

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมาย เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมา เพื่อกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนอันเป็นทางที่จะก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม ลดความขัดแย้งและช่วยทำให้เกิดความมั่นคงแก่สังคมส่วนรวม จะเห็นได้ว่า กฎหมายเข้ามาครอบงำวิถีชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิด เพราะกฎหมายรับรองสภาพบุคคลและกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคล และจนกระทั่งมนุษย์ตาย กฎหมายก็ยังมิมีบทบาทโดยการกำหนดสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของทายาทในเรื่องมรดก ดังนั้นกฎหมายกับระบบสังคมของมนุษย์ จึงมีการพัฒนาควบคู่กันโดยตลอด กฎหมายที่เขียนขึ้นในยุคสมัยหนึ่ง ย่อมสะท้อนให้เห็นสภาพทางสังคมของยุคสมัยนั้นด้วย ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากเท่าไร การออกกฎหมายยิ่งเพิ่มมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น

จากจำนวนกฎหมายที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในการร่างกฎหมาย การออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า Zander (1985) กล่าวถึงจำนวนเอกสารประเภทตัวบทกฎหมายของประเทศอังกฤษที่ได้รับการตีพิมพ์ในปีต่างๆ เช่นในปี ค.ศ. 1900 ว่ามีจำนวนหน้าของกฎหมายประมาณ 198 หน้า แต่ในปี ค.ศ. 1935 มีตัวบทกฎหมายเพิ่มจากเดิมเป็น 1515 หน้า และในปี ค.ศ. 1975 เพิ่มจำนวนเป็น 2800 หน้า และจนถึงปี ค.ศ. 1983 จำนวนของตัวบทกฎหมายเพิ่มขึ้นเป็น 4541 หน้า ดังนั้นเมื่อจำนวนของกฎหมายเพิ่มขึ้นจึงทำให้เกิดปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระบบกฎหมายของหลายประเทศ เช่นประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และถือว่าคำพิพากษาของศาลสูงเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นประเทศเยอรมัน และประเทศไทย ซึ่งยึดถือตัวบทกฎหมายมาเป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้ เป็นต้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เดิม

นักกฎหมายจะแก้ไขเพียงด้อยค่า หรือเพิ่มเติมส่วนที่ถูกแก้ไขลงไปในกฎหมายฉบับเก่า ด้วยมือแทนที่จะเขียนกฎหมายนั้นขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงหรือเพื่อการอ้างอิงในภายหลัง และได้มีการจัดทำสารบัญหรือบรรณานุกรมสำหรับช่วยค้นตัวบทกฎหมาย หรือคำพิพากษา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการค้น แต่เนื่องจากจำนวนกฎหมายเหล่านั้นมีมาก การทำสารบัญหรือบรรณานุกรมช่วยค้น จึงทำได้ไม่ครบถ้วน และเกิดความซ้ำซ้อนขึ้น ทำให้การค้นหาเกิดความผิดพลาด และเนื่องจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผลที่เกิดขึ้นในการแก้ไขกฎหมายใหม่ ลงในกฎหมายฉบับเก่า ก็คือกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขอยู่ในรูปแบบที่ใหม่ต่อเนื่อง ซึ่งอาจทำให้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายผิดไป (Leith, 1991)

จากเหตุผลดังกล่าวและจากบทความชื่อ Research Habits of Lawyers Cohen (1969) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกฎหมายและปัญหาที่จะเกิดขึ้น หากกฎหมายนั้นขาดความต่อเนื่องและขาดความชัดเจนในข้อความ จึงทำให้ นักกฎหมายในต่างประเทศซึ่งตระหนักถึงปัญหาในการใช้ข้อมูลทางกฎหมาย เพื่อการร่างกฎหมายหรือเพื่อการวิจัย ได้พัฒนากระบวนการคอมพิวเตอร์มาช่วยจัดเก็บข้อมูลทางกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดข้อผิดพลาดและลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (Bing, 1984) เช่นได้มีการจัดทาระบบฐานข้อมูลทางกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศ อันได้แก่ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมัน ออสเตรีย สวีตเซอร์แลนด์ หรือแม้แต่ในประเทศไทย เป็นต้น

ในประเทศไทยมีหน่วยงานในภาครัฐบาลหลายหน่วยงาน ที่ดำเนินงานด้านกฎหมายใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการจัดทาระบบฐานข้อมูลทางกฎหมาย เพื่อให้บริการข้อมูลทางกฎหมายแก่บุคลากรภายในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น ศูนย์คอมพิวเตอร์ กระทรวงยุติธรรม นาระบบคอมพิวเตอร์ มาใช้จัดเก็บหลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาและคำสั่งศาลฎีกา ในประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีการจัดเก็บและปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อช่วยในการพิจารณาพิพากษาคดี มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น (กระทรวงยุติธรรม, 2527) ศูนย์ข้อมูล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จัดทาระบบฐานข้อมูลทางกฎหมาย เพื่อให้ความสะดวกในการร่างกฎหมายแก่คณะกรรมการร่างกฎหมาย นอกจากนี้

ห้องสมุดกฎหมายในสถาบันสอนกฎหมายหลายแห่ง ก็เริ่มให้ความสนใจที่จะจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายขึ้นเช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยในการศึกษา และการทวิจ้ยของอาจารย์และนักศึกษา ซึ่งหน่วยงานบางแห่งได้จัดทำไปแล้ว และบางแห่งยังอยู่ระหว่างการวางแผนดำเนินงาน เช่น ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ฐานข้อมูลหนังสือกฎหมาย ฐานข้อมูลบรรณานุกรมทางกฎหมาย และฐานข้อมูลงานวิจัยทางกฎหมาย

จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าการจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายของหน่วยงานดังกล่าว น่าจะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน แต่เนื่องจากความต้องการสารสนเทศทางกฎหมายมีมาก ทำให้หน่วยงานต่างๆไม่อาจรออนข้อมูลของผู้อื่นได้ จึงสร้างฐานข้อมูลของตนเองขึ้นมาใช้เป็นการภายในเพื่อประโยชน์ในการบริการผู้ใช้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการสร้างฐานข้อมูลที่มีคุณภาพสูงและสามารถให้บริการแก่ผู้ใช้ได้ตรงตามความต้องการน่าจะเป็นทางแก้ไขปัญหาทางหนึ่ง แต่ประสิทธิภาพของฐานข้อมูลแต่ละฐานจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับลักษณะของฐานข้อมูลรายละเอียดของโครงสร้างฐานข้อมูล การบันทึกข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ วิธีการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย นอกจากนั้นการจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมาย ควรมีเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดโครงสร้างฐานข้อมูลที่สามารถใช้ร่วมกันได้ เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

จากที่มาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและเห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึง ลักษณะและรายละเอียดของฐานข้อมูลทางกฎหมายที่จัดทำในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางและเสนอแนะ เกณฑ์มาตรฐาน ในการจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อความร่วมมือกันในการให้บริการสารสนเทศทางกฎหมายในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายในประเทศไทยในด้านวัตถุประสงค์ การสร้างฐานข้อมูล งบประมาณ บุคลากร ตลอดจน ปัญหาในการดำเนินงาน
2. เพื่อวิเคราะห์ฐานข้อมูลทางกฎหมายในด้าน รายละเอียดของโครงสร้างฐานข้อมูล แบบบันทึกข้อมูล รูปแบบการแสดงผล การปรับปรุงข้อมูล และวิธีการสืบค้น

3. เพื่อสร้างและประเมินรูปแบบโครงสร้างฐานข้อมูลทางกฎหมาย

สมมุติฐาน

1. การจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายของหน่วยงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำขึ้น เพื่อใช้ภายในหน่วยงานเท่านั้น จะมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและกำลังคน มากกว่าหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำขึ้นเพื่อการให้บริการแก่หน่วยงานอื่นด้วย
2. ฐานข้อมูลทางกฎหมายของแต่ละหน่วยงานสร้างขึ้น มีลักษณะโครงสร้างฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของข้อมูลทางกฎหมายที่จัดเก็บในฐานข้อมูลนั้น
3. รูปแบบโครงสร้างฐานข้อมูลทางกฎหมายที่สร้างขึ้น ทุกหน่วยงานสามารถเข้าร่วมกันได้

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย เป็นการศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายในประเทศไทย ในด้านวัตถุประสงค์ การสร้างฐานข้อมูล งบประมาณ บุคลากร และปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐบาล ที่ดำเนินงานด้านกฎหมาย จำนวน 7 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายจำนวน 21 ฐาน (ภาคผนวก ก) แล้วทำการวิเคราะห์รายละเอียดโครงสร้างฐานข้อมูล แบบบันทึกข้อมูล รูปแบบการแสดงผล การปรับปรุงข้อมูลและวิธีการสืบค้นของฐานข้อมูลทางกฎหมาย ซึ่งจากผลการวิเคราะห์จะสามารถสร้างรูปแบบของโครงสร้างฐานข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆ อาจใช้ร่วมกันได้

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยฐานข้อมูลทางกฎหมายจำนวน 21 ฐาน จากหน่วยงาน 7 แห่ง ดังนี้

1. กองบริการสารสนเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด
2. ศูนย์ข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
3. ศูนย์คอมพิวเตอร์ กระทรวงยุติธรรม
4. ศูนย์คอมพิวเตอร์ สำนักบริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5. ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิธีการในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์ มีวิธีการในการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ ได้แก่ หนังสือ วารสาร และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทําฐานข้อมูลทางกฎหมาย ทั้งในและต่างประเทศ
2. สร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดทําฐานข้อมูลทางกฎหมาย โดยสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินงานจัดทําฐานข้อมูลทางกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 7 แห่ง

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือประกอบด้วยแนวคำถาม 2 ส่วน (ภาคผนวก ข)

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้รับผิดชอบการดำเนินงานจัดทําฐานข้อมูล เช่น เพศ อายุ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์และการศึกษาด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดทําฐานข้อมูล ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ในการจัดทําฐานข้อมูลทางกฎหมาย
2. อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการจัดทําฐานข้อมูล
3. โปรแกรมที่ใช้ในการจัดทําฐานข้อมูล
4. งบประมาณในการดำเนินงาน
5. จำนวนบุคลากรที่ใช้ในการดำเนินงาน วุฒิการศึกษาและประสบการณ์ของบุคลากร
6. ปัญหาในการดำเนินงาน

3. สร้างแบบวิเคราะห์โครงสร้างของฐานข้อมูล แบบบันทึกข้อมูล รูปแบบการแสดงผล การปรับปรุงข้อมูล และกลยุทธ์ในการค้นหาข้อมูล (ภาคผนวก ค) โดยใช้หลักเกณฑ์ระบบการจัดการฐานข้อมูล(Database Management System – DBMS) เป็นการวิเคราะห์ทางเทคนิค
4. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ในด้านการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลและข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ฐานข้อมูล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา
5. กำหนดรูปแบบโครงสร้างฐานข้อมูลใหม่ โดยใช้ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้อ 3 เป็นมาตรฐาน แล้วส่งให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูล ประเมินตามแบบประเมินที่สร้างขึ้น (ภาคผนวก ง)
6. สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึง การดำเนินงานจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมาย และลักษณะของฐานข้อมูลทางกฎหมายที่มีในประเทศไทย รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของฐานข้อมูลทางกฎหมายเหล่านั้น
2. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้างฐานข้อมูลทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานที่จะสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ในอนาคต อันจะตอบสนองความต้องการของผู้ใช้สารสนเทศทางกฎหมายได้กว้างขวาง

คำอธิบายศัพท์

1. กฎหมาย หมายถึง กฎแห่งความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของมนุษย์และเป็นบรรทัดฐานความประพฤติ สำหรับมนุษย์รุ่นต่อ ๆ ไปในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม และหมายถึงคำสั่งหรือข้อห้าม อันมาจากรัฐชาติปัตย์ซึ่งมนุษย์ต้องเคารพความประพฤติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน มีลักษณะทั่วไปใช้บังคับได้เสมอและมนุษย์จำต้องปฏิบัติตาม

2. สารนิเทศทางกฎหมาย หมายถึง ข้อมูลทางกฎหมายที่จัดรวบรวมโดยห้องสมุดกฎหมาย หรือหน่วยงานทางกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่งและอาญา พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวลกฎหมาย กฎบัตร ปฎิญา ประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูป พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ เทศบัญญัติ หนังสือกฎหมาย วารสารกฎหมาย และวัสดุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทุกชนิดทั้งที่ตีพิมพ์และไม่ตีพิมพ์

3. ฐานข้อมูลทางกฎหมาย หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง คาทพิพากษาฎีกา คำสั่งคำร้องของศาลฎีกา ศาลอาญา หรือ ศาลอุทธรณ์ รวมถึงข้อมูลของบทความกฎหมายที่ตีพิมพ์ในวารสารกฎหมาย หรือวารสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลงานวิจัยทางกฎหมาย ข้อมูลหนังสือและวารสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ที่เก็บรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลในคอมพิวเตอร์และสามารถเรียกข้อมูลกลับมาใช้ได้โดยสะดวกรวดเร็ว ฐานข้อมูลทางกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

ก. ฐานข้อมูลตัวบทกฎหมาย ได้แก่ ฐานข้อมูลที่จัดเก็บตัวบทกฎหมายประเภทกฎหมายแม่บทและประเภทกฎหมายประกอบ

ข. ฐานข้อมูลคัทพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือความเห็น คือ ฐานข้อมูลที่จัดเก็บคำตัดสินหรือคำสั่งคำร้อง หรือข้อโต้แย้งของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการชี้ขาดข้อโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น คัทพิพากษาฎีกา คำสั่งคำร้องของศาลฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์ คำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย เป็นต้น

ค. ฐานข้อมูลบรรณานุกรมและบรรณานุกรมที่สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เป็นฐานข้อมูลที่จัดเก็บบรรณานุกรมของหนังสือกฎหมาย บรรณานุกรมของงานวิจัยทางกฎหมาย หรือบรรณานุกรมบทความทางกฎหมาย