



การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสาร
ประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ

นางอรณิช รุ่งธิปานนท์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2562

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ

โดย

นางอรณิข รุ่งธิพานนท์ รหัสประจำตัว 61-11-81

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสาร
ประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



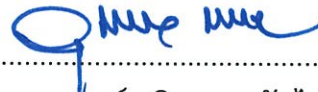
(อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์
นักศึกษาศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือ
สัญญาระหว่างประเทศ ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุณนาค

การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ สภาพปัญหา และอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ และเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำหรับการปฏิบัติงานในกลุ่มงานบริการวิชาการ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative study) ด้วยกระบวนการวิจัยเอกสาร (documentary research) เช่น รัฐธรรมนูญ รายงานการศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักวิชาการ เอกสารผลการสำรวจความพึงพอใจผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรตามแนวทาง PMQA หมวด 3 รายงานเรื่องการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) ที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ พร้อมทั้งนำข้อคิดเห็นที่ผู้ศึกษาได้รับการเข้าร่วมประชุมในขณะทำงานกำหนดแนวทางในการปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ และประสบการณ์จากการปฏิบัติงานมาถอดเป็นบทเรียน

จากการศึกษาพบว่า เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กลุ่มงานบริการวิชาการได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะเป็นข้อมูลเบื้องต้น โดยเป็นการเรียบเรียงข้อมูล

ด้านวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงขาดการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งทำให้สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลไม่เพียงพอในการใช้ประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ส่วนรูปแบบการนำเสนอ ยังนำเสนอได้ไม่กระชับชัดเจน และรูปเล่มของเอกสารยังไม่น่าสนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้ เป็นผลจากปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ 1) ด้านข้อมูล ผู้ปฏิบัติงานฟังฟังข้อมูลจากหน่วยงานต้นเรื่องหรือหน่วยงานของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งอาจได้รับข้อมูลล่าช้า หรือไม่ได้รับข้อมูลตามที่ขอความอนุเคราะห์ 2) ด้านบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิทยากรและนิติกรบางส่วนมีความรู้ความเชี่ยวชาญไม่ตรงกับสาขาวิชาที่รับผิดชอบ ขาดทักษะการใช้ภาษาอังกฤษในเชิงวิชาการ มีประสบการณ์ในการทำงานวิชาการไม่มาก และในปัจจุบันจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งยังไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา 3) ด้านเวลา ระยะเวลาในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีค่อนข้างจำกัด เนื่องจากรับทราบเรื่องที่เขาสุระเบียบวาระการประชุมค่อนข้างกระชั้นชิด และผู้ปฏิบัติงานหนึ่งคนรับผิดชอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาพร้อมกันหลายเรื่อง ทำให้เวลาในการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละเรื่องยิ่งลดน้อยลง 4) ด้านระบบการประชุม เรื่องที่บรรจุระเบียบวาระและเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมมีจำนวนมาก และในบางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุมที่ได้กำหนดไว้แล้ว และ 5) ด้านอุปกรณ์ ผู้ปฏิบัติงานยังขาดเครื่องมือและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสำหรับการเรียงกระดาษและจัดทำรูปเล่ม

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดในการนำข้อมูลและความรู้ของผู้ที่มีประสบการณ์มารวบรวมและจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้ได้มาตรฐานทั้งด้านเนื้อหาสาระและรูปแบบการนำเสนอ เพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้รับบริการ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ได้นำไปใช้ศึกษาอ้างอิงในการปฏิบัติงาน โดยคู่มือที่ผู้ศึกษานำเสนอ ประกอบด้วยเนื้อหา 4 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ (วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ ขอบเขตของคู่มือ หน้าที่ความรับผิดชอบค่านิยม ประโยชน์ที่จะได้รับ)

บทที่ 2 บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

บทที่ 3 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

บทที่ 4 องค์ประกอบและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา
ระหว่างประเทศ

นอกจากการศึกษาเพื่อให้ได้คู่มือการปฏิบัติงานแล้วนั้น ผู้ศึกษายังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มงานบริการวิชาการ และยกระดับคุณภาพของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) สำนักวิชาการ

ควรจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (workshop) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ที่ยังไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อช่วยลดทอนความกังวลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ และยังช่วยลดข้อผิดพลาดเมื่อต้องมีการปฏิบัติงานจริง 2) สำนักวิชาการควรณรงค์ส่งเสริมเรื่องจริยธรรมทางวิชาการและการไม่ลักลอบผลงานของบุคคลอื่นอย่างต่อเนื่อง 3) สำนักวิชาการควรติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยการจัดทำแบบสำรวจความพึงพอใจหรือความต้องการของผู้ใช้บริการกลุ่มเป้าหมาย 4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสนับสนุนให้สำนักวิชาการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและวิจัยกับหน่วยงานภายนอก อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศทางวิชาการและวิจัย และ 5) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสนับสนุนให้บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ ได้ออกไปค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา รวมทั้งงานวิชาการประเภทอื่น ๆ ด้วย

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง “การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ” สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาจากอาจารย์วิหีส ชัยภาคภูมิ อาจารย์กิตติมา บุณนาค และคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่สละเวลาให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า และปรับปรุงเอกสารวิชาการฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณบุคลากรทุกคนของสถาบันพระปกเกล้าในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11” ที่ได้กรุณาดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ศึกษาเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาในการอบรมหลักสูตรนี้

ท้ายที่สุดนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในสำนักวิชาการที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้สามารถจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ได้สำเร็จ ผู้ศึกษาจะนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาต่อไป

นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์
 นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
 สถาบันพระปกเกล้า
 15 กรกฎาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.5 นิยามศัพท์	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	5
2.2 การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM)	12
2.3 การจัดทำคู่มือ	16
2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	20
บทที่ 3 การจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มงานบริการวิชาการ	22
3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักวิชาการ	22

3.2	อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ	23
3.3	ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ	25
3.4	สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบ การพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	28
บทที่ 4	แนวทางการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	31
4.1	คุณลักษณะของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ	31
4.2	โครงสร้างคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ	33
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	36
5.1	สรุปผลการศึกษา	36
5.2	ข้อเสนอแนะ	39
	บรรณานุกรม	42
	ภาคผนวก	45
	ประวัติผู้ศึกษา	72

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1 สาขาวิชาที่กลุ่มงานบริการวิชาการรับผิดชอบ	24
ตารางที่ 2 จำนวนผู้ปฏิบัติงานของกลุ่มงานบริการวิชาการที่ไม่เคยจัดทำ	29

เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 1 กระบวนการจัดการความรู้ 7 ขั้นตอน สำหรับองค์กรภาคราชการ	15
ภาพที่ 2 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์และการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม ได้ส่งผลต่อรูปแบบและกลไกการดำเนินงานของสถาบันภายในประเทศ ซึ่งรวมถึงสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาด้วย ปัจจุบันรัฐสภาในหลายประเทศได้เพิ่มบทบาทด้านกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น โดยการสร้างความร่วมมือผ่านการทูตรัฐสภา การศึกษาวิเคราะห์ความตกลงระหว่างประเทศและผลผูกพันที่เกิดขึ้นเพื่อติดตามการทำหน้าที่ของรัฐบาล การตรากฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่ฝ่ายบริหารริเริ่มจัดทำ ซึ่งในหลายประเทศได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำสนธิสัญญาร่วมกับฝ่ายบริหารด้วย อย่างเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาภายใต้คำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา ในกรณีของฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญได้แบ่งสนธิสัญญาไว้ 2 ประเภท คือ สนธิสัญญาแบบเต็มรูปแบบที่รัฐบาลต้องจัดทำภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภาและประธานาธิบดีต้องเป็นผู้ลงนามเอง และสนธิสัญญาในรูปแบบอย่างง่ายที่รัฐบาลสามารถทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบล่วงหน้าจากรัฐสภา

สำหรับประเทศไทย การทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ* เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยลำพัง โดยไม่ต้องขอคำปรึกษาหรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนแสดงเจตนาผูกพัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ โดยมีหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภทที่คณะรัฐมนตรีต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ 4 ประเภท ดังนี้ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ 3) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็น

* คำว่า “หนังสือสัญญา” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีค่านิยมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่สอดคล้องกับคำว่า “สนธิสัญญา” ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986

ไปตามหนังสือสัญญา และ 4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในกระบวนการทำหนังสือสัญญาในประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

จากข้างต้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยราชการประจำของ สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา จึงมีหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ของรัฐสภา โดยมีกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ ทำหน้าที่จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา หนังสือสัญญาระหว่างประเทศในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ ในช่วงก่อนการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กลุ่มงานบริการวิชาการได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน 118 ฉบับ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ สนธิสัญญา กรอบการเจรจา ระหว่างประเทศ พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันระหว่างประเทศ บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศที่ คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มงานบริการวิชาการสามารถจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา หนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้ทันต่อการใช้งานของสมาชิกรัฐสภา แต่เอกสารประกอบการพิจารณา หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เคยจัดทำยังมีลักษณะเป็นการเรียบเรียงข้อมูลทั่วไป โดยยังขาด การนำเสนอข้อมูลที่เป็นต่อการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา เช่น การวิเคราะห์ประเด็น สำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ การวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสีย การศึกษาเปรียบเทียบ การให้ ข้อเสนอแนะที่สามารถอ้างอิงได้ ฯลฯ และจนถึงปัจจุบันกลุ่มงานบริการวิชาการก็ยังไม่ได้มีการรวบรวม ความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเฉพาะบุคคลมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาการจัดทำ เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน และสามารถสนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำ เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านมาของกลุ่มงานบริการวิชาการ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทดังกล่าวในรูปแบบของคู่มือ การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการ โดยเฉพาะวิทยากร และนิสิตที่เพิ่งมาปฏิบัติงานใหม่ในกลุ่มงานบริการวิชาการ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำหน้าที่ ของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ สามารถคิดวิเคราะห์ และจัดทำ เอกสารประกอบการพิจารณาประเภทนี้ได้อย่างมีคุณภาพ มาตรฐาน และสอดคล้องกับความต้องการ ใช้ประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา และเพื่อเสริมสร้างความเป็นมืออาชีพด้านวิชาการให้แก่บุคลากรของ กลุ่มงานบริการวิชาการ ตลอดจนเป็นประโยชน์แก่บุคลากรในส่วนงานอื่นที่ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกัน

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ของกลุ่มงานบริการวิชาการ

1.2.2 เพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษามีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1.3.1 ศึกษาบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3.2 ศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ

1.3.3 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ รายงานการศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักวิชาการ บันทึกการประชุมของคณะทำงานกำหนดแนวทางในการปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ เอกสารผลการสำรวจความพึงพอใจผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของคณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรตามแนวทาง PMQA หมวด 3 และรายงานเรื่องการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อนำปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน รวมทั้งความคิดเห็นของผู้รับบริการมาศึกษา เพื่อพัฒนารูปแบบและเนื้อหาของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยการจัดทำเป็นคู่มือ

ระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือนมกราคม-กรกฎาคม 2562

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative study) ด้วยกระบวนการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ รายงานการศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักวิชาการ รายงานเรื่องการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ (ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) ที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ ฯลฯ รวมทั้งนำข้อคิดเห็นจากการเป็นคณะทำงานกำหนดแนวทางในการ

ปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ และประสบการณ์จากการปฏิบัติงานของผู้ศึกษามาถอดเป็นบทเรียน

1.5 นิยามศัพท์

เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หมายถึง เอกสารวิชาการที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หมายถึง ความตกลงที่ทำขึ้นกับรัฐหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยอาจเรียกว่า สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร ความตกลง ข้อตกลง กฎบัตร บันทึกรความเข้าใจ ปฏิญญา หรือชื่ออื่น ๆ แต่ต้องทำขึ้นภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศและก่อกำหนดทางกฎหมาย

กลุ่มงานบริการวิชาการ หมายถึง กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 และกลุ่มงานบริการวิชาการ 3 ของสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลทางวิชาการในสาขาวิชาที่รับผิดชอบ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ เพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาหรือลดทอนอุปสรรค

1.6.2 มีคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ ที่เป็นมาตรฐาน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาใช้หลักวิชาการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2 การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM)

2.3 การจัดทำคู่มือ

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐสภาไทยเข้ามามีบทบาทในกิจการระหว่างประเทศ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ คือ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ แต่การทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านคณะรัฐมนตรี ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยลำพัง ไม่ต้องปรึกษาหารือหรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนแสดงเจตนาผูกพัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญบางประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้เพียง 3 ประเภท ได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และ 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา (บรรหาร กาลา, 2552, น. 54)

ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศไทยเคยเผชิญกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำ ความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทเรียนจากการทำข้อตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีที่สร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชน ทำให้เกิดแนวคิดสร้างกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ที่มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น มีธรรมาภิบาล และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งแนวคิดนี้ได้นำมาสู่หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 190* ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากหลักการเดิมตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 190 ได้เพิ่มประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพิ่มอำนาจแก่รัฐสภาและบทบาทของประชาชนในการรับทราบและให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการเจรจาต่อรองในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

แม้ว่ามาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ แต่เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ประกอบกับยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศออกมาใช้บังคับ จึงทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติ ตลอดจนมีข้อโต้แย้งว่า อำนาจของการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นของฝ่ายบริหาร การที่รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ จึงเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาตกลงทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อีกทั้งการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาและเปิดการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการเจรจาระหว่างประเทศ เท่ากับเป็นการเปิดเผยท่าทีของไทยให้คู่เจรจาอีกฝ่ายทราบโดยปริยาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยยังคงลักษณะของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องถูกตรวจสอบไว้คล้ายเดิม แต่มีรายละเอียดบางประการที่แตกต่างจากเดิม

ในที่นี้ จึงขออธิบายถึงสาระสำคัญของบทบัญญัติในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เห็นความเกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

2.1.1 ผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา 178 วรรคแรก “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ”

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยหลักการแล้ว การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ จึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ อันเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (อรณพ บูรณเศรษฐ์, 2552, น. 1)

2.1.2 ประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

มาตรา 178 วรรคสอง “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา...”

มาตรา 178 วรรคสาม “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คำว่า “หนังสือสัญญา” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทย โดยไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามไว้ แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ในรัฐธรรมนูญไทย มีความหมายไปในทิศทางเดียวกัน และมีคำจำกัดความสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” หรือ “treaty” ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐ ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986) โดยทั้งสองคำ หมายถึง ความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่ภาคีสองฝ่ายหรือมากกว่า โดยเป็นความตกลงที่พินทุกันกับรัฐหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าจะเรียกชื่ออย่างไร เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร ความตกลง ข้อตกลง กฎบัตร บันทึกความเข้าใจ และปฏิญญา เป็นต้น แต่ต้องทำขึ้นภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศและก่อกำหนดทางกฎหมาย ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นตราสารฉบับเดียวหรือ

หลายฉบับเกี่ยวเนื่องกัน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2552, น. 2.5-2.9; ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล, ม.ป.ป., น.13; อรรถพร บุราณเศรษฐ, 2552, น. 1-2)

แม้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่มาตรา 178 วรรคสอง ได้ยกเว้นหนังสือสัญญา 4 ประเภท ที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ซึ่งได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ 3) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา และ 4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ ในการกำหนดให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นหลักการที่ไม่แตกต่างจากเดิมในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ความในมาตรา 190 เกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศที่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณามีความคลุมเครือ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาในการตีความมาก เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไม่มีแนวทางชัดเจนว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทใด เป็นหนังสือสัญญาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะส่งหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกือบทุกประเภทให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายอาญาด้านปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2552, น. 2.8) ดังนั้น มาตรา 178 จึงเพิ่มนิยามความหมายของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ให้มีความชัดเจนขึ้น ในมาตรา 178 วรรคสาม เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลนำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

2.1.3 บทบาทของรัฐสภาในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา 178 วรรคสอง “...ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

จากความตอนท้ายในมาตรา 178 วรรคสอง รัฐสภาต้องพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เพื่อป้องกันความล่าช้าที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการเดิมของมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มาตรา 190 ไม่ได้กำหนดสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลา ดังนั้น มาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 จึงมีความเพิ่มเติมถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นให้ชัดเจนหากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นอกจากนี้ การกำหนดผลว่า “ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ” นั้น ก็เนื่องจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในตอนต้นแล้วก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา เท่ากับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมาตั้งแต่เบื้องต้นแล้ว (ปกรณ นิลประพันธ์, 2559)

นอกจากนี้ มาตรา 178 ได้ลดขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในส่วนที่รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ การกำหนดให้รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาและเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินการเจรจา ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการตัดขั้นตอนการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา มองว่า การเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาเป็นการเปิดเผยท่าทีของไทยต่อคู่เจรจาอีกฝ่ายโดยปริยาย เพราะในบางเรื่องจำเป็นต้องเก็บเป็นความลับเพื่อประโยชน์ในการเจรจา อีกทั้งกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่มีความละเอียดและมีขั้นตอนดำเนินการมาก ย่อมทำให้ประเทศเสียโอกาส รวมทั้งกระทบต่อความเชื่อถือและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศคู่เจรจาด้วย (อรณพ บุราณเศรษฐ, 2552, น. 7) สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีความเห็นว่า การตัดขั้นตอนดังกล่าวเป็นการลดทอนอำนาจการต่อรองของคณะเจรจาฝ่ายไทยในการเจรจา ซึ่งอาจทำให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ รวมทั้งลดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการป้องกันการคอร์รัปชันทางนโยบายอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งว่า กรอบการเจรจาที่เสนอต่อรัฐสภาไม่ได้หมายถึงการแจกแจงรายละเอียดทั้งหมด เพียงแต่เป็นการเสนอเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของการเจรจา ซึ่งไม่ได้ทำให้ข้อมูลสำคัญรั่วไหลไปยังคู่เจรจาอีกฝ่ายได้ (เกรียงไกร แก้วศรีสุข, 2553, น. 14-15)

2.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา 178 วรรคสี่ “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร และได้รับการเยียวยาที่จำเป็นในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ด้วยต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุล และให้การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

บทบัญญัติในส่วนนี้แตกต่างจากมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแล้ว แต่ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น รวมทั้งให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยให้คำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบและประชาชนทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้ระบุชัดเจนถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 178 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ระบุเพียงให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นเท่านั้น

การที่มาตรา 178 วรรคสี่ บัญญัติไว้เช่นนั้น ทำให้มีความห่วงกังวลว่า รูปแบบของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะมีลักษณะอย่างไรและจะอยู่ในขั้นตอนใด รวมถึงยังไม่เห็นความชัดเจนว่าจะมีการตรากฎหมายดังกล่าวออกมาเมื่อใด เพราะในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เลย อย่างไรก็ตาม นายปกรณ์ นิลประพันธ์ (2559) ซึ่งเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายว่า แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นออกมำใช้บังคับ เสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้มีการรับรองไว้แล้วในมาตรา 34 และในมาตรา 25 วรรคสอง ก็ได้กำหนดรับรองไว้อีกชั้นหนึ่งด้วยว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แต่หากยังไม่มีกรตรากฎหมายนั้นออกใช้บังคับ ประชาชนสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2.1.5 การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา 178 วรรคห้า “เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ”

กรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่นั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นหลักการเดิมตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีรายละเอียด

เพิ่มเติมคือ การกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

นอกจากนี้ ยังมีข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในประเด็นผู้ที่สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความวินิจฉัยหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับเดิม (ตามความในมาตรา 190 วรรคหก ประกอบกับมาตรา 154(1)) กำหนดให้รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีสามารถยื่นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งในประเด็นนี้ได้เกิดคำถามขึ้นว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นหนังสือสัญญาต่างประเทศฉบับหนึ่งมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 จะสามารถยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยตีความได้หรือไม่ และหากไม่สามารถทำได้จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ได้อย่างไร (ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, 2559)

อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา 178 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวอาจต้องการให้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศสิ้นสุดก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภา โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นหนังสือสัญญาต่างประเทศได้ริเริ่มจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่เสนอเรื่อง น่าจะเป็นผู้วินิจฉัยได้ดีที่สุดว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศ และคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร ช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ถ้ายังมีปัญหาในเรื่องการตีความ ก็มีกลไกในการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาความคลุมเครือของประเภทหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วยการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกือบทุกฉบับให้รัฐสภาพิจารณาอย่างที่ผ่านมา

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตราขึ้นตามหลักการคล้ายเดิมในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้ปรับเปลี่ยนเนื้อหาบางประการด้วยมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เพื่อให้การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความโปร่งใส แม้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐสภาไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการก่อนการจัดทำหนังสือสัญญาสัญญาระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหากมีปัญหาคาราคาซัง แต่รัฐสภายังคงมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังเป็นการคงหลักการที่ต้องการให้รัฐสภา

ซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล และเพื่อให้การทำหนังสือสัญญากับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีธรรมาภิบาล และเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ

2.2 การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM)

2.2.1 การจัดการความรู้ และประเภทของความรู้

การจัดการความรู้ คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในตัวบุคคลและเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ แล้วนำมาพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กร ดังนั้น การจัดการความรู้จึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบรรลุเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ คือ 1) บรรลุเป้าหมายของงาน 2) บรรลุเป้าหมายการพัฒนาคน 3) บรรลุเป้าหมายการพัฒนาองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และ 4) บรรลุความเป็นชุมชน ที่มีความเอื้ออาทรระหว่างกันในการทำงาน (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้, ม.ป.ป., น. 5)

ความรู้ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายภายในองค์กร สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ความรู้ที่ชัดแจ้ง (explicit knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวมและถ่ายทอดได้โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร การจัดทำคู่มือ และบางครั้งเรียกว่าเป็นความรู้แบบรูปธรรม การจัดการความรู้เด่นชัดจะเน้นไปที่การเข้าถึงแหล่งความรู้ ตรวจสอบและตีความได้เมื่อนำไปใช้แล้ว เกิดความรู้ใหม่อีกนำมาสรุปไว้เพื่อใช้อ้างอิงหรือให้ผู้อื่นเข้าถึงได้ต่อไป

(ข) ความรู้ที่ฝังอยู่ในบุคคล (tacit knowledge) เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือสัญชาตญาณของแต่ละบุคคลในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้โดยง่าย อาทิ ทักษะในการทำงาน การจัดการความรู้ในประเภทนี้จะเน้นไปที่การจัดเวทีเพื่อให้มีการแบ่งปันความรู้ที่อยู่ในตัวผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอันนำไปสู่การสร้างความรู้ใหม่ที่แต่ละคนสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ต่อไป

ความรู้สองประเภทนี้สามารถเปลี่ยนสถานภาพ สลับปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา บางครั้งความรู้ที่ฝังอยู่ในบุคคลก็ออกมาเป็นความรู้ชัดแจ้ง และบางครั้งความรู้ชัดแจ้งก็เปลี่ยนไปเป็นความรู้ที่ฝังอยู่ในบุคคลได้ หากพิจารณาสัดส่วนของความรู้ที่มีอยู่ภายในองค์กร จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นความรู้แบบฝังลึกในบุคคลมากกว่าความรู้แบบชัดแจ้ง สัดส่วนประมาณ 80:20 ซึ่งเปรียบเทียบกับได้กับภูเขาน้ำแข็ง โดยส่วนที่พ้นเหนือน้ำและมองเห็นได้อย่างชัดเจนเปรียบได้กับความรู้แบบชัดแจ้ง ซึ่งเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำ ซึ่งเปรียบได้กับความรู้ฝังลึกในตัวบุคคล (บุญดี บุญญาภิจ และคณะ, 2549, น. 16-17)

2.2.2 กระบวนการจัดการความรู้

กระบวนการจัดการความรู้ จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ คน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ สำหรับองค์กรภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดกระบวนการจัดการความรู้เป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

(ก) การบ่งชี้ความรู้ (knowledge identification) ขั้นตอนนี้เป็นการค้นหาว่าองค์กรมีความรู้อะไรบ้าง รูปแบบใด อยู่ที่ใคร และความรู้อะไรบ้างที่องค์กรจำเป็นต้องมี ต้องใช้ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าองค์กรยังขาดความรู้อะไรบ้าง และหาว่าความรู้ใดมีความสำคัญสำหรับองค์กร แล้วจัดลำดับความสำคัญของความรู้เหล่านั้น เพื่อให้องค์กรวางขอบเขตของการจัดการความรู้ และสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) การสร้างและแสวงหาความรู้ (knowledge creation and acquisition) เมื่อมีการบ่งชี้ความรู้แล้ว องค์กรก็ต้องหาวิธีการในการดึงความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ที่อาจอยู่กระจัดกระจายมารวมไว้ เพื่อจัดทำเนื้อหาให้เหมาะสมและตรงกับความต้องการของผู้ใช้ สำหรับความรู้ที่จำเป็นต้องมีแต่ยังไม่มีนั้น องค์กรอาจสร้างความรู้จากความรู้เดิมที่มีอยู่ หรือแสวงหาความรู้จากภายนอกองค์กรมาใช้ก็ได้ เช่น จ้างที่ปรึกษา นำผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์มาประชุมหรือทำงานร่วมกัน เป็นต้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขั้นตอนนี้ประสบความสำเร็จ คือ บรรยากาศและวัฒนธรรมขององค์กรที่เอื้อให้บุคลากรกระตือรือร้นในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อใช้ในการสร้างความรู้ใหม่ ๆ ตลอดเวลา นอกจากนี้ ระบบสารสนเทศก็มีส่วนช่วยให้บุคลากรสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ จากภายนอกได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(ค) การจัดความรู้ให้เป็นระบบ (knowledge organization) เมื่อมีเนื้อหาความรู้ที่ต้องการแล้ว องค์กรต้องจัดความรู้ให้เป็นระบบ เพื่อให้ผู้ใช้สามารถสืบค้น เรียกคืน และนำไปใช้ได้สะดวกและรวดเร็ว ตัวอย่างการแบ่งชนิดหรือประเภทของความรู้จะขึ้นอยู่กับว่าจะนำไปใช้อย่างไร และลักษณะการทำงานของบุคลากรเป็นแบบไหน โดยทั่วไปแบ่งตามสิ่งต่อไปนี้

- ความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญของบุคลากร เช่น จัดทำทำเนียบผู้เชี่ยวชาญ
- หัวข้อ/หัวเรื่อง
- หน้าที่/กระบวนการ
- ประเภทของผลิตภัณฑ์ บริการ ตลาด หรือกลุ่มลูกค้า

(ง) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ (knowledge codification and refinement) องค์กรต้องประมวลความรู้ให้อยู่ในรูปแบบและภาษาที่เข้าใจง่ายและใช้ได้ง่าย รวมทั้งต้องกลั่นกรองความถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย และใช้งานได้ ซึ่งอาจทำได้หลายลักษณะ คือ

- การจัดทำหรือปรับปรุงรูปแบบของเอกสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งองค์กร ทำให้การป้อนข้อมูล การจัดเก็บ การค้นหาและการใช้ข้อมูลทำได้สะดวกและรวดเร็ว

- การใช้ “ภาษา” เดียวกันทั่วทั้งองค์กร โดยจัดทำอภิวาทศัพท์เพื่ออธิบายความหมายของคำต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน และควรปรับปรุงให้ทันสมัยตลอดเวลา รวมทั้งต้องให้ผู้ใช้สามารถค้นหาและเปิดใช้ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

- การเรียบเรียง ตัดต่อ และการปรับปรุงเนื้อหาให้มีคุณภาพดีในแง่ต่าง ๆ เช่น ครบถ้วน เทียบตรง ทันสมัย สอดคล้องและตรงตามความต้องการของผู้ใช้ เป็นต้น

(จ) การเข้าถึงความรู้ (knowledge access) องค์กรต้องมีวิธีการในการจัดเก็บและกระจายความรู้ให้คนในองค์กรใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งอาจนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วย โดยทั่วไปการกระจายความรู้ให้ผู้ใช้ มี 2 ลักษณะ คือ

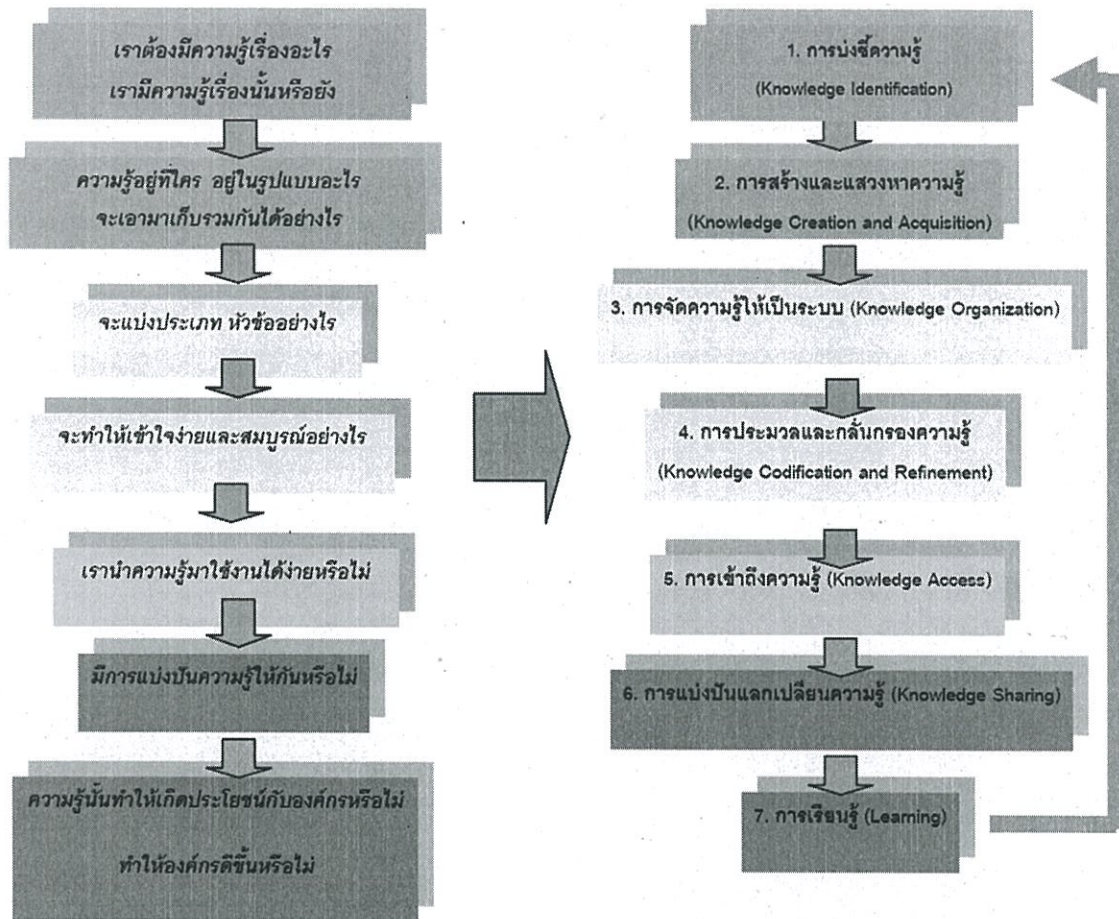
- “Push” (การป้อนความรู้) คือ การส่งข้อมูล/ความรู้ให้ผู้รับโดยผู้รับไม่รู้เรื่องขอ เช่น การส่งหนังสือเวียนแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หรือข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือบริการขององค์กร เป็นต้น

- “Pull” (การให้โอกาสเลือกใช้ความรู้) คือ การที่ผู้รับสามารถเลือกรับหรือใช้แต่เฉพาะข้อมูล/ความรู้ที่ต้องการเท่านั้น ซึ่งช่วยลดปัญหาการได้รับข้อมูล/ความรู้ที่ไม่ต้องการมากเกินไป

ทั้งนี้ องค์กรควรทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการกระจายความรู้แบบ “Push” และ “Pull” เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้ข้อมูล/ความรู้

(ฉ) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ (knowledge sharing) เป็นการนำความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติงานมาแลกเปลี่ยนเคล็ดลับ เทคนิคการทำงาน เทคนิคการแก้ปัญหา หรือปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงาน สำหรับความรู้ที่ชัดเจน อาจจัดทำเป็นเอกสาร ฐานความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนความรู้ที่ฝังในตัวบุคคล อาจจัดทำเป็นระบบทีมข้ามสายงาน กิจกรรมกลุ่มคุณภาพและนวัตกรรม ชุมชนนักปฏิบัติ ระบบพี่เลี้ยง การสับเปลี่ยนงาน การยืมตัว เวทีแลกเปลี่ยนความรู้ เป็นต้น

(ช) การเรียนรู้ (learning) เป็นการนำความรู้ที่ได้จากการแบ่งปัน แลกเปลี่ยน หรือสืบค้นไปใช้ประโยชน์ในการทำงาน แล้วเกิดความรู้ใหม่เข้ามาเข้าระบบจัดเก็บหรือแบ่งปันแลกเปลี่ยน ก็จะต้องค้ำความรู้ใหม่ให้ใช้ประโยชน์ต่อไปได้เรื่อย ๆ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานควรทำให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของงาน โดยเกิดเป็นระบบการเรียนรู้จากวงจร “สร้างองค์ความรู้>นำความรู้ไปใช้>เกิดการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่” และหมุนเวียนต่อไปอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้, ม.ป.ป., น. 10-11; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 1 กระบวนการจัดการความรู้ 7 ขั้นตอน สำหรับองค์กรภาคราชการ
 ที่มา: การจัดการความรู้ (KM) คืออะไร? จำเป็นแค่ไหนต้องใช้ KM?. (น.10), โดย สำนักงานบริหาร
 และพัฒนาองค์ความรู้, ม.ป.ป., http://www.okmd.or.th/upload/pdf/chapter1_kc.pdf

2.2.3 ประโยชน์ของการจัดการความรู้ภายในองค์กร

การจัดการความรู้ภายในองค์กรมีประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและองค์กร ดังนี้

(ก) ช่วยลดขั้นตอนในการทำงานได้ เช่น เมื่อเกิดปัญหาในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานก็จะสามารถหาแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหานั้นได้รวดเร็ว โดยค้นคว้าจากผลการจัดการความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ทางสื่อเว็บไซต์ได้ เป็นต้น

(ข) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องทำงานด้วยการลองผิดลองถูก

(ค) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถขจัดปัญหาที่ตนกำลังเผชิญได้ โดยวิธีเรียนรู้แนวทางแก้ไขปัญหามาจากผู้ที่มีประสบการณ์มาก่อน

- (ง) ช่วยให้ผู้ที่จะแสวงหาความรู้มีช่องทางการเข้าถึงความรู้ที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว
- (จ) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงานเป็นการสร้างนวัตกรรมใหม่ โดยการเรียนรู้ต่อยอดจากความรู้ที่ฝังในตัวตนของผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานมาก่อน
- (ฉ) หน่วยงานไม่ต้องเสียเวลาทำวิจัยและพัฒนาในเรื่องบางเรื่อง
- (ช) ช่วยให้เกิดแหล่งความรู้ในองค์กร ที่สามารถเรียกใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็ว และ เผยแพร่ให้หน่วยงานอื่นได้รับรู้และได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป
- (ซ) ช่วยลดระยะเวลาและระยะทางในการสื่อสารได้มากขึ้น
- (ฌ) วัฒนธรรมการทำงานของคนในองค์กรปรับเปลี่ยนจากเดิมมาสู่การมีวินัย ในตนเอง มีการศึกษาค้นคว้า เรียนรู้ตลอดชีวิต ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น มีพลังในการคิด สร้างสรรค์ มีความขยัน อดทน มีจิตสำนึกของการเป็นผู้ให้ และมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย (มหาวิทยาลัย มหิดล คณะวิศวกรรมศาสตร์ สำนักงานประกันคุณภาพ, ม.ป.ป.)

ในการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดการจัดการเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่องการจัดการความรู้มาใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมความรู้ที่มีอยู่ อย่างกระจัดกระจายในเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งในตัวผู้ปฏิบัติงาน เพื่อจัดทำเป็นแหล่งความรู้ของ กลุ่มงานบริการวิชาการในรูปแบบของคู่มือ หรือในลักษณะการจัดการความรู้เด่นชัด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน ในตำแหน่งวิทยากรและนิติกรได้มีองค์ความรู้ที่จำเป็น และมีแนวทางที่ชัดเจนในการจัดทำเอกสาร ประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มงาน บริการวิชาการได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และร่วมกันสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น จริงในสำนักวิชาการ

2.3 การจัดทำคู่มือ

คู่มือการปฏิบัติงาน (work manual) คือ เอกสารที่หน่วยงานจัดทำขึ้นโดยการอธิบาย หรือให้รายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับระเบียบ วิธีและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาได้ โดยทั่วไป คู่มือการปฏิบัติงานจะจัดทำขึ้นสำหรับงานที่มีความสลับซับซ้อน มีหลายขั้นตอน และมีผู้เกี่ยวข้อง หลายคนหรือหลายฝ่าย ดังนั้น คู่มือการปฏิบัติงานจึงเปรียบเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มี จุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ มีการระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการ ปฏิบัติงาน (อรยา พูลทรัพย์, ม.ป.ป., น. 5)

2.3.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน/ระเบียบปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

- (ก) เพื่อให้การปฏิบัติงานในปัจจุบันเป็นระบบและมีมาตรฐานเดียวกัน ได้ผลลัพธ์ที่เหมือนกันและคงที่
- (ข) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทราบและเข้าใจลำดับขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนว่าอะไรควรทำก่อนและหลัง
- (ค) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทราบรายละเอียดว่าควรปฏิบัติงานอย่างไร เมื่อใด กับใคร อย่างครบถ้วน
- (ง) เพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายขององค์กร
- (จ) เพื่อให้ผู้บริหารติดตามงานได้ทุกขั้นตอน เพราะมีการแจกจ่ายไปยังผู้เกี่ยวข้องทุกคนและจัดเก็บไว้อ้างอิง
- (ฉ) เพื่อเป็นเครื่องมือในการฝึกอบรม เพราะคู่มือจะช่วยสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและระบุรายละเอียดได้ครบถ้วนมากกว่าการอธิบายด้วยวาจาเพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจอธิบายตกหล่นหรือไม่ครบถ้วน เพราะในบางกระบวนการอาจจะมีผู้ปฏิบัติงานมากหรือเข้าใหม่อยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการป้องกันการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน
- (ช) เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำงาน
- (ซ) เพื่อใช้เป็นสื่อในการประสานงาน
- (ฌ) เพื่อลดข้อผิดพลาดจากการทำงานไม่เป็นระบบ
- (ญ) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานแทนกันได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

2.3.2 โครงสร้างของคู่มือการปฏิบัติงาน

คู่มือการปฏิบัติงานที่ดี ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- (ก) วัตถุประสงค์ (objectives) เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำเอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน
- (ข) ขอบเขต (scope) เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงขอบเขตของกระบวนการในคู่มือว่าครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนใดถึงขั้นตอนใด เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด บุคคลใด ที่ใด และเมื่อใด
- (ค) คำจำกัดความ (definition) เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงคำศัพท์เฉพาะ ซึ่งอาจเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ หรือคำย่อ ที่กล่าวถึงภายใต้ระเบียบปฏิบัตินั้น ๆ เพื่อให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน

(ง) หน้าที่ความรับผิดชอบ (responsibilities) เป็นการชี้แจงให้ทราบว่ามีใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัตินั้น ๆ โดยมักจะเรียงจากผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งสูงสุดลงมา

(จ) ขั้นตอนการปฏิบัติหรือระเบียบปฏิบัติ (procedure) เป็นการอธิบายขั้นตอนการทำงานอย่างละเอียดว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด โดยสามารถจัดทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้ข้อความอธิบาย การใช้ตารางอธิบาย การใช้แผนภูมิ การใช้แผนภาพ เป็นต้น

(ฉ) เอกสารอ้างอิง (reference document) เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงเอกสารอื่นใดที่ต้องใช้ประกอบคู่กันหรืออ้างอิงถึงกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ สมบูรณ์ เช่น พระราชบัญญัติ กฎหมาย กฎระเบียบ วิธีการทำงาน เป็นต้น

(ช) แบบฟอร์มที่ใช้ (form) เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการบันทึกข้อมูลของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานของกระบวนการนั้น ๆ

(ซ) เอกสารบันทึก (record) เป็นการชี้แจงให้ทราบว่าบันทึกใดบ้างที่ต้องจัดเก็บเพื่อเป็นข้อมูลหรือหลักฐานของการปฏิบัติงานนั้น ๆ พร้อมทั้งระบุถึงผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ สถานที่ ระยะเวลา และวิธีการจัดเก็บ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

นอกจากคู่มือการปฏิบัติงานควรมีองค์ประกอบตามข้างต้นแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพิ่มเติม คือ เนื้อหาและคำอธิบายในคู่มือควรกระชับ ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย มีความเป็นปัจจุบัน นำเสนออย่างน่าสนใจให้เหมาะสมกับองค์กรและผู้ปฏิบัติงานแต่ละกลุ่ม โดยควรแสดงหน่วยงานที่จัดทำ และวันที่บังคับใช้ด้วย

2.3.3 วิธีการเขียนคู่มือการปฏิบัติงาน

การเขียนคู่มือการปฏิบัติงาน มีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

(ก) กำหนดเรื่องที่จะเขียนเป็นคู่มือ เนื่องจากคู่มือเป็นการนำเสนอรายละเอียดและลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ดังนั้น งานที่จะนำมาเขียนเป็นคู่มือควรต้องเป็นงานที่มีความซับซ้อนพอสมควร ยากที่จะอธิบายให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ในครั้งเดียว และการปฏิบัติจะต้องดำเนินการในแนวทางเดียวกัน มิเช่นนั้นจะทำให้งานเสียหาย หากเป็นงานที่ไม่ซับซ้อน มีขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างง่าย ๆ ที่สามารถอธิบายให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ทันที ก็ไม่จำเป็นต้องเขียนเป็นคู่มือ ผู้เขียนต้องเลือกงานที่เหมาะสมที่จะนำมาเขียนเป็นคู่มือ เช่น คู่มือการจัดโครงการฝึกอบรม คู่มือการเทียบโอนผลการศึกษา คู่มือการจัดประชุมนานาชาติ เป็นต้น

(ข) วางแผนการเขียน (หรือการจัดทำเค้าโครง) ในขั้นตอนนี้หลังจากผู้เขียนกำหนดเรื่องที่จะจัดทำเป็นคู่มือเรียบร้อยแล้ว ผู้เขียนจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำคู่มือนั้น ๆ เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์เรียบร้อยแล้ว ผู้เขียนจะต้องจัดทำแผนการเขียนหรือเค้าโครงของคู่มือว่าจะมีขอบเขตเนื้อหาอย่างไร จะแบ่งออกเป็นกี่บท แต่ละบทมีขอบเขตเนื้อหาอะไร ประเด็นหลักคืออะไร ประเด็นรองคืออะไร ในการจัดทำเค้าโครง ผู้เขียนต้องศึกษาเนื้อหาในเรื่องที่จะเขียนคู่มือนั้น

จากแหล่งต่าง ๆ อาจเป็นตำรา เอกสาร รายงาน คู่มือที่มีผู้ทำมาก่อน รวมทั้งประสบการณ์ในการทำงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาร่วมกับวัตถุประสงค์ของคู่มือ แล้วกำหนดออกมาเป็นเค้าโครง

(ค) ลงมือเขียน ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนจะลงมือเขียนรายละเอียดตามเค้าโครงของคู่มือที่ได้จัดทำไว้ในขั้นตอนที่ 2 โดยเขียนรายละเอียดในแต่ละบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย การเขียนเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำคู่มือ วัตถุประสงค์ของคู่มือ ขอบเขตเนื้อหาในคู่มือ ประโยชน์ที่ผู้อ่านจะได้รับจากคู่มือ และคำศัพท์สำคัญที่ใช้ในคู่มือ

บทที่ 2 การวิเคราะห์งานและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เป็นการแสดงความสัมพันธ์ของงานที่จะนำมาเขียนเป็นคู่มือกับงานทั้งระบบขององค์กร รวมทั้งการเสนอหลักการ ทฤษฎี เอกสารที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานที่นำมาจัดทำเป็นคู่มือ เนื้อหาจะครอบคลุมการวิเคราะห์งานขององค์กร เพื่อแสดงให้เห็นงานที่จะเขียนเป็นคู่มือ หลักการ ทฤษฎี วิธีการ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะนำมาเขียนเป็นคู่มือ

บทที่ 3 ขั้นตอนดำเนินงาน/ปฏิบัติการในเรื่องนั้น ๆ เนื้อหาจะครอบคลุมขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินงาน ในเรื่องที่จะนำมาจัดทำคู่มือตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายอย่างละเอียด ซึ่งผู้อ่านคู่มือสามารถนำไปปฏิบัติได้ อาจมีแผนภาพประกอบ

บทที่ 4 กรณีตัวอย่างเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ผู้อ่านด้วย ซึ่งการยกกรณีตัวอย่างหากมีหลาย ๆ กรณี อาจจะแยกออกเป็นอีกบทหนึ่งต่างหาก

บทที่ 5 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข รวมถึงข้อเสนอแนะในการพัฒนางาน

(ง) ตรวจสอบและปรับปรุง เป็นขั้นตอนภายหลังการนำคู่มือการปฏิบัติงานไปใช้งานจริง โดยจะมีการติดตามและตรวจสอบการใช้คู่มือว่าสามารถนำไปใช้ได้จริง และตรงตามวัตถุประสงค์ในคู่มือหรือไม่ หากพบปัญหาระหว่างการนำคู่มือจะได้นำมาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (กฤษฎี พลไทย, ม.ป.ป.)

ผู้ศึกษาได้นำแนวทางข้างต้นมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ให้มีรูปแบบที่กระชับ ชัดเจน และเข้าใจง่าย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใหม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อให้กลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน สามารถจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทดังกล่าวได้อย่างมีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ มีรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.4.1 ดวงรัตน์ เล้าหัตถพงษ์ภุช (2551, น. 31-32) ได้ศึกษาเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาญาติของกลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ จากการศึกษาพบว่า การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาญาติจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นข้อมูลทั่วไปและข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อนำมาใช้ในการจัดทำบทวิเคราะห์ สำหรับแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดทำข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาญาติ คือ การปรับปรุงด้านแหล่งข้อมูล. โดยนำหลักประสิทธิภาพในการทำงานมาใช้ มีการจัดทำคำสืบค้น ให้เป็นหมวดหมู่ การสร้างเครือข่ายบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เชื่อมโยงและพัฒนาแหล่งข้อมูล จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการจัดการข้อมูล จัดทำกรอบแนวคิดด้านขอบเขตเนื้อหาข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาญาติ ตลอดจนการจัดสนทนากลุ่มทุกสัปดาห์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ควรมีการสรรหาบุคลากรที่เข้ามารับราชการ ให้ตรงกับความรู้ความสามารถ รวมทั้งส่งเสริมให้มีโอกาสเข้าร่วมการสัมมนาหรือเสวนาทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้อง และฝึกอบรมทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูลและแปลเอกสาร

2.4.2 สุภัทร คำมุงคุณ (2558, น. 67-69, 72) ได้ศึกษาเรื่องเอกสารประกอบการพิจารณาด้านการเกษตร เพื่อสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคด้านต่าง ๆ ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ 1) ปัญหาด้านข้อมูล ผู้ปฏิบัติงานอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกเป็นหลัก ซึ่งในบางกรณีอาจไม่ทันต่อการใช้งาน 2) ปัญหาด้านเวลาในการจัดทำเอกสาร ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีเวลาศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลในเวลาที่จำกัด ประมาณ 5 วันทำการ และ 3) ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องด้วยบุคลากรมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลายด้าน จึงทำให้การศึกษาค้นคว้าข้อมูลทำได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งบุคลากรยังขาดทักษะความรู้เฉพาะทางในสาขาวิชาที่รับผิดชอบ สำหรับแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา คือ วิทยากรและนิติกรที่รับผิดชอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ควรเรียนรู้และพัฒนาการจัดทำเอกสารวิชาการเชิงวิจัยเพื่อสนับสนุนกระบวนการงานนิติบัญญัติ รวมทั้งควรสร้างเครือข่ายด้านข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก

2.4.3 **เชษฐา ทองยิ่ง และคณะ** (2559, น. 70, 73-74) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยศึกษาจากเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำโดยสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักร และสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำนักวิชาการจัดทำอยู่ในปัจจุบันยังเป็นการนำข้อมูลมาเรียบเรียงโดยขาดการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งทำให้เนื้อหาในเอกสารไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ควรมีการปรับเนื้อหาของเอกสารประกอบการพิจารณาให้มีการวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นปัญหาที่สำคัญ และเป็นเรื่องเร่งด่วน ให้มีความสำคัญกับประเด็นข้อกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งควรเพิ่มประเด็นการวิจัยด้านกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนและเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สาธารณชนให้ความสนใจ เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ที่มีความน่าเชื่อถือ

รายงานการศึกษาข้างต้น จัดทำโดยบุคลากรผู้มีประสบการณ์ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ ผลการศึกษาที่ได้จึงสะท้อนให้เห็นสภาพการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานและคุณภาพของเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานบริการวิชาการ นอกจากนี้ รายงานการศึกษาทั้งสามฉบับนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเรื่องข้อมูลและข้อจำกัดเรื่องเวลา ตลอดจนแนวทางการพัฒนาคุณภาพเอกสารประกอบการพิจารณา ที่ผู้ศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

บทที่ 3

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ สภาพปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มงานบริการวิชาการ

ในการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ จำเป็นต้องศึกษาหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ กระบวนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา เพื่อให้ได้แนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดความรู้และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับ และสามารถเสริมสร้างบุคลากรให้เป็นผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพและมีจริยธรรมทางวิชาการ

3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักวิชาการ

สำนักวิชาการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีภารกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ทางด้านวิชาการและกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการกิจของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ทั้งนี้ สำนักวิชาการมีการแบ่งส่วนราชการภายนอกเป็น 8 กลุ่มงาน และมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ดังนี้

3.1.1 กลุ่มงานบริหารทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.2 กลุ่มงานห้องสมุด มีหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรสารสนเทศเพื่อให้บริการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ บริการทรัพยากรห้องสมุด บริการอ้างอิงและสาระสังเขป

3.1.3 กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับระบบห้องสมุดดิจิทัล ฐานข้อมูลของห้องสมุด จัดทำและพัฒนาเว็บไซต์ของสำนักวิชาการ

3.1.4 กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 มีหน้าที่ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ และข้อเท็จจริง จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ญัตติ และเอกสารที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และบริการข้อมูลทางวิชาการด้านการเมือง

การปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองการปกครอง ของต่างประเทศ การอนุญาตตุลาการ และสิทธิมนุษยชน

3.1.5 กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 มีหน้าที่ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูล สถิติ และข้อเท็จจริง จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ญัตติ และเอกสารที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และบริการข้อมูลทางวิชาการด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์ การค้า การงบประมาณ การอุตสาหกรรม การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน การประกันภัย การเกษตรและสหกรณ์ การคมนาคม การสื่อสาร และทรัพย์สินทางปัญญา

3.1.6 กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 มีหน้าที่ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูล สถิติ และข้อเท็จจริง จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ญัตติ และเอกสารที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และบริการข้อมูลทางวิชาการด้านสังคม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การกีฬา การท่องเที่ยว การแรงงานและสวัสดิการ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และการพลังงาน

3.1.7 กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา มีหน้าที่ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยประเด็น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง สนับสนุนการจัดทำงานวิจัยเพื่อสนับสนุน ภารกิจของรัฐสภา และส่งเสริมการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

3.1.8 กลุ่มงานพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ มีหน้าที่ดำเนินการจัดแสดงพิพิธภัณฑ์ การเมืองการปกครอง บริการนำชมรัฐสภา จัดแสดงนิทรรศการ และบริหารงานจดหมายเหตุของรัฐสภา

3.2 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1, 2 และ 3 ของสำนักวิชาการ มีภารกิจหลักในการสนับสนุนงาน ด้านวิชาการและกฎหมายแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคล ในวงงานรัฐสภา โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ และข้อเท็จจริง ตลอดจนถึงติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายในและภายนอก เพื่อจัดทำเอกสารประกอบการ พิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้บริการข้อมูลทางวิชาการ ตามคำขอใช้บริการ จัดทำเอกสารวิชาการ แปลเอกสารวิชาการ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับ มอบหมาย ทั้งนี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1, 2 และ 3 ให้บริการทางวิชาการในสาขาวิชาที่แตกต่างกัน ดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สาขาวิชาที่กลุ่มงานบริการวิชาการรับผิดชอบ

กลุ่มงาน	สาขาวิชาที่รับผิดชอบ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1	การเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองการปกครองของต่างประเทศ การอนุญาโตตุลาการ และสิทธิมนุษยชน
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2	เศรษฐกิจ การพาณิชย์ การค้า การงบประมาณ การอุตสาหกรรม การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน การประกันภัย การเกษตรและสหกรณ์ การคมนาคม การสื่อสาร และทรัพย์สินทางปัญญา
กลุ่มงานบริการวิชาการ 3	สังคม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การกีฬา การท่องเที่ยว การแรงงานและสวัสดิการสังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และการพลังงาน

สำหรับภารกิจหรืองานบริการของกลุ่มงานบริการวิชาการ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

3.2.1 การให้บริการเชิงรับ (reactive service) คือ การให้บริการวิชาการตามที่ใช้บริการกำหนด ซึ่งได้แก่ การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และการให้บริการข้อมูลทางวิชาการตามคำขอใช้บริการ เป็นรายบุคคล/กลุ่มบุคคล

3.2.2 การให้บริการเชิงรุก (proactive service) คือ การจัดทำเอกสารวิชาการประเภทต่าง ๆ ที่วิทยาการและนิตกรของกลุ่มงานบริการวิชาการได้ศึกษาและจัดทำไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นประโยชน์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ บุคคลในวงงานรัฐสภา และบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน (background note) เอกสารวิชาการเฉพาะสาขา (document concerning specific areas of study) เอกสารในวงงานรัฐสภา (parliamentary document) บทความวิชาการเฉพาะสาขา (Academic Focus) และบทความวิชาการประเด็นร้อน (Hot Issue)

ทั้งนี้ กลุ่มงานบริการวิชาการมีคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานตามภารกิจข้างต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับ และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ สำหรับคู่มือการปฏิบัติงานที่กลุ่มงานบริการวิชาการใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน มีดังนี้

- คู่มือการจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1
- คู่มือการให้บริการข้อมูลทางวิชาการ

- คู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการ

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่างานจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาสำหรับที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นงานในภารกิจหลักของกลุ่มงานบริการวิชาการ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มงานบริการวิชาการยังไม่มีคู่มือสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาทั้งประเภท 1) ร่างพระราชบัญญัติ 2) ญัตติ และ 3) หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ มีแต่เพียงคู่มือการจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1 ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการทำงานเฉพาะสำหรับนิติกรเท่านั้น

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นภารกิจที่กลุ่มงานบริการวิชาการจะต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเร่งบูรณาการเข้ากับประชาคมโลกในหลากหลายมิติ หากผู้ปฏิบัติงานทั้งวิทยากรและนิติกรมีความรู้เฉพาะด้าน มีทักษะการทำงานวิชาการที่ดี และมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ก็จะช่วยสนับสนุนให้สมาชิกรัฐสภาสามารถพิจารณาตัดสินใจเรื่องระหว่างประเทศได้อย่างมีเหตุผล รอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่น สนธิสัญญา กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ บันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นการนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง สถิติ บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะทางวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาและกรรมการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

3.3.1 ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้วิทยากรและนิติกรจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามระเบียบวาระการประชุมจากสำนักการประชุม

3.3.2 วิทยากรและนิติกรที่ได้รับมอบหมายงานประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดประเด็นและวางแผนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

3.3.3 วิทยากรและนิติกรดำเนินการศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยนิติกรทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์หนังสือ

สัญญาระหว่างประเทศและประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนวิทยากรทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

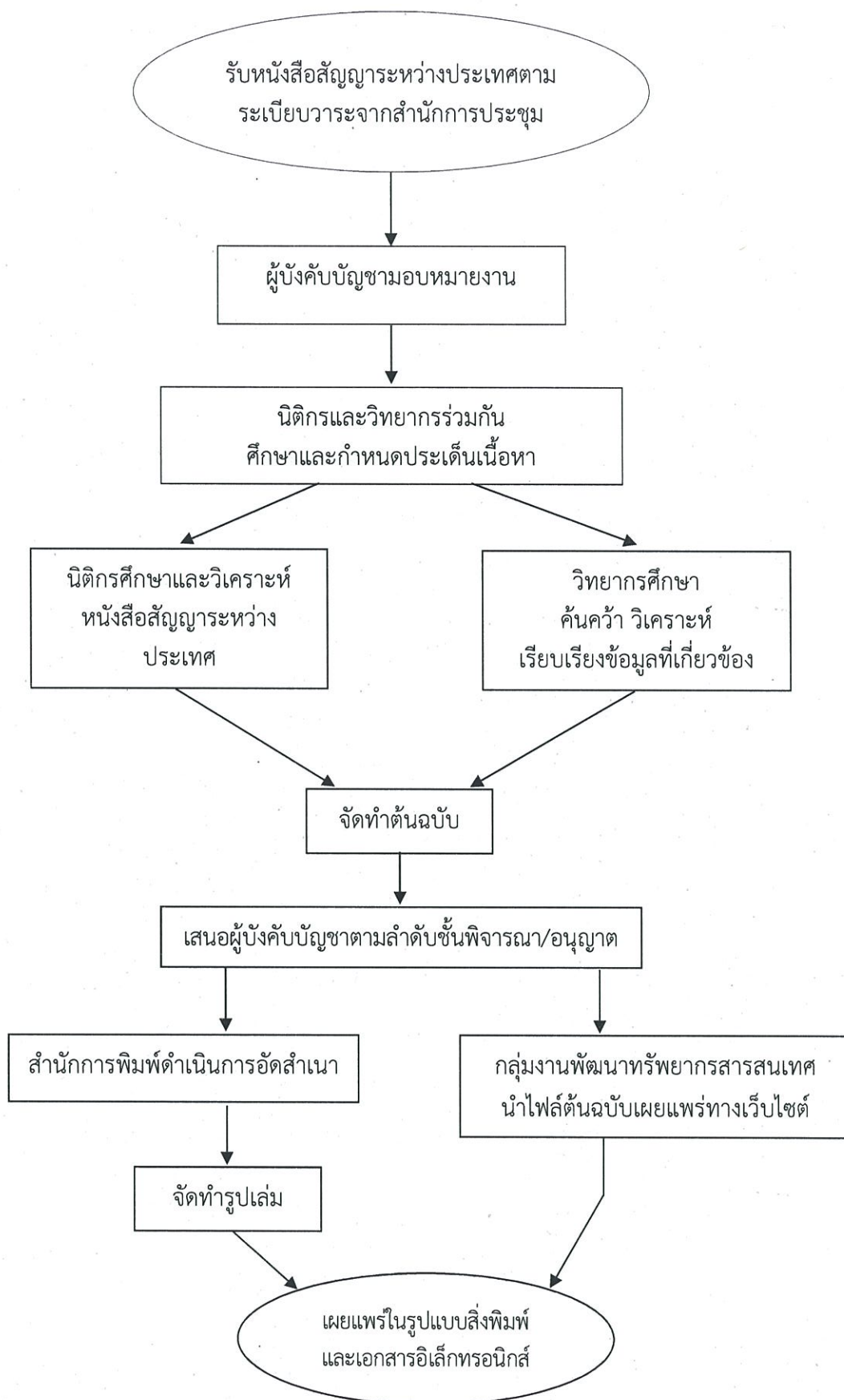
3.3.4 วิทยากรและนิติกรจัดทำต้นฉบับเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

- คำนำ
- บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา
- สารบัญ
- สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- ข้อมูลประกอบ/บทความที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ มีเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับ

3.3.5 วิทยากรและนิติกรเสนอต้นฉบับให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณา และตรวจสอบความถูกต้องก่อนได้รับอนุญาตให้เผยแพร่ โดยมีเจ้าหน้าที่ธุรการดำเนินการส่งหนังสือราชการภายใน (บันทึกข้อความ) และต้นฉบับให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณา

3.3.6 เจ้าหน้าที่ธุรการส่งต้นฉบับให้สำนักงานการพิมพ์อัดสำเนา แล้วจึงรับกลับมาประกอบเป็นรูปเล่มจำนวน 750 ชุด (สำหรับสมาชิกรัฐสภา จำนวน 700 ชุด และสำรองสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 50 ชุด) นอกจากนี้ ให้ส่งต้นฉบับให้กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ นำเผยแพร่บนเว็บไซต์สำนักวิชาการ ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถดาวน์โหลด (download) เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้ล่วงหน้าก่อนการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา นอกจากนี้ ในการจัดเรียงเพื่อประกอบรูปเล่มเอกสารนั้น วิทยากร นิติกร และเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล จะดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ธุรการด้วย เพื่อให้สามารถส่งเอกสารทั้งหมดให้แก่สมาชิกรัฐสภาได้ทันก่อนการประชุม



ภาพที่ 2 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

3.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

จากการศึกษากระบวนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาที่กลุ่มงานบริการวิชาการ ได้เคยดำเนินการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และข้อคิดเห็นในการประชุมของคณะทำงานกำหนดแนวทางในการปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ ตลอดจนประสบการณ์ของผู้ศึกษา พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

3.4.1 ด้านข้อมูล ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับนำมาใช้ประกอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา โดยส่วนมากเป็นข้อมูลที่ต้องขอความอนุเคราะห์มาจากหน่วยงานต้นเรื่อง จึงทำให้ต้องประสานงานเพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูล ในกรณีที่ต้องทำหนังสือราชการเพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลตามลำดับการบังคับบัญชา ทำให้ได้รับข้อมูลล่าช้าและไม่ทันต่อต่อการใช้งาน นอกจากนี้ในบางครั้งหน่วยงานเจ้าของต้นเรื่องอาจไม่สามารถให้ข้อมูลตามที่ขอความอนุเคราะห์ได้ เนื่องจากข้อมูลนั้นอยู่ในชั้นความลับ หรือยังมิได้รับอนุญาตให้เผยแพร่ได้ จึงทำให้ไม่มีข้อมูลสำคัญบางประเด็นสำหรับการศึกษาวิเคราะห์หรือให้บริการได้ตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นเอกสารที่จัดทำจึงมีข้อมูลไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้งานอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็นเมื่อเดือนมีนาคม 2560 ของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้รับบริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้รับบริการได้ให้ข้อคิดเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการพัฒนาาระบบข้อมูลให้มีความครบถ้วน หลากหลาย ทันสมัย เชื่อถือได้ และสามารถนำไปใช้ได้จริง เพื่อให้การตัดสินใจและการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและแม่นยำ และควรมุ่งเน้นการให้บริการในเชิงวิชาการมากขึ้น เช่น การนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์ การให้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการพิจารณา เป็นต้น (สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 1-5)

3.4.2 ด้านบุคลากร การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นการจัดทำเอกสารวิชาการเฉพาะด้าน โดยบุคลากรที่จัดทำต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา แต่เนื่องจากประเด็นที่นำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมมีความหลากหลาย และผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีภารกิจจำนวนมากที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้การศึกษา ค้นคว้า และการติดตามสถานการณ์ของประเด็นที่รับผิดชอบไม่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ประกอบกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและข้อมูลที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ มีการใช้ศัพท์เฉพาะ (technical terms) ค่อนข้างมาก ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนจึงมีปัญหาในการทำความเข้าใจเนื้อหาและการแปลกฎหมายต่างประเทศและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีข้อจำกัดในการค้นคว้า

ข้อมูลและวรรณกรรมของต่างประเทศมาใช้ประกอบการศึกษา ซึ่งเห็นได้จากจำนวนผู้ที่เข้าไปใช้งานฐานข้อมูลต่างประเทศที่ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดซื้อ อาทิ LexisNexis และ Westlaw ยังมีอยู่ไม่มาก

นอกจากนี้ ในปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานเกือบครึ่งหนึ่ง อาทิ ข้าราชการบรรจุใหม่ ข้าราชการที่ย้ายโอนมาจากส่วนงานอื่น ข้าราชการที่จบสาขาวิชาหรือมีความเชี่ยวชาญไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง มีประสบการณ์ในการทำงานวิชาการไม่มาก และยังไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทใดเลย ซึ่งมีผลต่อการค้นคว้าและการเลือกใช้ข้อมูล การอ่านและการเขียนเชิงวิเคราะห์ รวมทั้งการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่น่ามาใช้ประกอบการศึกษาเพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ปฏิบัติงานของกลุ่มงานบริการวิชาการที่ไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

กลุ่มงาน	จำนวนวิทยากรและนิติกร (ไม่รวมผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน)	ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่เคยจัดทำ อ.พ. หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1	11 คน	2 คน
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2	12 คน	5 คน
กลุ่มงานบริการวิชาการ 3	10 คน	8 คน
<u>รวม</u>	33 คน	15 คน (ร้อยละ 45.45)

3.4.3 ด้านเวลา การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีระยะเวลาในการดำเนินงานจำกัด โดยที่ผ่านมามีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 5 วัน นับจากวันบรรจุระเบียบวาระ และต้องเผยแพร่ให้ทันก่อนการประชุม ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนมาก หรือในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหลายเรื่องพร้อมกัน ทำให้ต้องเร่งจัดทำต้นฉบับเพื่อให้ทันต่อการใช้งาน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของเนื้อหาและรูปแบบของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

3.4.4 ด้านระบบการประชุม เรื่องที่บรรจุระเบียบวาระและเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมมีจำนวนมาก และบางครั้งการพิจารณาในที่ประชุมไม่ได้เป็นไปตามระเบียบวาระที่กำหนดไว้ อย่างเช่นกรณีมีการเปลี่ยนแปลงขอลอนเรื่องออกไปจากที่ประชุม ทำให้เอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดทำไว้แล้ว ไม่ได้นำมาพิจารณาหรือใช้ประโยชน์ หรือต้องจัดทำขึ้นใหม่เมื่อมีการนำเรื่องเดิมกลับเข้าสู่

การพิจารณาอีกครั้ง หรือกรณีการเลื่อนระเบียบวาระ ส่งผลให้ข้อมูลที่จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วไม่เป็นปัจจุบัน จึงต้องนำมาทบทวนเพื่อจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่อีกครั้ง ซึ่งทำให้ต้องใช้ทรัพยากรของหน่วยงานเพิ่มเติม

3.4.5 ด้านอุปกรณ์ แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะรณรงค์ให้มีการลดใช้กระดาษ และให้เผยแพร่เอกสารวิชาการผ่านเว็บไซต์และเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ แต่สมาชิกรัฐสภาและบุคคลในวงงานรัฐสภาเป็นจำนวนมากยังประสงค์ที่จะได้รับเอกสารประกอบการพิจารณาในรูปแบบสิ่งพิมพ์ กลุ่มงานบริการวิชาการจึงจำเป็นต้องจัดพิมพ์เอกสารประกอบการพิจารณาตามจำนวนสมาชิกรัฐสภา และอีกส่วนหนึ่งสำหรับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แต่ในสภาพปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานยังขาดเครื่องมือสำหรับเรียงกระดาษและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดทำรูปเล่ม ทำให้วิทยากรและนิติกรซึ่งเป็นผู้จัดทำต้นฉบับเอกสาร ต้องใช้เวลาสำหรับการช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลเรียงพิมพ์และจัดทำรูปเล่มเอกสารด้วย ทำให้เวลาในการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลลดลง

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดในการนำข้อมูลและความรู้รวมทั้งประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานมารวบรวม และจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการให้ได้มาตรฐานทั้งด้านเนื้อหาสาระและรูปแบบการนำเสนอเพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้รับบริการ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ได้นำไปใช้ศึกษาอ้างอิงในการปฏิบัติงานต่อไป

บทที่ 4

แนวทางการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

จากการศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ ประกอบกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ รายงานการศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักวิชาการ เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ เอกสารผลการสำรวจความพึงพอใจผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานเรื่องการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะกรรมการข้าราชการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนข้อคิดเห็นในที่ประชุมของคณะทำงานกำหนดแนวทางในการปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ ผู้ศึกษาจึงกำหนดแนวทางการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) สร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน และให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพและมาตรฐานเดียวกัน 2) ให้ผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มงานบริการวิชาการ โดยเฉพาะวิทยากรและนิติกร มุ่งองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และ 3) ถ่ายทอดความรู้และวิธีการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ อันเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรในสำนักวิชาการได้เรียนรู้จากกันและกัน และสามารถใช้ประโยชน์จากกระบวนการที่มีอยู่พัฒนาการปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ

4.1 คุณลักษณะของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

จากผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้รับบริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้รับบริการมีความคาดหวังให้เอกสารประกอบการประชุมมีคุณภาพและสามารถนำไปใช้ได้จริง โดยข้อมูลวิชาการจำเป็นต้องมีความถูกต้อง ทันสมัย และมาจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดคุณลักษณะสำคัญของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ 3 ประการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเขียนคู่มือในส่วนขององค์ประกอบและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ดังนี้

4.1.1 เชื้อถือได้ คือ เป็นเอกสารที่นำเสนอข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ เป็นปัจจุบัน และปราศจากอคติ โดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการข้อมูลที่ถูกต้อง รวมทั้งความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ โดยจะต้องระบุแหล่งที่มาของข้อมูลหรือเอกสารที่นำมาใช้ประกอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา

ระหว่างประเทศอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจสอบและยืนยันที่มาของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า ซึ่งจะช่วยให้เอกสารวิชาการมีความน่าเชื่อถือ มีมาตรฐาน และผู้ที่สนใจยังสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ทั้งนี้ หนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นเอกสารความตกลงที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในบางกรณีประเทศไทยอาจไม่ได้มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่ด้วยสถานการณ์และเงื่อนไขบางประการ ทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าร่วมผูกพันในหนังสือสัญญาเหล่านั้น ๆ ดังนั้น ข้อมูลที่น่าเสนอจึงควรเป็นข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลหรือหลักฐานรองรับ และบทวิเคราะห์ควรมีความเป็นกลาง นำเสนอเหรียญทั้งสองด้าน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีข้อมูลเพียงพอ เชื่อถือได้ และสามารถพิจารณาหนังสือสัญญาเหล่านั้นได้อย่างรอบคอบมากที่สุด

4.1.2 ตรงตามความต้องการ คือ เป็นเอกสารที่น่าเสนอข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และนำเสนอบทวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ มีการศึกษาเปรียบเทียบ สะท้อนด้านบวก-ด้านลบ รวมทั้งเสนอแนวทางหรือข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ ในการนำเสนอข้อมูล จะต้องมีการลำดับเนื้อหาอย่างต่อเนื่อง ชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นระบบ ใช้ศัพท์และภาษาเชิงวิชาการอย่างเหมาะสม มีตาราง แผนภูมิ และแผนภาพประกอบตามความจำเป็นเพื่อให้เข้าใจง่ายและชัดเจน

4.1.3 รูปแบบน่าสนใจและสะดวกต่อการนำไปใช้ประโยชน์ คือ เป็นเอกสารที่มีรูปแบบการนำเสนอที่น่าสนใจ ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และควรลดการจัดพิมพ์เอกสารโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ ประกอบกับการออกแบบปกและรูปเล่มให้มีเอกลักษณ์เฉพาะของการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้มีความแตกต่างจากเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทอื่น ๆ ที่ใช้สำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้กำหนดกรอบแนวคิดการในการจัดทำคู่มือดังกล่าวให้มีลักษณะเป็นคู่มือที่รวบรวมความรู้ที่ฝังอยู่ในบุคคล (tacit knowledge) มาถ่ายทอดเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยตระหนักว่าความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์และทักษะความชำนาญเป็นความรู้ส่วนใหญ่ที่ใช้ในการปฏิบัติงานจริง และยังเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาในการทำงานอีกด้วย ซึ่งที่ผ่านมาคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักวิชาการ อาทิ คู่มือการจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1 คู่มือการให้บริการข้อมูลทางวิชาการ และคู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการนำเสนอแต่เพียงขั้นตอนการทำงานและองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเท่านั้น แต่ยังไม่มีการนำเสนอประสบการณ์บุคคล หรือความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติงานเป็นความเชี่ยวชาญของบุคคล

4.2 โครงร่างคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

เพื่อให้เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปตามคุณลักษณะข้างต้น ผู้ศึกษาจึงกำหนดโครงร่างคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

เป็นการชี้แจงให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ ขอบเขตของกระบวนการในคู่มือว่าครอบคลุมขั้นตอนใดและส่วนงานใดบ้าง คำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับจากคู่มือฉบับนี้

- 1) วัตถุประสงค์
- 2) ขอบเขตของคู่มือ
- 3) หน้าที่ความรับผิดชอบ
- 4) คำนิยาม
- 5) ประโยชน์ที่จะได้รับ

บทที่ 2 บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

เป็นการนำเสนอความรู้ที่จำเป็นต่อการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับเนื้อหาที่นำเสนอในบทที่ 2 มีดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยนำเสนอสาระสำคัญของบทบัญญัติในมาตรา 178 ตามลำดับเนื้อหา ดังนี้

- ผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- ประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
- บทบาทของรัฐสภาในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

2) แนวทางการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภา โดยเป็นการนำเสนอแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารในการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่จะมีผลผูกพันกับประเทศไทยนั้น มีขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (consent to be bound) อย่างไรบ้าง และรัฐสภาเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในขั้นตอนใดบ้าง ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้ได้อธิบายแยกเป็น 2 กรณี คือ

- กรณีที่ 1 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดขั้นตอนการลงนามและขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันแยกออกจากกัน
- กรณีที่ 2 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดขั้นตอนการลงนามเพียงขั้นตอนเดียว โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้มีการลงนามแล้ว

บทที่ 3 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
เป็นการนำเสนอขั้นตอนในกระบวนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา
ระหว่างประเทศ พร้อมกับนำเสนอแผนภาพประกอบ โดยกำหนดเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) วิทยากรและนิติกรติดตามระเบียบวาระการประชุมและรับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจากสำนักการประชุม
- 2) วิทยากรหรือนิติกรแจ้งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานให้รับทราบ เพื่อให้มีการมอบหมายงานและตั้งทีมงาน
- 3) วิทยากรและนิติกรที่ได้รับมอบหมายงานประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดขอบเขตของงานและวางแผนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- 4) วิทยากรและนิติกรศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้
- 5) จัดทำต้นฉบับเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ

- ส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผล (ความเป็นมา) และสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

- ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์ด้านวิชาการและกฎหมาย

- ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบ เช่น บทความ งานวิจัย เป็นต้น

- 6) นำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ และรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ปรึกษาที่กำกับดูแลสำนักวิชาการ) เพื่อพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนอนุญาตให้เผยแพร่

- 7) เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเรียบร้อยแล้ว ให้ดำเนินการจัดทำรูปเล่มและเผยแพร่ โดยให้จัดทำเป็นเอกสารรูปเล่ม จำนวน 750 ชุด และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์สำนักวิชาการ และคลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (LIRT)

**บทที่ 4 องค์ประกอบและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา
ระหว่างประเทศ**

เป็นการนำเสนอองค์ประกอบของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา
ระหว่างประเทศ พร้อมกับวิธีการจัดทำในแต่ละส่วน

- 1) ส่วนนำ: ประกอบด้วย ปก คำนำ บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา สารบัญ

2) ส่วนเนื้อหา: ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

- ส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผล (ความเป็นมา) และสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

- ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์ด้านวิชาการและกฎหมาย

- ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบ

3) ส่วนท้าย หรือส่วนภาคผนวก

นอกจากนี้ ในส่วนท้ายของบทที่ 4 ยังนำเสนอข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน โดยเป็นการประมวลวิธีการทำงานจากผู้ที่มีประสบการณ์มาแบ่งปัน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหหรือลดทอนอุปสรรคในการดำเนินงาน และช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานใหม่ไม่ต้องทำงานด้วยการลองผิดลองถูกและสามารถจัดทำผลงานได้อย่างมีมาตรฐานตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แนบ (ร่าง) คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศฉบับเต็มไว้ในภาคผนวก และเมื่อมีการนำเสนอคู่มือฉบับนี้ต่อผู้บังคับบัญชาและได้รับอนุญาตแล้ว บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ จะนำคู่มือฉบับนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป นอกจากนี้ เมื่อมีการนำคู่มือฉบับนี้ไปใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว ควรมีการติดตามการใช้คู่มือว่าสามารถนำไปใช้ได้จริงหรือไม่ หากพบปัญหาหรืออุปสรรคระหว่างการใช้คู่มือ ก็ควรมีการนำกลับมาทบทวนเพื่อปรับปรุงต่อไป

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ของกลุ่มงานบริการวิชาการ และเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ โดยสามารถสรุปผลการศึกษาและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นภารกิจหลักที่กลุ่มงานบริการวิชาการ ดำเนินการเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทนี้ กลุ่มงานบริการวิชาการได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และจะมีการดำเนินการอีกครั้งเมื่อสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ โดยในครั้งนี้จะเป็นการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศภายใต้แนวทางปฏิบัติในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 กลุ่มงาน ซึ่งได้แก่ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 และกลุ่มงานบริการวิชาการ 3 ได้จัดทำโดยจำแนกตามสาขาวิชาที่แต่ละกลุ่มงานรับผิดชอบ โดยมีกระบวนการจัดทำ ดังนี้ 1) ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้วิทยากรและนิติกรจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามระเบียบวาระการประชุม 2) วิทยากรและนิติกรที่ได้รับมอบหมายงานร่วมกันกำหนดประเด็นและวางแผนงานการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 3) ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูล 4) จัดทำต้นฉบับเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 5) นำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนอนุญาตให้เผยแพร่ 6) จัดพิมพ์และประกอบรูปเล่มเพื่อเผยแพร่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ และนำเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักวิชาการ

สำหรับองค์ประกอบและเนื้อหาในเอกสารนั้น ประกอบด้วย คำนำ บทสรุปสำหรับสมาชิก รัฐสภา สารบัญ สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา และข้อมูลประกอบ/บทความที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการจัดทำที่ผ่านมา เนื้อหาสาระของเอกสารมีลักษณะเป็นข้อมูลเบื้องต้น เป็นการเรียบเรียงข้อมูล ด้านกฎหมายและด้านวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยยังขาดการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งทำให้สมาชิกรัฐสภาและ คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลไม่เพียงพอในการใช้ประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่าง ประเทศ ส่วนวิธีการนำเสนอและลักษณะรูปเล่ม ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

จากข้างต้น เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจึงไม่เป็นไปตาม ความคาดหวังของสมาชิกรัฐสภาได้ ทั้งนี้เป็นผลจากปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่

5.1.1 ด้านข้อมูล ข้อมูลไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้งานอย่าง แท้จริง เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่ต้องขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานต้นเรื่อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา ในการประสานงาน บางครั้งได้รับข้อมูลล่าช้า และบางครั้งไม่ได้รับข้อมูลตามที่ขอความอนุเคราะห์ เนื่องจากข้อมูลนั้นอยู่ในชั้นความลับหรือยังไม่ได้รับอนุญาตให้เผยแพร่ได้

5.1.2 ด้านบุคลากร การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่าง ประเทศ เป็นการจัดทำเอกสารวิชาการเฉพาะด้าน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ สาขา และต้องมีทักษะด้านภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ แต่ปัจจุบันผู้ปฏิบัติงาน บางส่วนยังมีประสบการณ์ในการทำงานวิชาการไม่มาก และยังไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการ พิจารณาสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทำให้มีผลต่อ การค้นคว้า การวิเคราะห์ และการเขียนงานวิชาการ

5.1.3 ด้านเวลา ระยะเวลาในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศมีค่อนข้างจำกัด โดยได้มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานไว้ 5 วันนับจากวัน บรรจुरะเบียบวาระ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเร่งดำเนินการ และในกรณีที่มีการจัดทำเอกสารประกอบการ พิจารณาพร้อมกันหลายเรื่อง ทำให้เวลาในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาแต่ละเรื่อง ยิ่งลดน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและคุณภาพของเอกสารด้วย

5.1.4 ด้านระบบการประชุม เรื่องที่บรรจुरะเบียบวาระและเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุม มีจำนวนมาก และในบางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุมที่ได้ กำหนดไว้แล้ว ทำให้เอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดทำเสร็จแล้ว ไม่ได้นำมาใช้พิจารณา หรือต้องมีการ จัดทำใหม่เมื่อมีการนำเรื่องเดิมกลับเข้าสู่การพิจารณาอีกครั้ง เนื่องจากข้อมูลที่จัดทำเสร็จ เรียบร้อยแล้วไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องจัดทำข้อมูลใหม่ ซึ่งทำให้ต้องใช้ทรัพยากร ของหน่วยงานเพิ่มเติม

5.1.5 ด้านอุปกรณ์ ภายใต้การทำงานที่มีเงื่อนไขเวลาและต้องให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ทุกคนอย่างครบถ้วน แต่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดเครื่องมือและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสำหรับการเรียง

กระดาษและจัดทำรูปเล่ม วิทยากรและนิติกรซึ่งเป็นผู้จัดทำต้นฉบับเอกสาร จึงต้องใช้เวลาในการเรียงพิมพ์และจัดทำรูปเล่มเอกสารด้วย ทำให้มีเวลาในการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลลดลง

นอกจากปัญหาอุปสรรคข้างต้นแล้ว การทำหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศและบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีความแตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน และมีเนื้อหาสาระตรงตามความต้องการของผู้ใช้งาน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศขึ้น เพื่อนำความรู้และประสบการณ์การทำงานของผู้ปฏิบัติงานมาประมวลและพัฒนาเป็นระบบให้อยู่ในรูปแบบและภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อให้วิทยากรและนิติกรที่เพิ่งเข้ามาปฏิบัติงานในกลุ่มงานบริการวิชาการสามารถเข้าถึงความรู้และแนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทดังกล่าว ตลอดจนแนวทางการแก้ปัญหาจากผู้ที่มีประสบการณ์มาก่อน อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถจัดทำผลงานได้อย่างมีมาตรฐานตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศที่ผู้ศึกษาได้จัดทำเป็นร่างคู่มือและนำเสนอไว้ในภาคผนวกนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานและให้ได้ผลงานที่มีมาตรฐานเดียวกัน 2) ให้ผู้ปฏิบัติงานของกลุ่มงานบริการวิชาการมีแนวทางในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศอย่างชัดเจน 3) ถ่ายทอดความรู้และวิธีการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ อันเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรในสำนักวิชาการได้เข้าใจและเรียนรู้จากกันและกัน โดยเป็นการนำเสนอรายละเอียดของขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานของวิทยากรและนิติกรในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในคู่มือดังกล่าวมีองค์ประกอบ ดังนี้

ส่วนนำ: ปก คำนำ สารบัญ

ส่วนเนื้อหา: แบ่งเป็น 4 บท คือ

บทนำ วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ

ขอบเขตของคู่มือ

หน้าที่ความรับผิดชอบ

คำนิยาม

ประโยชน์ที่จะได้รับ

- บทที่ 2** บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- บทที่ 3** ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- บทที่ 4** องค์ประกอบและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ส่วนท้าย: บรรณานุกรม

คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอนั้น ได้จัดทำขึ้นจากการศึกษากระบวนการ สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการ ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ประกอบกับการนำแนวคิดเรื่องการจัดการความรู้ และการจัดทำคู่มือมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำคู่มือฉบับดังกล่าว นอกจากนี้ ในคู่มือดังกล่าว ผู้ศึกษายังได้นำเสนอความรู้เกี่ยวกับมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเทคนิคการทำงานและวิธีการแก้ไขปัญหา/ลดทอนอุปสรรค ที่รวบรวมมาจากผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์มาก่อน ดังนั้น คู่มือที่ผู้ศึกษานำเสนอจึงมีความแตกต่างจากคู่มือการปฏิบัติงานฉบับอื่น ๆ ของสำนักวิชาการ ที่โดยมากนำเสนอเฉพาะกระบวนการทำงาน โครงสร้างและองค์ประกอบของเอกสารวิชาการ แต่ยังไม่มีการนำความรู้และเทคนิควิธีการทำงานของบุคคลมาประมวล แล้วถ่ายทอดเป็นลายลักษณ์อักษร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเพื่อให้ได้คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มงานบริการวิชาการแล้วนั้น ผู้ศึกษายังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และยกระดับคุณภาพของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติงาน

(ก) เมื่อมีการนำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไปใช้ปฏิบัติงานจริงแล้ว ควรมีการติดตามผลว่าคู่มือดังกล่าวสามารถนำไปใช้งานได้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หากพบปัญหาระหว่างการใช้คู่มือ ก็ควรมีการทบทวนและปรับปรุงคู่มือต่อไป

(ข) เนื่องจากปัจจุบัน มีบุคลากรใหม่ในกลุ่มงานบริการวิชาการเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เคยจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำนักวิชาการจึงควรจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และมอบหมายให้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา โดยจำลองสถานการณ์ให้เหมือนจริง เช่น ระยะเวลาที่ต้องใช้ปฏิบัติงานจริง เป็นต้น โดยให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ช่วยฝึกอบรมและสอนงาน ซึ่งจะเป็นการช่วยลดทอนความกังวลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ และยังช่วยลดข้อผิดพลาดเมื่อต้องมีการปฏิบัติงานจริงให้แก่สมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(ค) เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจัดเป็นเอกสารวิชาการประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานต้องมีความตระหนักในเรื่องจริยธรรมทางวิชาการ ทั้งในการทำงานวิชาการของตนเองและการใช้ผลงานของบุคคลอื่น เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ ดังนั้น สำนักวิชาการควรรณรงค์ส่งเสริมเรื่องจริยธรรมทางวิชาการและการไม่ลักลอกผลงานของผู้อื่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การทำงานวิชาการของสำนักวิชาการตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมและหลักวิชาการที่เหมาะสม

(ง) สำนักวิชาการควรติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยการจัดทำแบบสำรวจความพึงพอใจหรือความต้องการของผู้ใช้บริการกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ หรือเพื่อรักษาคุณภาพที่ดีอยู่แล้ว ให้คงอยู่ต่อไป

(จ) สำนักวิชาการควรมีการศึกษาเพื่อจัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาประเภทอื่น ๆ ด้วย ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ และญัตติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน และสามารถผลิตผลงานได้อย่างมีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรได้ถ่ายทอดแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะการทำงานร่วมกัน

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(ก) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสนับสนุนให้สำนักวิชาการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและวิจัยกับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศทางวิชาการและวิจัย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ 3 ด้าน คือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวิชาการร่วมกับนักวิชาการภายนอก การขยายฐานข้อมูลสารสนเทศทางวิชาการเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาและเอกสารวิชาการประเภทอื่น ๆ และการเผยแพร่งานวิชาการและวิจัยของสำนักวิชาการผ่านระบบเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อส่งเสริมการนำงานวิชาการและวิจัยของฝ่ายนิติบัญญัติไปใช้ประโยชน์ในวงกว้าง

(ข) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสนับสนุนให้บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ ได้ออกไปค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม อาทิ การสัมภาษณ์

ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
และงานวิชาการประเภทอื่น ๆ

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) กับการบริหารราชการสมัยใหม่. สืบค้น 23 มกราคม 2562 จาก <http://www.dla.go.th/work/km/home/kmstory/kmstory4.htm>
- กฤษฎี พลไทย. (ม.ป.ป.). การเขียนคู่มือการปฏิบัติงาน. สืบค้น 23 มกราคม 2562 จาก <http://www.chumphon2.mju.ac.th/km/?p=355>
- เกรียงไกร แก้วศรีสุข. (2553). บทความวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190. สืบค้น 13 กรกฎาคม 2560 จาก [http://mis.krirk.ac.th/librarytext/LAW/2553/2553\(1\)/เกรียงไกร%20%20แก้วศรีสุข/บทความวิทยานิพนธ์.pdf](http://mis.krirk.ac.th/librarytext/LAW/2553/2553(1)/เกรียงไกร%20%20แก้วศรีสุข/บทความวิทยานิพนธ์.pdf)
- คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภา. (2560). รายงานของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่องการปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภา. สืบค้น 7 สิงหาคม 2560 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d062760-02.pdf
- เชษฐา ทองยิ่ง และคณะ. (2558). รายงานการศึกษา เรื่อง การพัฒนาเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2552). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาผลกระทบของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศต่อการค้าและการลงทุนของประเทศไทย. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/a147.pdf>
- ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ. (2551). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพ ข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาญัตติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บรรหาร กำลา. (2552). บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ. จุลนิติ, 6(1), 53-61. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/s26%20jun_6_1.pdf
- บุญดี บุญญาภิจ และคณะ. (2549). การจัดการความรู้จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: จีรวัดน์ เอ็กซ์เพรส จำกัด.

- ปกรณ นิลประพันธ์. (2559). การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของร่างรัฐธรรมนูญ: ข้อกังวลกับคำชี้แจงของนายปกรณ นิลประพันธ์. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/178.html>
- ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. (22 เมษายน 2559). จับตา “ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 178” สัญญาระหว่างประเทศที่กระทบต่ออาณาเขตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หากรัฐสภาพิจารณาซ้ำให้ถือว่าเห็นชอบ?. ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้น 14 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9590000040924>
- มหาวิทยาลัยมหิดล คณะวิศวกรรมศาสตร์ สำนักงานประกันคุณภาพ. (ม.ป.ป.). การจัดการความรู้คืออะไร. สืบค้น 22 มกราคม 2562 จาก <https://do.eg.mahidol.ac.th/km61/index.php/kmwhat>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 57-58.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 51.
- ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล. (ม.ป.ป.). บทบาทของรัฐสภากับกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศและปัญหามาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก http://newsser.fda.moph.go.th/fda_mdc/lib_sys/readfile.php?Submit=Read&File_Obj=http://newsser.fda.moph.go.th/fda_mdc/data_center/info_mod/%BA%B7%BA%D2%B7%A2%CD%A7%C3%D1%B0%CA%C0%D2%A1%D1%BA%A1%C3%D0%BA%C7%B9%A1%D2%C3%B7%D3%CA%B9%B8%D4%CA%D1%AD%AD%D2.pdf
- สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). สืบค้น 4 มิถุนายน 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_plan/Mode3_PMQA2560_3.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual). สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <http://www.km.nida.ac.th/home/images/pdf/t6.pdf>
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้. (ม.ป.ป.). การจัดการความรู้ (KM) คืออะไร? จำเป็นแค่ไหน ต้องใช้ KM? สืบค้น 22 มกราคม 2562 จาก http://www.okmd.or.th/upload/pdf/chapter1_kc.pdf

- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (6 กุมภาพันธ์ 2562). เรื่อง แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการ ตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [หนังสือราชการ]. (นร 1503/ว 59).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2558). คู่มือการจัดทำตารางเปรียบเทียบร่าง พระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1. สืบค้น 5 เมษายน 2562 จาก <http://library2.parliament.go.th/wichakarn/content/sd6-1.pdf>
- _____. (2558). คู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2558). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง อนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (อ.พ.13/2555). สืบค้น 10 เมษายน 2562 จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ
- สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 2. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง กรอบการเจรจา เศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์การการค้าโลก (อ.พ.7/2555). สืบค้น 10 เมษายน 2562 จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ
- สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 3. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง ข้อตกลงจัดตั้งศูนย์ อาเซียนว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (อ.พ.14/2555). สืบค้น 10 เมษายน 2562 จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ
- สำนักวิชาการ คณะทำงานกำหนดแนวทางในการปรับปรุงเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนัก วิชาการ. (12 กุมภาพันธ์ 2562). บันทึกการประชุมครั้งที่ 1/2562 [อัดสำเนา].
- _____. (28 กุมภาพันธ์ 2562). บันทึกการประชุมครั้งที่ 2/2562 [อัดสำเนา].
- สุภัทธร คำมุงคุณ. (2558). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำเอกสาร วิจัยประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติด้านการเกษตร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร.
- อรยา พูลทรัพย์. (ม.ป.ป.). การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน. สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <http://km.fsh.mi.th/wp-content/uploads/2016/08/103.pdf>
- อรรถนพ บุราณเศรษฐ. (2552). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. สืบค้น 26 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1045.pdf>

ภาคผนวก



(ร่าง) คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีภารกิจหลักในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีคุณภาพมาตรฐาน และมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการใช้งานของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา สำนักวิชาการจึงได้จัดทำคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศฉบับนี้ขึ้น

สำนักวิชาการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ	1
1.2 ขอบเขตของคู่มือ	1
1.3 หน้าที่ความรับผิดชอบ	2
1.4 คำนิยาม	2
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ	3
บทที่ 2 การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	4
2.1 บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	4
2.2 แนวทางการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภา	9
บทที่ 3 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	11
บทที่ 4 องค์ประกอบและวิธีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ	15
4.1 องค์ประกอบและวิธีการจัดทำ	15
4.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน	21
บรรณานุกรม	23

บทที่ 1

บทนำ

คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นคู่มือที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำหรับใช้เป็นกรอบในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ที่ต้องใช้ข้อมูลและงานวิชาการที่มีความถูกต้อง ชัดเจน มีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ และเป็นปัจจุบัน เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบและมีเหตุผล กลุ่มงานบริการวิชาการจึงมุ่งมั่นพัฒนาการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และสามารถรองรับภารกิจของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมืออาชีพ

1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ

- 1) เพื่อให้มีคู่มือสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน และให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน
- 2) เพื่อให้บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการมีองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานเข้าใจ กระบวนการ และมีแนวทางในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อย่างชัดเจนตามแนวทางที่กำหนดไว้ในคู่มือ
- 3) เพื่อถ่ายทอดความรู้และวิธีการทำงานให้แก่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ อันเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรในสำนักวิชาการได้เรียนรู้ร่วมกัน และสามารถใช้ประโยชน์จากกระบวนการที่มีอยู่ พัฒนาการปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ

1.2 ขอบเขตของคู่มือ

ขอบเขตเนื้อหาของคู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) องค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ สาระสำคัญในบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้รัฐสภาพิจารณา

2) กระบวนการทำงาน และแนวทางในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยเป็นการอธิบายขั้นตอนการดำเนินการ องค์ประกอบของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พร้อมกับคำอธิบายในการจัดทำแต่ละส่วน

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือลดทอนอุปสรรคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

1.3 หน้าที่ความรับผิดชอบ

คู่มือการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับวิทยากรและนิติกรในกลุ่มงานบริการวิชาการ 1 กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 และกลุ่มงานบริการวิชาการ 3 ซึ่งมีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อใช้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณานี้ เป็นงานที่จัดทำตามระเบียบวาระการประชุม

ทั้งนี้ กลุ่มงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ให้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของหนังสือสัญญาว่าเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่กลุ่มงานใดรับผิดชอบ ในกรณีที่หนังสือสัญญาว่าเกี่ยวข้องกับความเกี่ยวข้องกับหลายกลุ่มงาน ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน หรือผู้อำนวยการสำนักวิชาการ ในการพิจารณาว่ากลุ่มงานใดควรรับผิดชอบในการจัดทำ หรือให้มีการร่วมกันจัดทำเป็นการเฉพาะกิจ

1.4 คำนิยาม

“หนังสือสัญญาว่าระหว่างประเทศ” หมายถึง หนังสือสัญญาที่ประเทศไทยทำกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” หมายถึง การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นรองประธานรัฐสภา โดยในการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่ถ้ายังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

- 1) บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการมีองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน
- 2) บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการเข้าใจกระบวนการงาน และมีแนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ชัดเจน
- 3) บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการสามารถจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน

บทที่ 2

บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ บุคลากรของกลุ่มงานบริการวิชาการจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารในการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภา เพื่อให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการที่เกี่ยวข้อตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1 บทบาทของรัฐสภากับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์และการแลกเปลี่ยนข้ามพรมแดนของโลกยุคใหม่ได้ส่งผลต่อบทบาทและการดำเนินภารกิจของรัฐสภา โดยรัฐสภาได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศผ่านการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

โดยทั่วไปการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยลำพัง ไม่ต้องปรึกษาหารือหรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนแสดงเจตนาผูกพัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า หนังสือสัญญาที่สำคัญบางประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้เพียง 3 ประเภท ได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และ 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศไทยเคยเผชิญกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทเรียนจากการทำข้อตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีที่สร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชน ทำให้เกิดแนวคิดสร้างกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่มีความละเอียด

รอบคอบมากขึ้น มีธรรมาภิบาล และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งแนวคิดนี้ได้นำมาสู่หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 190* ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากหลักการเดิมตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 190 ได้เพิ่มประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพิ่มอำนาจแก่รัฐสภา และบทบาทของประชาชนในการรับทราบและให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการเจรจาต่อรองในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน แม้ว่ามาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ แต่เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ประกอบกับยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาออกมาใช้บังคับ จึงทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติ

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ตราขึ้นตามหลักการคล้ายเดิมในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้ปรับเปลี่ยนบางประการ ด้วยมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เพื่อให้การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความโปร่งใส โดยให้รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนและภาคประชาชนเข้ามามีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล และเพื่อให้การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีธรรมาภิบาล และเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและส่วนรวม

ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐสภาไม่ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการก่อนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และในกรณีที่มีปัญหาการตีความประเภทหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่รัฐสภายังคงมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554

มาตรา 178 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภา พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญา เกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศ ต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ

ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา ตามวรรคสามด้วย

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ”

ในที่นี้ขออธิบายถึงสาระสำคัญของบทบัญญัติในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เห็นบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยหลักการแล้ว การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านทาง คณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ

สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ อันเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

2) ประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยลำพัง แต่มาตรา 178 วรรคสอง ได้ยกเว้นหนังสือสัญญา 4 ประเภท ที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ซึ่งได้แก่

- (1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ
- (2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- (3) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา
- (4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ ในการกำหนดให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นหลักการที่ไม่แตกต่างจากเดิมในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ความในมาตรา 190 เกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณา มีความคลุมเครือ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาในการตีความมาก เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไม่มีแนวทางชัดเจนว่าหนังสือสัญญาประเภทใดเป็นหนังสือสัญญาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะส่งหนังสือสัญญาเกือบทุกประเภทให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายอาญารัฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2552, น. 2.8) ดังนั้น มาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเพิ่มนิยามความหมายของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในมาตรา 178 วรรคสาม เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลนำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

3) บทบาทของรัฐสภาในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

รัฐสภาต้องพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เพื่อป้องกันความล่าช้าที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการเดิมของมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มาตรา 190 ไม่ได้กำหนดสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลา ดังนั้น มาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีความเพิ่มเติมถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นให้

ชัดเจนหากรัฐสภาไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน โดยกำหนดผลว่า “ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

นอกจากนี้ มาตรา 178 ได้ลดขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาในส่วนที่รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้อง คือ การกำหนดให้รัฐบาลไม่ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาและเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินการเจรจา ด้วยมองว่าการเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาเป็นการเปิดเผยท่าทีของไทยต่อคู่เจรจาอีกฝ่ายโดยปริยาย เพราะในบางเรื่องจำเป็นต้องเก็บเป็นความลับ เพื่อประโยชน์ในการเจรจา อีกทั้งกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่มีความละเอียดและมีขั้นตอนดำเนินการมาก ย่อมทำให้ประเทศเสียโอกาส รวมทั้งกระทบต่อความเชื่อถือและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศคู่เจรจาด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร และได้รับการเยียวยาที่จำเป็นในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ด้วยต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุล และให้การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

5) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

กรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่นั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นหลักการเดิมตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีรายละเอียดเพิ่มเติม คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

นอกจากนี้ ยังมีข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นผู้ที่สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความวินิจฉัยหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับเดิม (ตามความในมาตรา 190 วรรคหก ประกอบกับมาตรา 154(1)) กำหนดให้รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีสามารถยื่นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

การที่มาตรา 178 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวอาจต้องการให้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความหนังสือสัญญาระหว่างประเทศสิ้นสุดก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจว่า

หนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้ริเริ่มจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่เสนอเรื่องน่าจะเป็นผู้วินิจฉัยได้ดีที่สุดว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีกรรมสนธิสัญญาและกฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศ และคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของฝ่ายบริหารช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ถ้ายังมีปัญหาในเรื่องการตีความก็มีกลไกในการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาความคลุมเครือของประเภทหนังสือสัญญาด้วยการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกือบทุกฉบับให้รัฐสภาพิจารณาอย่างที่ผ่านมา

2.2 แนวทางการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ไม่เข้าลักษณะประเภทหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม หน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนการดำเนินการ ซึ่งเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารโดยลำพัง สำหรับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เข้าข่ายลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม หน่วยงานเจ้าของเรื่องมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

กรณีที่ 1 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดขั้นตอนการลงนามและขั้นตอนการแสดงผลเจตนาให้มีผลผูกพัน (consent to be bound) แยกออกจากกัน โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้มีการแสดงผลเจตนาให้มีผลผูกพัน ซึ่งการลงนามในขั้นตอนนี้เป็นเพียงการแสดงเจตจำนงทางการเมืองในทางนโยบายของไทย ที่จะดำเนินการตามหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่ยังไม่มียผลผูกพันทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นมีผลใช้บังคับ หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ และขออนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในคราวเดียวกัน เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่เสนอและขอให้ความเห็นชอบต่อรัฐสภาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการให้มีการลงนามได้ เมื่อลงนามแล้วจึงเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการแสดงผลเจตนาให้มีผลผูกพันได้ ทั้งนี้ การแสดงผลเจตนาให้มีผลผูกพันสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การให้สัตยาบัน การแจ้ง การรับรอง การยอมรับ เป็นต้น

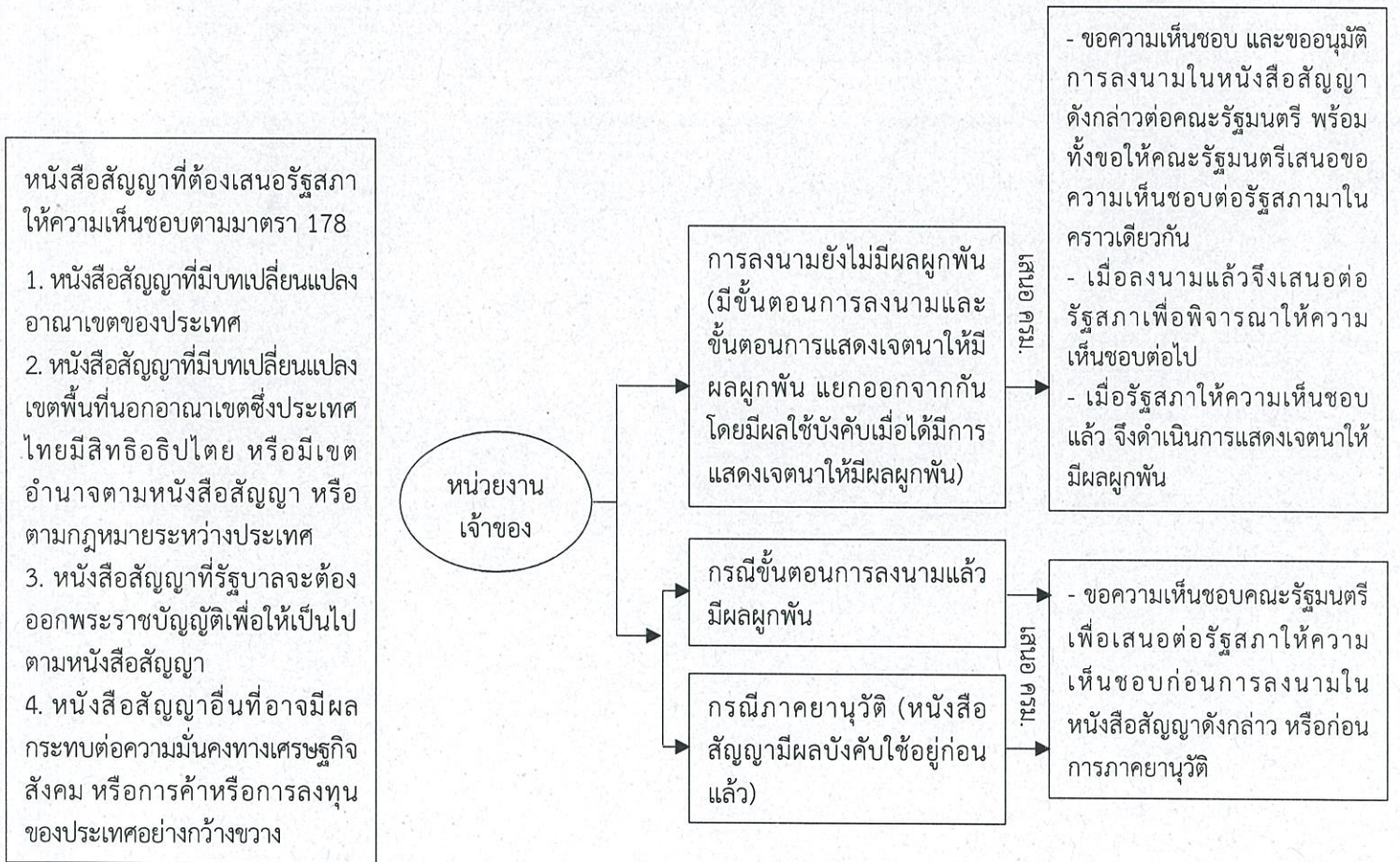
กรณีที่ 2 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดขั้นตอนการลงนามเพียงขั้นตอนเดียว โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้มีการลงนามแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการแสดงผลเจตนาให้มีผลผูกพัน หรือเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับไปแล้ว และประเทศไทยประสงค์จะเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (accession) ในกรณีนี้ ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอขอความเห็นชอบ

เห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการลงนามในหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศดังกล่าว หรือก่อนการภาคยานุวัติ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2562)

จากแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยสรุปแล้ว หนังสือสัญญา ระหว่างประเทศที่เข้าลักษณะประเภทหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ จึงแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

- 1) หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น มีการลงนามแล้ว แต่ยังไม่มียผลผูกพัน คณะรัฐมนตรี จึงเสนอหนังสือสัญญานั้นให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน
- 2) หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ยังไม่มีการลงนาม และยังไม่มียผลผูกพัน คณะรัฐมนตรี จึงเสนอหนังสือสัญญานั้นให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงลงนามเพื่อให้มีผลผูกพัน
- 3) หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น มีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว โดยประเทศไทยไม่ได้เป็น รัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจาและลงนามในหนังสือสัญญานั้นตั้งแต่แรก แต่ประสงค์จะขอเข้าร่วมเป็นภาคี ด้วยในภายหลัง คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงภาคยานุวัติ

แนวทางการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบ



หมายเหตุ: ปรับปรุงแผนภาพจากแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาของสำนักงาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บทที่ 3

ขั้นตอนการจัดทำ

เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นเอกสารวิชาการที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และสำหรับการประชุมของกรรมาธิการในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาเป็นพิเศษก่อนที่ประชุมรัฐสภาจะมีการพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบ โดยมีขั้นตอนการจัดทำ ดังนี้

3.1 ขั้นตอนก่อนการจัดทำต้นฉบับ

1) วิทยากรและนิติกรติดตามระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และประสานงานกับกลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม เพื่อรับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งบรรจุเป็นระเบียบวาระ โดยในขั้นตอนนี้ วิทยากรและนิติกรไม่จำเป็นต้องรอให้กลุ่มงานระเบียบวาระแจ้งเรื่องมาที่สำนักวิชาการก่อน วิทยากรและนิติกรสามารถติดตามเรื่องที่จะบรรจุในระเบียบวาระการประชุมได้ล่วงหน้าจากการติดต่อประสานงานภายในกับเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานระเบียบวาระ หรือติดตามข้อมูลข่าวสารหรือการประชุมประจำสัปดาห์ของคณะรัฐมนตรี ว่ามีหนังสือสัญญาระหว่างประเทศอะไรบ้างที่จะมีการเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) วิทยากรหรือนิติกรแจ้งผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานให้รับทราบ เพื่อให้มีการมอบหมายงานและตั้งทีมงานที่จะจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยในขั้นตอนนี้ วิทยากรและนิติกรไม่จำเป็นต้องรอการมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชา วิทยากรและนิติกรที่ทราบว่ามีหนังสือสัญญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองกำลังจะบรรจุเป็นระเบียบวาระ ก็สามารถแจ้งผู้บังคับบัญชาให้ทราบล่วงหน้า เพื่อขอคำปรึกษาและจัดตั้งทีมงานเพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศร่วมกัน

3) วิทยากรและนิติกรที่ได้รับมอบหมายงานประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดขอบเขตของงานและวางแผนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยแบ่งหน้าที่ตามความรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้เสร็จสมบูรณ์และเผยแพร่ทันก่อนการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

3.2 ขั้นตอนการจัดทำต้นฉบับ

1) วิทยากรและนิสิตศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเรียบเรียงเพื่อจัดทำต้นฉบับ

- วิทยากรศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงข้อมูลทางวิชาการและประเด็นที่เกี่ยวข้อง
- นิสิตศึกษาและวิเคราะห์หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำต้นฉบับเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

ส่วนนำ ประกอบด้วย

- คำนำ
- บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา
- สารบัญ

ส่วนเนื้อหา ประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล (ความเป็นมา) และสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์ด้านวิชาการและกฎหมาย
- ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบ เช่น บทความ งานวิจัย เป็นต้น

ส่วนท้าย หรือส่วนภาคผนวก

3) นำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงาน ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ และรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ปรึกษาที่กำกับดูแลสำนักวิชาการ) เพื่อพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนอนุญาตให้เผยแพร่ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาลำดับใดเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้วิทยากรและนิสิตนำต้นฉบับกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ตามข้อเสนอแนะ แล้วจึงเสนอต้นฉบับที่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ผู้บังคับบัญชาลำดับนั้นพิจารณาอีกครั้ง

เมื่อผู้บังคับบัญชาทุกลำดับชั้นตรวจสอบความถูกต้องและอนุญาตแล้ว ให้นำต้นฉบับนั้นไปจัดพิมพ์และเผยแพร่ต่อไป

3.3 ขั้นตอนหลังการจัดทำต้นฉบับ

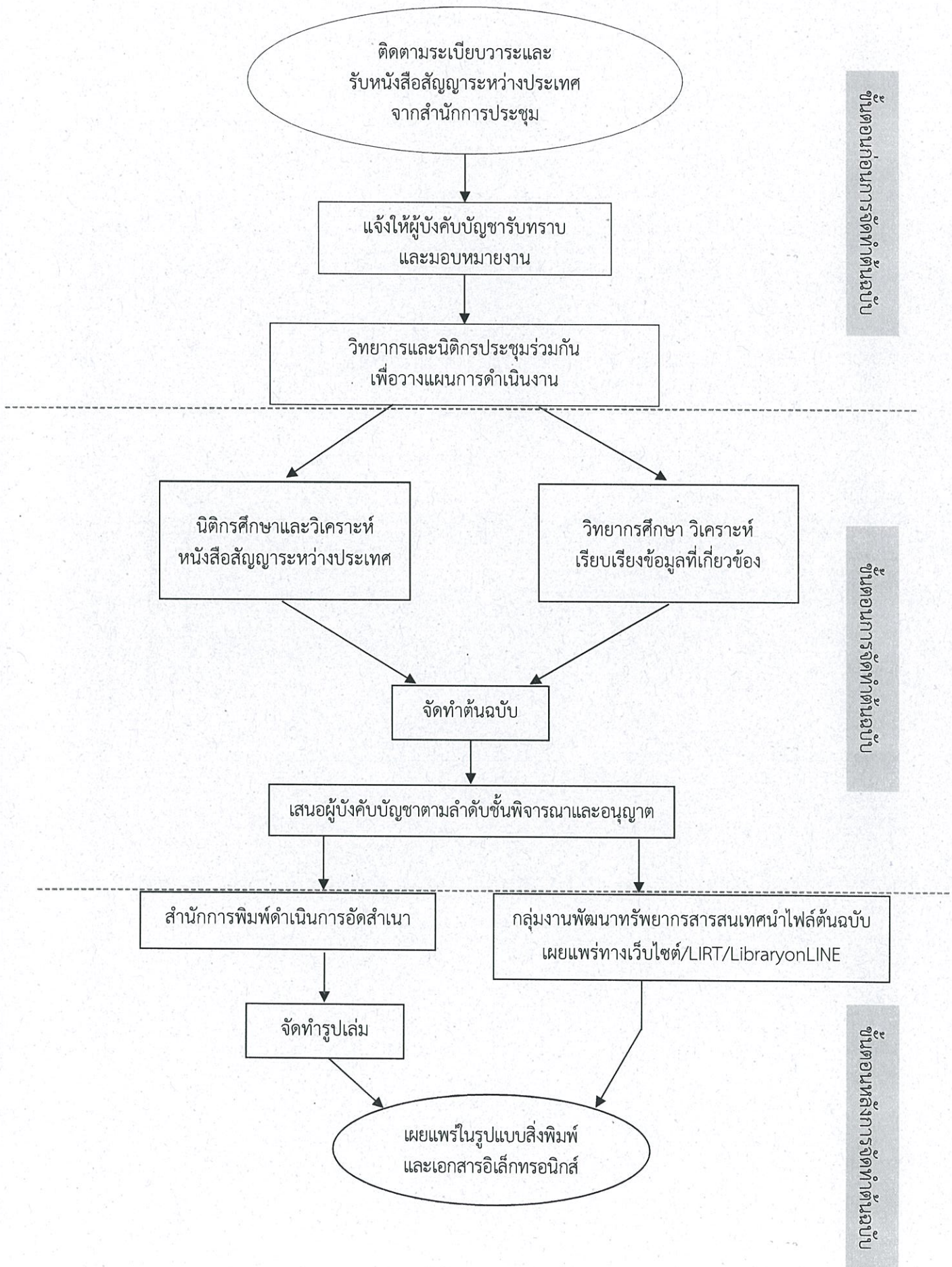
นำต้นฉบับที่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาเรียบร้อยแล้ว ไปดำเนินการจัดทำรูปเล่มและเผยแพร่ ดังนี้

1) ส่งต้นฉบับให้สำนักการพิมพ์อัดสำเนา แล้วจึงรับมาจัดเรียงเป็นรูปเล่มจำนวน 750 ชุด (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา (ในวาระเริ่มแรก 5 ปี ตามบทเฉพาะกาลของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) 250 คน) แล้วจัดส่งไปที่ห้องประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ใช้ในห้องประชุม

2) ส่งต้นฉบับในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ นำขึ้นเผยแพร่ทางเว็บไซต์สำนักวิชาการ (e-Library) คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institutional Repository of Thailand: LIRT) และโปรแกรมตอบบทสนทนาอัตโนมัติ (chatbot) ทางแอปพลิเคชันไลน์ของสำนักวิชาการ (LibraryonLINE) ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา กรรมการ บุคคลในวงงานรัฐสภา และผู้ที่สนใจทั่วไปสามารถดาวน์โหลด (download) เอกสารฉบับเต็มไปใช้ได้

แผนภาพแสดงขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ



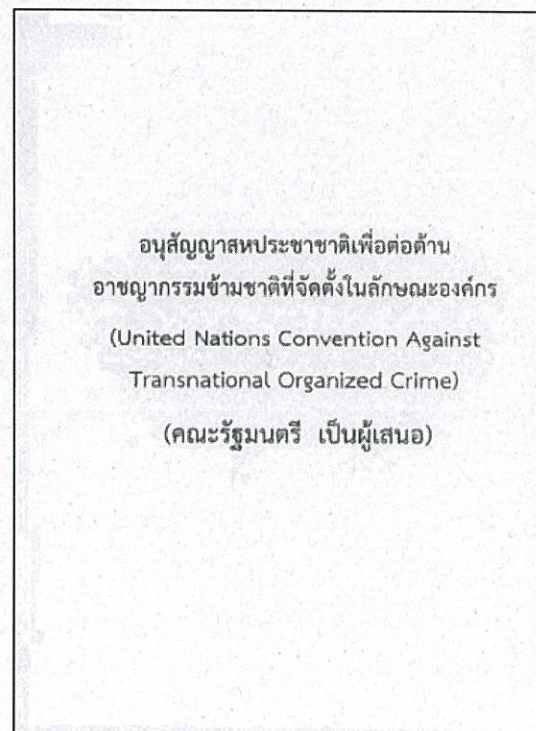
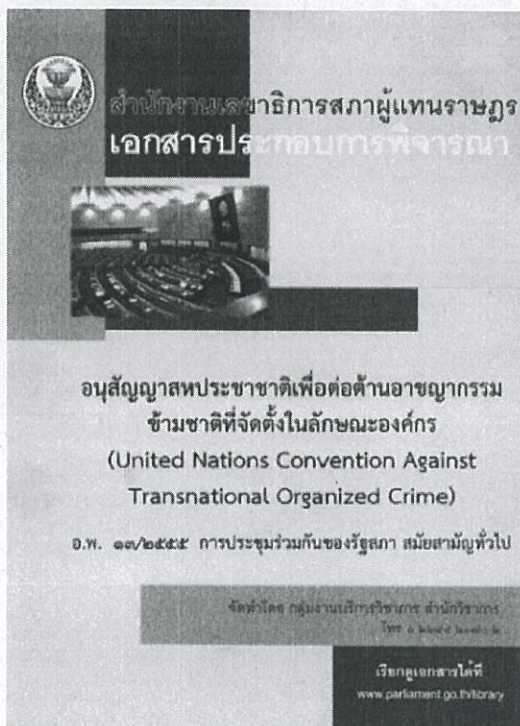
บทที่ 4
องค์ประกอบและวิธีการจัดทำ
เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

4.1 องค์ประกอบและวิธีการจัดทำ

หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภามีความหลากหลาย เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศ ธรรมเนียมระหว่างประเทศ ความตกลงการค้า ร่างพิธีสารอนุวัติ เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะการนำเสนอเนื้อหาและบทวิเคราะห์ของเอกสารประกอบการพิจารณาแต่ละเล่มจึงมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนเนื้อหา และส่วนท้าย ดังนี้

1) ส่วนนำ

(1) ปกเอกสารประกอบการพิจารณา สำนักวิชาการได้จัดทำปกนอกสำเร็จรูปสำหรับเอกสารประกอบการพิจารณาไว้เรียบร้อยแล้ว ส่วนที่ต้องจัดทำเพิ่มเติม คือ การพิมพ์ชื่อเรื่อง และ ลำดับเลขของเอกสารประกอบการพิจารณา ทั้งปกนอกและปกใน ดังตัวอย่าง



(2) คำนำ กลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน ใช้คำนำเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการ โดยทำคำนำให้ระบุวัน เดือนและปีที่จัดทำ รายชื่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ และผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน) และรายชื่อบุคลากรทั้งหมดที่ร่วมจัดทำ ทั้งตำแหน่งวิชาการและตำแหน่งทั่วไป

คำนำ	
<p>เอกสารประกอบการพิจารณา จัดทำขึ้นโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ ๑, ๒ และ ๓ สำนักวิชาการ โดยการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง และ/หรืองานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้แก่สมาชิกรัฐสภาในการประกอบการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย</p> <p>หากต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๙</p>	
<p>สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร</p>	

ผู้รับผิดชอบ	
ชื่อ _____	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
ชื่อ _____	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน _____
ผู้จัดทำและรับผิดชอบ	
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
ชื่อ _____	ตำแหน่ง _____
วันที่ _____ วัน/เดือน/ปี _____	

(3) บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา เป็นส่วนที่มีความสำคัญเพราะเป็นส่วนแรกที่สมาชิกรัฐสภาจะอ่านและตัดสินใจว่าจะอ่านรายละเอียดในตัวเอกสารประกอบการพิจารณาต่อไปหรือไม่ ดังนั้น บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภาจึงต้องแสดงที่มาของเรื่อง วัตถุประสงค์ และชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญของเรื่อง รวมทั้งเนื้อหาโดยสรุป แบบสั้น กระชับ และใช้ถ้อยคำที่เข้าใจง่าย ทั้งนี้ ความยาวของบทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปตามความเหมาะสมของเนื้อหา

ตัวอย่างการเขียนบทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นองค์การการค้าระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในด้านระบบและกฎเกณฑ์ทางการค้าในระดับพหุภาคี โดยมีจำนวนสมาชิกถึง ๑๕๓ ประเทศ ครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วโลก การเจรจาหรือประเด็นต่าง ๆ ภายใต้องค์การการค้าโลก ซึ่งมีผลผูกพันและบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทั้งหมดในคราวเดียวกัน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของไทย

WTO ยังเป็นองค์กรระหว่างประเทศสำคัญที่สร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไก ความโปร่งใส (Transparency) และกลไกการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism) โดยตั้งแต่มี ความตกลงจัดตั้ง WTO ในปี ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบัน มีข้อพิพาททางการค้าที่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO มากกว่า ๔๓๐ กรณีพิพาท โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีบทบาทสำคัญ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวมากกว่า ๖๐ กรณีพิพาท และประสบผลสำเร็จในการใช้ประโยชน์จากกลไกระงับข้อพิพาทเพื่อแก้ไขปัญหาทางการค้ากับประเทศใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา หรือสหภาพยุโรป

กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ได้จัดทำกรอบการเจรจาการค้าพหุภาคีภายใต้ WTO เพื่อกำหนดหลักการสำคัญในการเจรจารอบโดฮาให้เป็นไปในทิศทางที่เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยโดยรวม และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ กรอบการเจรจาดังกล่าวนั้น ครอบคลุมเฉพาะประเด็นการเจรจาภายใต้รอบโดฮา โดยไม่รวม ถึงการเจรจาหรืออันเป็นผลจากการดำเนินการภายใต้ความตกลงต่าง ๆ และจากวาระงานปกติของ WTO ซึ่งเป็นการดำเนินการ ที่สมาชิกไม่ได้กำหนดแผนงานล่วงหน้า และเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ได้ข้อสรุปภายในระยะเวลาที่ความตกลงฯ กำหนดไว้ โดยประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าร่วมเพื่อปกป้องและรักษามลประโยชน์ของไทย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ อาจเข้าข่ายการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ การเจรจาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศมีพัฒนาการสู่มาตรฐานใหม่ที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะชะงักงันของการเจรจาการค้าภายใต้รอบโดฮาของ WTO ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการเจรจาเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าที่เริ่มจากการเจรจาในวงเล็กด้วยความสมัครใจ เช่น การหาหรือภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) เป็นต้น ก่อนจะขยายไปสู่วงที่ใหญ่ขึ้น เพื่อหาแนวร่วมและฉันทามติในเรื่องที่สมาชิก WTO ยังมีท่าทีที่ขัดแย้งกัน ตลอดจนมีการขยายขอบเขตเรื่องที่เจรจา รวมถึงเรื่องใหม่ ๆ ตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก เช่น ความมั่นคงทางอาหาร สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการเจรจาเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลกยุคใหม่ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและวิธีการเจรจาระหว่างประเทศ ให้สามารถดำเนินการอย่างบูรณาการในภาพรวม มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบการเจรจาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์การการค้าโลกฉบับใหม่นี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการเข้าร่วมการเจรจาและผลักดันประเด็นต่าง ๆ ให้มีความคืบหน้า ประสบความสำเร็จ และเป็นประโยชน์สูงสุดโดยรวมต่อประเทศไทย

(4) สารบัญ แสดงรายการของเอกสารว่ามีเนื้อหาในเรื่องอะไรบ้าง และอยู่ที่หน้าใด การลำดับหน้าในส่วนก่อนเนื้อหา ให้ใช้พยัญชนะไทย สำหรับการลำดับหน้าในส่วนของเนื้อหา ให้ใช้ตัวเลข

เอกสารประกอบการพิจารณา	
สารบัญ	
	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ค
ส่วนที่ ๑ หลักการและเหตุผล และสรุปสาระสำคัญ	
- หลักการและเหตุผล	๑
- สรุปสาระสำคัญของกรอบการกระจายร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน	๓
ส่วนที่ ๒ บทวิเคราะห์ด้านวิชาการและกฎหมาย	
- การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียน	๖
- ความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	๙
- นิติฐานะของอาเซียน	๑๒
ส่วนที่ ๓ ข้อมูลประกอบ	
- สรุปสาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน	๒๔
- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการ	๓๒
- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการ	๓๕
ภาคผนวก	

2) ส่วนเนื้อหา จำแนกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย

- **หลักการและเหตุผล (ความเป็นมา)** โดยเป็นการนำเสนอหลักการและเหตุผลของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ความเป็นมา/สภาพปัญหาและสถานะของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้น เช่น จัดทำขึ้นเมื่อปีใด เหตุใดจึงจัดทำขึ้น จัดทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรใด เหตุใดประเทศไทยจึงประสงค์เข้าร่วมเป็นภาคี มีประเทศใดบ้างที่ลงนามหรือให้สัตยาบันบ้างแล้ว สถิติที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- **สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ** เป็นการแสดงให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของเรื่องหรือเนื้อหาของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้นโดยสรุป การจะนำเสนอประเด็นสำคัญเพื่อนำเสนอให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายและครบถ้วน ผู้จัดทำจะต้องอ่านและทำ

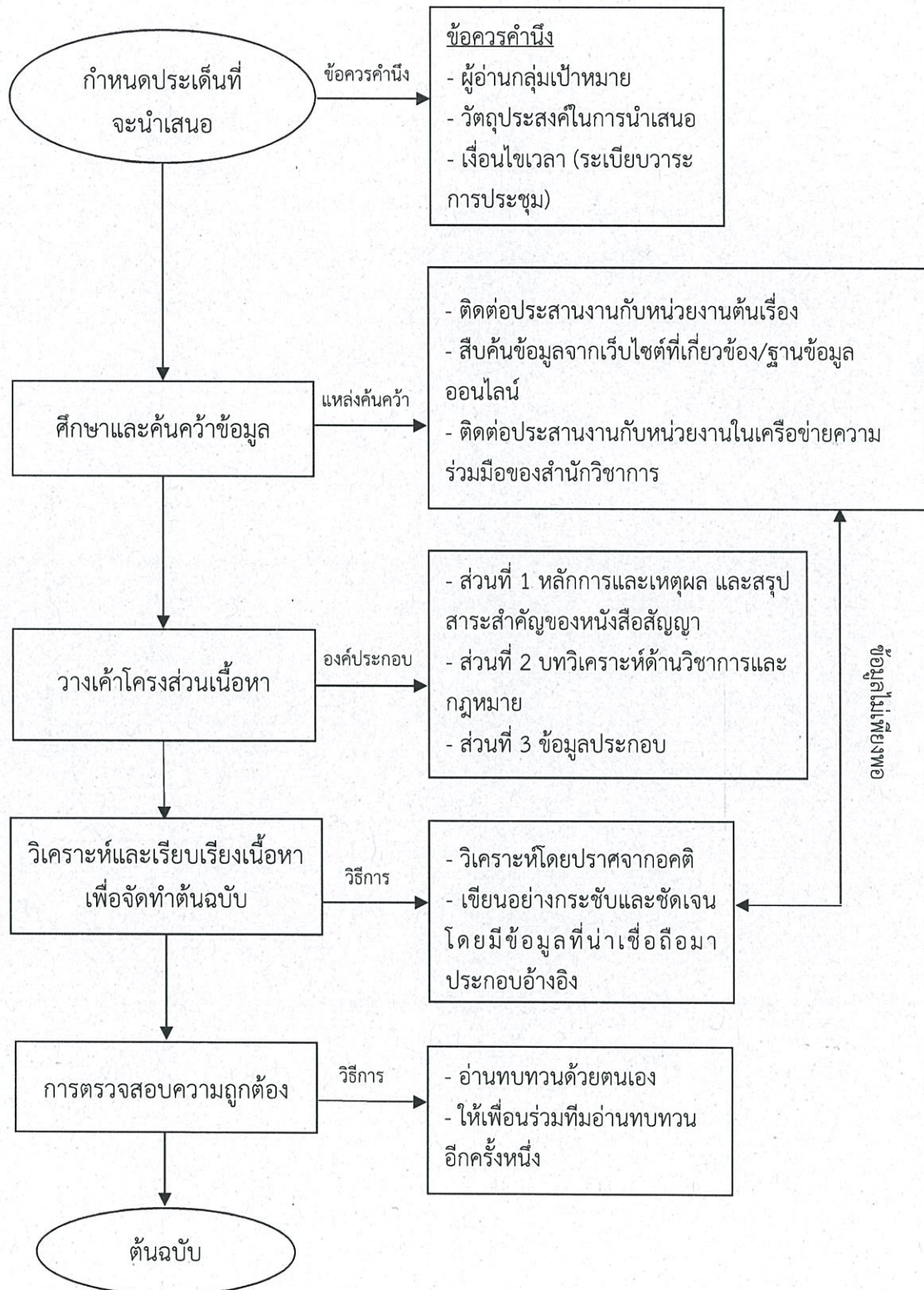
ความเข้าใจกับหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศฉบับนั้น และจะต้องทราบข้อมูลแวดล้อมพอสมควร ในกรณีที่หนังสือสัญญาาระหว่างประเทศฉบับนั้นมีเนื้อหาสาระมาก และมีเวลาจำกัดในการจัดทำ ต้นฉบับ ผู้จัดทำอาจเลือกประเด็นในการนำเสนอ โดยอาจดูจากหลักการและเหตุผลที่แนบมากับ หนังสือสัญญาาระหว่างประเทศฉบับนั้น หรือติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติม หรือสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ทราบว่า มีประเด็นอะไรบ้าง ที่เกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศฉบับนั้นและกำลังอยู่ในความสนใจของสาธารณะ

ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์ด้านวิชาการและกฎหมาย ในส่วนนี้อาจมีการนำเสนอที่แตกต่าง กันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศแต่ละฉบับ สำหรับแนวทางการนำเสนอ ในส่วนนี้ ควรแสดงข้อเท็จจริง ข้อมูลทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการวิเคราะห์เชิง เปรียบเทียบ ข้อแตกต่างทางสถิติ ข้อคิดเห็นทั้งด้านบวกและด้านลบ หรือทัศนคติในหลาย ๆ แง่มุม เพื่อให้บทวิเคราะห์มีความเป็นกลาง ไม่เน้นน้ำหนักไปด้านใดด้านหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บทวิเคราะห์มีความ น่าเชื่อถือและมีเหตุผลรองรับ ควรมีการนำเสนอผลการศึกษาหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อมีการนำผลงานของบุคคลอื่นมาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์ ควรมีการอ้างอิงเพื่อให้เป็นหลักฐาน ว่าค้นคว้ามาจากที่ใด และเป็นการแสดงการรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์

ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบ ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลหรือเอกสารที่จัดทำโดยบุคคล หรือหน่วยงานอื่นที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา เช่น บทความ งานวิจัย บทสรุปเชิงนโยบาย (policy brief) อินโฟกราฟิก (infographics) เป็นต้น โดยที่ผู้จัดทำไม่ได้ นำมาปรับปรุง ดัดแปลง หรือเรียบเรียงขึ้นใหม่ นอกจากนี้ ผู้จัดทำอาจนำบทความวิชาการของตนเอง ที่เคยจัดทำไว้และมีประเด็นความเกี่ยวข้อง มานำเสนอไว้ในส่วนนี้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกงาน วิชาการของบุคคลอื่นมานำเสนอนั้น ต้องคำนึงด้วยว่า งานวิชาการนั้นยังมีความทันสมัยและ สอดคล้องกับสถานการณ์หรือไม่ เนื้อหาเป็นกลางหรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงลิขสิทธิ์ในงาน วิชาการนั้นด้วย เพราะงานวิชาการบางชิ้น เจ้าของผลงานอาจไม่อนุญาตให้มีการทำซ้ำหรือนำไปเผยแพร่ ต่อโดยไม่ได้รับอนุญาต

3) **ส่วนท้าย หรือส่วนภาคผนวก** เป็นส่วนเพิ่มเติมจากที่นำเสนอในส่วนเนื้อหา เช่น หนังสือ สัญญาาระหว่างประเทศที่ได้รับมาพร้อมกับระเบียบวาระการประชุม หนังสือสัญญาาระหว่างประเทศที่ เกี่ยวเนื่องกัน หนังสือราชการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

วิธีการจัดทำต้นฉบับเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ



4.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน

ในที่นี้ ขอนำเสนอข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

1) วิทยากรและนิติกรควรติดตามความเคลื่อนไหวของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและข่าวสารในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอยู่เสมอ เพื่อให้มีความรอบรู้ทันต่อเหตุการณ์ และสามารถเตรียมข้อมูลหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ล่วงหน้าก่อนที่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นจะบรรลุเป็นระเบียบวาระ ทั้งนี้ อาจติดตามการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้รัฐสภาพิจารณาได้จากการประชุมคณะรัฐมนตรีประจำสัปดาห์ หรือติดต่อสอบถามจากสำนักบริหารงานกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานรับ-ส่งหนังสือราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือติดต่อประสานงานกับกระทรวงหรือกรมตามสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอยู่เสมอ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

2) ข้อมูลที่นำมาใช้ประกอบการศึกษาเพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ และต้องคำนึงถึงความถูกต้องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูลด้วย ในการวิเคราะห์และเรียบเรียงเนื้อหา วิทยากรและนิติกรต้องยึดหลักความเป็นกลาง ปราศจากอคติ ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกินจากข้อเท็จจริงของเอกสารต้นฉบับ

3) การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมมาใช้ประกอบการจัดทำเอกสารหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ในบางครั้งอาจไม่ได้รับข้อมูลที่ขอความอนุเคราะห์ไปหรือได้รับไม่ทันต่อการใช้งาน เนื่องด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ข้อมูลอยู่ในชั้นความลับ เป็นต้น วิทยากรและนิติกรอาจแก้ไขปัญหาโดยการค้นคว้าข้อมูลและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลภายใน เช่น ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักวิชาการ คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (LIRT) ฐานข้อมูลที่ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดซื้อ ซึ่งสามารถเข้าไปสืบค้นข้อมูลได้ทางหน้าเว็บไซต์ของสำนักวิชาการ เป็นต้น หรืออาจค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งข้อมูลภายนอก เช่น เว็บไซต์ห้องสมุดของหน่วยงานต่าง ๆ หรือประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือที่ทางสำนักวิชาการได้ประสานงานไว้ เช่น สำนักวิชาการของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

4) หนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มงานบริการวิชาการมากกว่าหนึ่งกลุ่มงาน วิทยากรและนิติกรอาจปรึกษากับผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานให้พิจารณาจัดทีมงานระหว่างกลุ่มงานแบบเฉพาะกิจเพื่อดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และดำเนินงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

5) วิทยากรและนิติกรควรมีการศึกษาวិเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอยู่เสมอ โดยอาจรวบรวมเป็นคลังข้อมูลส่วนบุคคล เขียนบทความวิชาการ หรือจัดทำ

รายงานการศึกษา/งานวิจัย เพื่อนำมาใช้สนับสนุนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งเป็นการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของตนเองในอีกรูปแบบหนึ่งด้วย

6) กลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน ควรร่วมกันประเมินคุณภาพของเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หรือสำรวจความพึงพอใจของสมาชิกรัฐสภา เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีคุณภาพมาตรฐาน และสอดคล้องกับความต้องการใช้งานของสมาชิกรัฐสภามากยิ่งขึ้น

7) เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นการจัดทำงานวิชาการประเภทหนึ่ง ที่ผู้จัดทำต้องตระหนักในเรื่องมาตรฐานทางวิชาการและจริยธรรมทางวิชาการ เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ หรือการลักลอบผลงานของบุคคลอื่น ดังนั้น จึงควรศึกษารูปแบบการเขียนงานวิชาการ การอ้างอิง และจริยธรรมทางวิชาการในคู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการของสำนักวิชาการประกอบด้วย

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2552). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาผลกระทบของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศต่อการค้าและการลงทุนของประเทศไทย. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2560 จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/a147.pdf>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 58.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 57-58.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 51.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (6 กุมภาพันธ์ 2562). เรื่อง แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการ ตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [หนังสือราชการ]. (นร 1503/ว 59).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2558). คู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2558). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1. (2555). เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (อ.พ. 13/2555). สืบค้น 10 เมษายน 2562 จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ
- สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 2. (2555). เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง กรอบการเจรจาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์การการค้าโลก (อ.พ.7/2555). สืบค้น 10 เมษายน 2562 จาก คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นางอรณิข รุ่งธิปานนท์
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ
คุณวุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ 2 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ Master of Arts (International Relations) Flinders University, Australia Master of Arts (International Political Economy) University of Leeds, UK
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ อาคารกีฬาพลี ชั้น 2 ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
หมายเลขโทรศัพท์	0-2244-2060