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ มีอย่างไรบ้าง

**ประการที่สี่** คือ มติที่สนับสนุนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในแต่ละมาตราในแต่ละลำดับขั้นของการพิจารณาเป็นอย่างไร



**ประการที่ห้า** คือ คำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับมาตราดังกล่าวในแต่ละลำดับชั้นการพิจารณาที่สำคัญและสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะได้นำเสนอโดยคัดเลือกเฉพาะบางตอนของการอธิบายที่มีความสำคัญของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่าน ทั้งจากกรรมการกฤษฎีกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา อาจจะทำนละ ๓-๕ บรรทัด สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการช่วยค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี เมื่อมีการโต้แย้งกันในความหมายของบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ

**ทุกวันนี้** นักกฎหมายไทยมีการกล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายกัน อยู่เสมอเมื่อเกิดปัญหาในการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งในทางหลักวิชาการแล้วเจตนารมณ์ของกฎหมายมิใช่เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย และมีเจตนารมณ์ของผู้ใช้กฎหมาย หากแต่จะต้องมาจากประวัติและความเป็นมาของกฎหมายซึ่งจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจนและมีการประมวลอย่างเป็นระบบแล้วเท่านั้น

ในการดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จะพบว่าบทบัญญัติในมาตราแรก ๆ เช่น มาตรา ๑ มาตรา ๒ และมาตรา ๓ มักจะไม่มีปัญหาในการวิเคราะห์มากนัก แต่ข้อพิจารณาและบทวิเคราะห์จะมีมากขึ้นเมื่อเข้าสู่การพิจารณาในส่วนของบทนิยามศัพท์ที่มีความเป็นมาและมีการโต้แย้งกันอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน และจะต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งฉบับ ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้วิธีการในลักษณะที่รอให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ สำเร็จเสร็จสิ้นทุกกระบวนการแล้วจึงจะมาเริ่มต้นดำเนินการ โดยเก็บประเด็นการพิจารณาในแต่ละลำดับชั้นตอนย้อนหลังไม่ได้ **วิธีการที่ดีที่สุดคือการติดตามและรวบรวมข้อมูลการพิจารณามาตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มแรกของการพิจารณาโดยดำเนินการควบคู่กันไปอย่างใกล้ชิดเป็นระยะ ๆ จนกว่าการพิจารณากฎหมายจะแล้วเสร็จสมบูรณ์**

ปัญหาในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศไทยที่สำคัญในขณะนี้ คือ ปัญหาในการขาดบุคลากรที่จะเป็นผู้ติดตามการพิจารณากฎหมายในแต่ละลำดับชั้น หากคณะกรรมการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จัดทำต้นแบบเอกสารแสดงที่มาอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายขึ้นเป็นรูปแบบตัวอย่างสักฉบับหรือสองฉบับ ทั้งนี้ เพื่อแสดงว่าเราสามารถจัดทำเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริงและมีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไร ก็จะนำข้อมูลเหล่านี้ไปเป็นฐานในการเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะโดยจะเป็น



หน่วยงานใหม่ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณเข้ามาสร้าง  
บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องเหล่านี้ต่อไป

**จุลนิติ** : **ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนจะได้รับจากการจัดทำเจตนารมณ์  
ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างไร**

**ศ. จรัญฯ** : เมื่อเราได้ดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง  
เสร็จสมบูรณ์แล้ว ก็จะได้เผยแพร่ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป และเมื่อนักวิชาการ  
มีการค้นคว้าเขียนตำราทางวิชาการหรือทำงานวิจัย ก็จะได้นำเอาเอกสารชิ้นนี้ไป  
อ้างอิงและขยายความในแง่มุมต่าง ๆ ต่อไป ประชาชนก็สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูล  
เหล่านี้ได้โดยง่ายซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ในรูปของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือพิมพ์  
เป็นหนังสือเพื่อเผยแพร่แก่ส่วนราชการต่าง ๆ และผู้ที่สนใจโดยทั่วไป เมื่อส่วน  
ราชการต่าง ๆ หรือประชาชนเกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายหรือการตีความ  
กฎหมายก็จะได้นำเอาเอกสารเหล่านี้มาเป็นเครื่องมือในการค้นหาเจตนารมณ์  
ที่แท้จริงของกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ในการใช้และการตีความกฎหมาย  
ได้อย่างถูกต้องต่อไปในอนาคต

๘๖