



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการร่างกฎหมาย
ของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย

นางวัชรภรณ์ รัตนโกเศศ จันทระเจริญ

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 5
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8
ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9

ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ

รัฐสภา

พ.ศ. 2553



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของคณะอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตร อาจารย์ บุญเจิด โสภณ อาจารย์ อุดม มุ่งเกษมและอาจารย์ อภิมุข สุขประสิทธิ์ ที่ทุกท่านได้ให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำในการอบรมและการแก้ปัญหาต่างๆในการเขียนรายงานการศึกษา

ขอขอบพระคุณ นายอนุท สัตยจิตติเสรี ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากรที่เข้าร่วมให้คำแนะนำต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ให้ความใส่ใจและให้ความช่วยเหลือตลอดจนให้ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำรายงานฉบับนี้นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อนๆร่วมการอบรมทุกท่านที่เป็นกำลังใจในการศึกษา เจ้าหน้าที่ทุกท่านของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักพัฒนาบุคลากรที่คอยดูแลช่วยเหลือ ตลอดระยะเวลาการเวลาอบรม

วีชราภรณ์ รัตนโกเศศ จันทระเจริญ

ผู้ศึกษา



บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการร่างกฎหมาย ของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาลักษณะและขั้นตอนการดำเนินงานร่างกฎหมาย และศึกษาถึงสภาพปัญหาและสาเหตุในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางในการแก้ไข ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานดังกล่าว โดยวิธีการศึกษา จะเน้นในการศึกษาวิจัย ทางเอกสาร ไม่ว่าจะเป็น ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ คู่มือการปฏิบัติงานและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปกับการศึกษาจากสภาพการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ การดำเนินงานการร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 ยังไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น เกิดจากความล่าช้าในการดำเนินงานผลงานร่างกฎหมาย ยังไม่มีคุณภาพ และปัญหาความไม่พึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้รับบริการ จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่ เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยแบ่งออกเป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมี 3 ประการ ได้แก่ 1) ส่งเสริมโครงการ พัฒนาบุคลากรในสายงานร่างกฎหมาย 2) กำหนดแผนงานและแนวทางการดำเนินงานร่างกฎหมาย ให้สอดคล้องแผนนิติบัญญัติของประเทศโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของบุคลากรเป็นสำคัญ 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการอีก 4 ประการ ได้แก่ 1) จัดฝึกอบรมการร่างกฎหมายในหลักสูตรที่ เน้นฝึกฝนการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานภายนอกเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและสร้างเครือข่ายในสาย งานกฎหมาย 2) จัดทำคู่มือแบบร่างกฎหมายที่มีมาตรฐานยิ่งขึ้น 3) จัดให้มีระบบบริหารจัดการ ความรู้ของกลุ่มงานอย่างเป็นรูปธรรม 4) จัดให้มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาการ ทำงานเป็นทีม โดยหวังว่าข้อเสนอดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาและนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินการร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมายได้ต่อไป



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทคัดย่อ	(2)
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตของการศึกษา	2
4. วิธีการศึกษา	2
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
6. นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
1. แนวคิด ทฤษฎี ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา	4
1.1 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับเพิ่มประสิทธิภาพ	4
1.2 หลักทฤษฎีทีมงานและการทำงานเป็นทีม	6
1.3 แนวคิดเรื่องการพัฒนาองค์กร	9
1.4 แนวคิดการบริหารจัดการความรู้	10
1.5 แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	11
1.6 หลักการพื้นฐานในการร่างกฎหมาย	15
1.7 หลักรับฟังความคิดเห็น	16
1.8 จริยธรรมและจรรยาบรรณของนักร่างกฎหมาย	17
2. ทบทวนวรรณกรรม	17
บทที่ 3 ลักษณะและขั้นตอนการปฏิบัติงานร่างกฎหมาย	22
1. ขั้นตอนการร่างกฎหมาย	27
2. หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย	34



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานร่างกฎหมาย	43
1. ปัญหาสภาพความล่าช้าของการดำเนินการร่างกฎหมาย	44
2. ปัญหาผลงานไม่มีคุณภาพ	48
3. ปัญหาความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ	55
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	58
บทสรุป	58
ข้อเสนอแนะ	58
บรรณานุกรม	60
ภาคผนวก	62
ประวัติผู้ศึกษา	72



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แผนผังแสดงขั้นตอนการร่างกฎหมาย	37
2. แผนผังการปฏิบัติงานร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ	42
3. แผนผังแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานร่างกฎหมาย	57



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การร่างกฎหมาย นับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนิติบัญญัติ และถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อใช้ในสังคม และใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น งานร่างกฎหมาย จึงเป็นงานที่เกี่ยวกับการวางโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ฯลฯ ประกอบกับในปัจจุบันที่สภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยใช้กฎหมายมากขึ้น ทำให้ต้องมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ มาใช้บังคับให้ทันต่อสถานการณ์ ดังนั้น งานร่างกฎหมายจึงมีความสำคัญมากขึ้น

ซึ่ง “การร่างกฎหมาย” ในที่นี้หมายถึง การที่ผู้ร่างกฎหมายสามารถนำเสนอนโยบาย แนวคิด หรือวัตถุประสงค์ของผู้ให้กร่างมาเขียนให้เป็นรูปแบบของกฎหมาย โดยต้องมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงกับเจตนารมณ์ ทั้งยังต้องมีรูปแบบที่ถูกต้อง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อกัน จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนสามารถเสนอกฎหมายได้นั้น ทำให้นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายต่าง ๆ ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอนของรัฐสภา ซึ่งการร่างกฎหมายเหล่านี้จะดำเนินการไปตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ โดยเน้นในเนื้อหา สาระให้ตรงตามเจตนารมณ์ ทั้งต้องมีความถูกต้อง สมบูรณ์ในเรื่องรูปแบบ และที่สำคัญที่สุด คือ ต้องได้ร่างกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่เป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนเกิดความจำเป็น เป็นธรรม เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ จากการปฏิบัติหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้



LIRT

1. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมาย
2. ปัญหาผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพ
3. ปัญหาผู้รับบริการไม่พึงพอใจ

จากสภาพปัญหา อุปสรรค ที่อธิบายมาข้างต้น ทำให้การให้บริการร่างกฎหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ได้ร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพ มีข้อบกพร่องอยู่เสมอ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสำนักงานฯ ที่มุ่งให้เกิดความเป็นเลิศในการให้บริการและเพื่อส่งเสริมงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการยกร่างกฎหมายของสำนักกฎหมายเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึง หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดของการปฏิบัติงานร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมายสำนักกฎหมาย
- 2.3 เพื่อศึกษาถึง แนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคของการร่างกฎหมาย ตลอดจนแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการร่างกฎหมายของสำนักกฎหมาย

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษางานในหน้าที่ของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่างกฎหมาย ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยเอกสารที่ใช้ประกอบการศึกษา ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หนังสือคำরাวิชาการ บทความทางวิชาการ รายงานสถิติการปฏิบัติของสำนักงาน คู่มือแบบร่างกฎหมายของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนข้อมูลจาก Website ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน การร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย

5.2 เพื่อให้ทราบถึง สภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดของการร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย

5.3 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเพื่อให้การปฏิบัติงานร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6. นิยามศัพท์

1. “ประสิทธิภาพ” หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้สำเร็จตามนโยบาย หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

2. “การเพิ่มประสิทธิภาพในการร่างกฎหมาย” หมายถึง การเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการร่างกฎหมาย ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วถูกต้อง ได้ผลงานร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับของผู้รับบริการ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการร่างกฎหมาย ของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ การร่างกฎหมาย ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้แก่

1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายของประสิทธิภาพ

มีนักวิชาการและนักบริหารหลายท่านได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน

ประเวศน์ มหารัตน์กุล (2542, 113 – 114) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้คนน้อยกว่างาน แต่สามารถทำงานให้สำเร็จไม่ว่าจะเป็นการบรรลุความสำเร็จในรูปแบบของภารกิจ นโยบาย เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ ก็แล้วแต่ ผลงานที่สำเร็จได้ใช้คนและทุนพอดีกับงาน และยิ่งผลงานที่สำเร็จได้ใช้คนและทุนต่ำมากเท่าใด ยิ่งถือว่าเกิดประสิทธิภาพได้มากเท่านั้น

สมศักดิ์ คงเที่ยง ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่าง ปริมาณทรัพยากรที่ใช้กับปริมาณผลผลิตที่เกิดจากกิจกรรมหรือโครงการกล่าวคือ ประสิทธิภาพจะแสดงถึงความสามารถในการผลิตและความคุ้มค่าของการลงทุน

เซอร์โต (Certo, 2000,) ได้ให้คำนิยามของประสิทธิผลว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประสิทธิผลจึงมุ่งทำให้เกิดการ “ทำสิ่งที่ถูกต้อง (doing the right things) ส่วนคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุดในการกระบวนการผลิต โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ เป็นการ ใช้โดยมีเป้าหมาย (goal) คือประสิทธิผล หรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด อาจเรียกว่า “ทำสิ่งต่างๆ ให้ถูกต้อง (doing things right)



ฮาร์ริงตัน (Herrington, 1996) ได้ให้คำนิยามประสิทธิภาพรวมขององค์กร โดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร (organization's structure and its goals) ซึ่งกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหารราชการที่มีระบบโดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสม และง่ายขึ้น ซึ่งจะลดความสิ้นเปลืองในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

1. กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (clearly defined ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการเพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
2. ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (common sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถตลอดจนสร้างความแตกต่างโดยค้นคว้าหาความรู้ และคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. คำแนะนำที่ดี (competent counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น
4. วินัย (discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์กรเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎ และวินัยต่าง ๆ
5. ความยุติธรรม (fair deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรม และความเหมาะสม
6. มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ถูกต้องและแน่นอน (reliable, dilate, accurate and permanent records) ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
7. ความฉับไวของการจัดส่ง (dispatching) ผู้บริหารควรใช้วิธีการวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์สำหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่น และบรรลุจุดมุ่งหมาย
8. มาตรฐานและตารางเวลา (standards and schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงาน และกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่
9. สภาพมาตรฐาน (standardized conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี
10. การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (standardized operations) ผู้บริหารควรกำหนด และรักษา รูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี
11. มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ (written standard practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร
12. การให้รางวัลสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ (efficiency reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงาน สำหรับการทำงานที่เสร็จสมบูรณ์ และความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ จากเว็บไซต์ต่าง ๆ เป็นดังนี้
ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม โดยมีทั้งมุ่งหวังด้วยผลสำเร็จและผลสำเร็จนั้นได้มาโดยการ ใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด และการดำเนินการเป็นไปอย่าง



ประหยัดไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงานรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้น ๆ ให้เป็นผลสำเร็จ และถูกต้อง (เข้าถึงได้จาก <http://th.wikipedia.org>).

ประสิทธิภาพ หมายถึง คำตอบที่ทำให้ทราบว่าผลการดำเนินงานนั้น ได้ผลคุ้มค่ากับต้นทุนหรือไม่ และมีแนวทางที่ดีกว่า ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือไม่เพียงใด อีกนัยหนึ่ง ประสิทธิภาพ หมายถึง การพิจารณาผลผลิตที่เป็นไปตามเป้าหมายแล้วว่าวิธีการผลิตเสียต้นทุนต่ำกว่าหรือประหยัดกว่า (เข้าถึงได้จาก <http://gotoknoe.prg/blog/jongkolt/86944>)

ดังนั้นจึงสรุปความหมาย ของคำว่า “ประสิทธิภาพ” หมายถึง ความสามารถในการดำเนินงานด้านต่างๆ หรือ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จลุล่วงตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ โดยใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด และรวมถึงความพึงพอใจที่เกิดแก่ผู้รับบริหารอีกด้วย

1.2 หลักทฤษฎีทีมงานและการทำงานเป็นทีม

หลักทฤษฎีทีมงานและการทำงานเป็นทีม

ความหมายของทีมงานและ ความหมายของการทำงานร่วมกัน

1. ทำงานร่วมกัน โดยผู้ร่วมงานต้องไม่ทำให้ผลงานต่ำ และบรรยากาศในการทำงานไม่เป็นสุข
2. ทำงานร่วมกัน โดยผู้ร่วมงานต่างรู้บทบาท ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีมนุษย์สัมพันธ์ รู้วัตถุประสงค์ การทำงาน มีการประเมินงานจนได้ผลงานเป็นที่น่าพอใจ

หลักเกณฑ์ในการทำงานร่วมกัน

1. กลุ่มทำงานจะต้องมีเหตุผลในการทำงานร่วมกัน
2. สมาชิกของกลุ่มจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน
3. สมาชิกของกลุ่มจะต้องยอมรับว่าการทำงานไม่สามารถทำได้ตามลำพัง
4. กลุ่มทำงานต้องรับรู้และยอมรับว่า กลุ่มเป็น กลไกสำคัญในการสร้างองค์การ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การทำงานร่วมกันประสบผลสำเร็จ

1. ความไว้วางใจ ยอมรับความสามารถซึ่งกันและกัน
2. กำหนดเป้าหมายหน้าที่ชัดเจน
3. การแนะแนวทางปฏิบัติ
4. การทำความเข้าใจร่วมกัน
5. การเสียสละของสมาชิกกลุ่ม
6. การได้ผลตอบแทนเป็นกลุ่ม



7. สนับสนุนให้ทุกคนในหน่วยงานได้ทำงานร่วมกัน

ความหมายของทีมงานและการทำงานเป็นทีม

มีผู้ให้ความหมายของทีมงานไว้หลายท่านดังนี้

เอคการ์ ฮิวส์ (Edgar Huse) กล่าวถึงทีมงานว่า การทำงานที่มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน

ทีมงานหมายถึง บุคคลมากกว่าหนึ่งคนมารวมกันทำหน้าที่มีปฏิริยาและการรับรู้ต่อการรวมตัวกัน

คาร์ล อัลเบเรชท์ (Kare Albrecht) กล่าวถึง ทีมงานต้องมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกแต่ละงานให้ปฏิบัติอย่างชัดเจน

ส่วนศาสตราจารย์ออรุณ รัชธรรม ได้สรุปเป้าหมายของทีมงาน ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างประสานสัมพันธ์กันในการทำงานทั้งทางด้านปริมาณและด้านคุณภาพ

สุนันทา เลานันท์ ได้สรุปความหมายของการทำงานเป็นทีม หมายถึง ความพยายามทำให้กลุ่มสามารถเรียนรู้วิธีการสร้างความสัมพันธ์ต่างๆ ในการทำงานได้ดีขึ้น ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้ จะทำให้สำเร็จตามเป้าหมาย

ดังนั้น การทำงานเป็นทีม หมายถึง กระบวนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจที่จะร่วมงาน

เป็นที่ยอมรับกันว่า การสร้างทีมงานเป็นเทคนิคหนึ่งการสร้างและพัฒนาทีมงานเป็นกระบวนการที่ทำให้งานมีประสิทธิภาพและมีผลผลิตดีขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้ทุกคนในทีมงาน เกิดการเรียนรู้

หลักพื้นฐานในการสร้างทีมงานที่ดี

1. รู้ธรรมชาติของมนุษย์
2. รู้จักตนเอง
3. รู้จักบุคคลอื่นในทีม
4. เข้าใจภาพรวมทีม

ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

ธรรมชาติของมนุษย์ มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. มีความแตกต่างกัน คล้ายกัน แต่ไม่เหมือนกัน
2. มีความอยากรู้อยากเห็น
3. มีความรู้สึกและอารมณ์
4. มีความคิด



5. ชอบไม่หาสิ่งแปลกใหม่เสมอ
6. รู้สึกว่าตัวเองสำคัญ
7. มักเข้าข้างตนเอง ปกป้องคนและมีข้อยกเว้น
8. ต้องการความอิสระในการทำงาน
9. มีศักดิ์ศรี

รู้จักตนเอง สำหรับการรู้จักตนเองเพื่อเป็นทีม ต้องพิจารณาว่า

1. มีจุดเด่นอะไรบ้าง และใช้กับบุคคลอื่นอย่างไร
2. มีจุดด้อยอะไรบ้าง แก้ไขปรับปรุงบ้างหรือไม่
3. ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นเป็นอย่างไร
4. เรามีอิทธิพลเหมือนผู้อื่นหรือไม่
5. เราจะมีวิธีการพัฒนาตนเองอย่างไร

รู้จักคนอื่นๆ ในทีม

1. เขาชอบอะไรหรือไม่ชอบอะไร
2. เขาต้องการอะไรและเป้าหมายของเขาคืออะไร
3. ความรู้สึกสำนึกของเขาคืออะไร
4. พื้นฐานชีวิตและประสบการณ์ของบุคคลเหล่านั้น
5. นิสัย รสนิยม ค่านิยม พฤติกรรมและความสามารถพิเศษ

เข้าใจภาพรวมของทีม อันประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ของบุคคลในทีม
2. ขวัญและกำลังใจของทีม
3. การให้ความสำคัญและยอมรับซึ่งกันและกัน
4. ความมีน้ำใจช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทีม
5. การยอมรับในบทบาทของหัวหน้าทีม

ประสิทธิภาพของทีม

มีผู้อธิบายลักษณะของทีมงานที่มีประสิทธิภาพ ไว้ดังนี้

คัลลาส แมคเกรเกอร์ กล่าวถึงลักษณะของทีมงานที่ดีควรมีลักษณะต่อไปนี้

1. บรรยากาศในการทำงานต้องไม่ตึงเครียด
2. สมาชิกเข้าใจภารกิจของกลุ่ม
3. ในการร่วมกิจกรรมของทีมนั้น สมาชิกได้มีโอกาสสร้างสรรค์งานของตน



4. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่งานน่าจะเกิดขึ้นส่วนตัว มีใช้ส่วนรวม
5. สมาชิกต่างยอมรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน
6. ทีมงานตระหนักอยู่เสมอเกี่ยวกับภารกิจขององค์กร
7. การตัดสินใจของกลุ่มเป็นการตัดสินใจที่ได้ฉันทานุมัติส่วนมาก
8. เมื่อมีการมอบหมายงานให้สมาชิก ทุกคนอย่างชัดเจน และยอมรับด้วยความเต็มใจ
9. สมาชิกในกลุ่มยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน
10. การวิจารณ์เพื่อแก้ปัญหาในการทำงานเป็นหลัก
11. กลุ่มทำงานจะมีอิสระในการทำงาน และมุ่งให้การทำงานดีขึ้น

1.3 แนวคิดเรื่องการพัฒนาองค์กร

การพัฒนาองค์กรหมายถึง ความพยายาม ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรอย่างมีระบบ โดยมีการ วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยต้องมีผู้นำในการที่จะใช้ความรู้และเทคนิคมาช่วยในการเปลี่ยนแปลงองค์กรไปในทางที่ดีขึ้น

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์กร ก็เพื่อ

1. สร้างระบบการทำงานให้ยืดหยุ่นตามลักษณะงาน
2. การยอมรับในความรู้ความสามารถซึ่งกันและกันของบุคลากรภายในองค์กร
3. ขจัดความขัดแย้งหรือแข่งขันในการทำงาน
4. พัฒนาระบบการให้รางวัลหรือตอบแทนความดีความชอบให้เป็นธรรมชาติ
5. พัฒนาพฤติกรรมของบุคลากร
6. มีการวางแผน และติดตามประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ

และการพัฒนาองค์กรจำเป็นต้องมีลำดับขั้นตอนในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ซึ่งพอสรุปได้ คือ

1. องค์กรควร จะกำหนดแผนระยะยาว ซึ่งในแผนนั้นจะต้องมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง
2. องค์กรจะต้องกำหนดความต้องการด้านกำลังคนจากวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อ บุคลากรคนปัจจุบันจะได้เตรียมตัว หรืออาจแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อความก้าวหน้าในการทำงานของเขา
3. องค์กรควรทำการสำรวจบุคลากรที่มีอยู่ เพื่อจะ ได้รู้ว่าปัจจุบันมีกำลังคนลักษณะและคุณสมบัติอย่างไร



4. องค์กรควรคำนึงถึงกำลังคนที่มีปัจจุบัน กับความต้องการกำลังคนขององค์กรในกิจการงานที่สำคัญต่างๆ เพื่อจะได้จัดคนให้เหมาะสมกับงานหรือหน้าที่

5. องค์กรควรที่จะกำหนดโครงการฝึกอบรมตามความต้องการ เพื่อส่งเสริมบุคลากร ให้มีความก้าวหน้าในการทำงาน หรือปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือการสรรหาบุคลากรเพิ่มเติมตามความจำเป็นขององค์กร

6. องค์กรควรที่จะสื่อสารบอกกล่าวให้บุคลากรรู้ถึงความต้องการกำลังคนประเภทต่างๆ เพื่อให้บุคลากรได้มีความกระตือรือร้น ในการพัฒนาตนเองเสมอ

7. องค์กรควรจัดรับสมัคร สัมภาษณ์ คัดเลือก และเตรียมบุคลากรให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่ทำงาน จัดทำคำบรรยายลักษณะงาน ไว้อย่างชัดเจน วางแผนงานให้เหมาะสมตามสภาพกำลังคนที่มีอยู่ และที่รับเข้ามาใหม่

8. องค์กรควรมีระบบตรวจสอบการสื่อสารภายใน เพื่อรักษาบรรยากาศขององค์กร

1.4 แนวคิดการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) หรือ K.M.

การจัดการความรู้หมายถึง กระบวนการ รวบรวม การจัดระบบจัดเก็บ การเข้าถึงข้อมูล เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ และบริหารจัดการองค์ความรู้ นั้น ให้บุคลากรขององค์กรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจขององค์กรได้อย่างมั่นใจมีประสิทธิภาพ จนได้ผลสำเร็จของงานเป็น ไปตามเป้าประสงค์ รวมทั้งการบริหารจัดการคนให้สามารถเกิดการเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้ให้ผู้ร่วมงาน ในองค์กรได้ ประกอบด้วย

สภาพของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีการเรียนรู้เฉพาะบุคคลเสียก่อน โดยอาศัยฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม และเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างบุคคลในองค์กรในลำดับถัดมา ซึ่งพื้นฐานสำคัญต่อการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น จะต้องสร้างสภาพแวดล้อมและกระตุ้นให้บุคลากรเรียนรู้องค์ความรู้ วิธีคิด วิธีการทำงาน ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพ ของคน และเรียนรู้ที่จะแลกเปลี่ยนความรู้กับคนอื่นๆ ในองค์กร เนื่องจากเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการจัดการความรู้คือ “การสร้างโอกาสและแนวทางการทำงานที่ดีที่สุด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการสร้างฐานความรู้ที่มีประสิทธิภาพขององค์กรเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้ตลอดเวลา (คู่มือสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ: ดร. ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี)

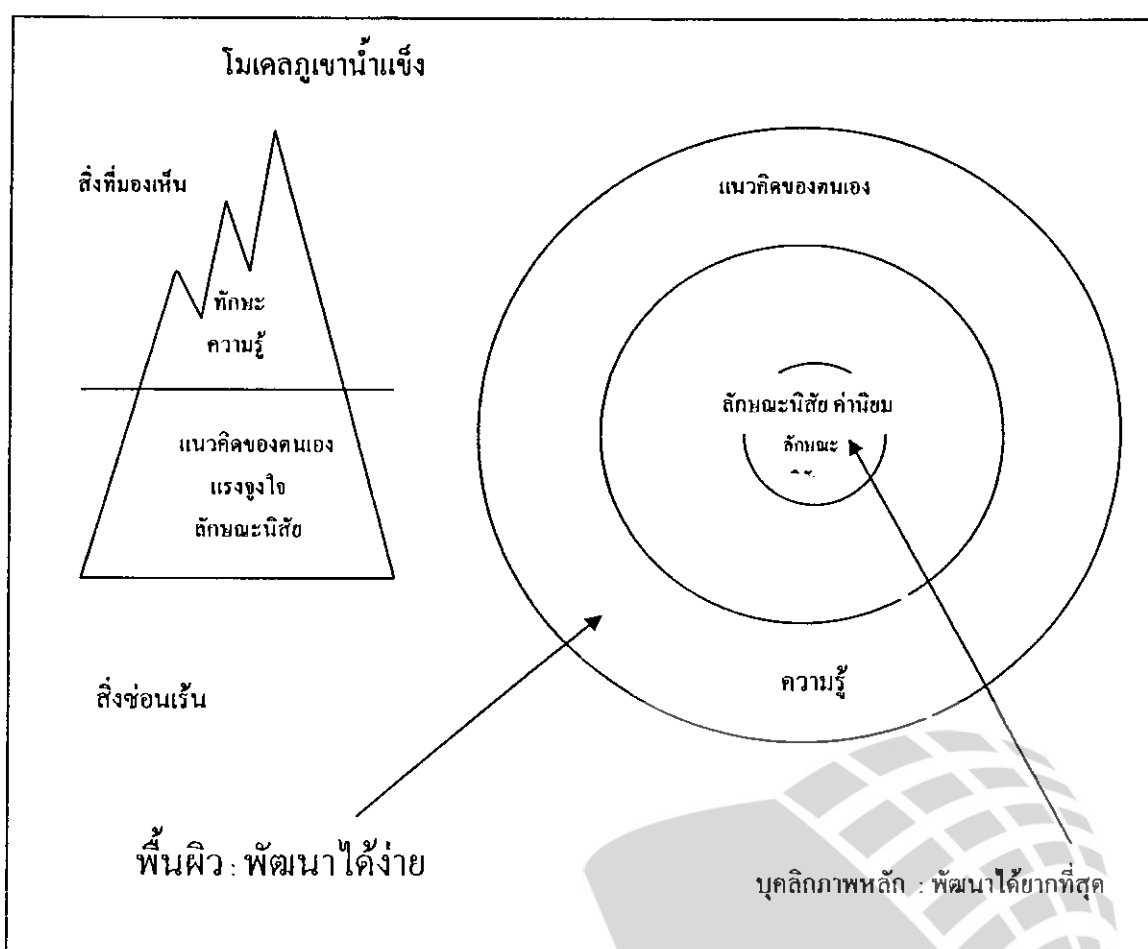


1.5 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย Competency

มาทำความเข้าใจกับความหมาย แนวคิด ของ Competency

นักวิชาการที่ศึกษาเรื่อง Competency มักให้คำจำกัดความที่แตกต่างกันเช่น บางท่านแปลว่า “ขีดความสามารถ” บางท่านแปลว่า “สมรรถนะ” หรือบางท่านแปลว่า “ศักยภาพ” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ มักจะอ้างอิงถึงความหมายหรือคำนิยามของ David C. McClelland ที่กล่าวว่า Competency คือ บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายใต้ปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้น สร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนด ในงานที่ตนรับผิดชอบ

แผนภาพที่ 1 แสดงแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับ Competency



ที่มา : Spencer & Spencer, 1993



สามารถอธิบายได้ว่า คุณลักษณะของบุคคลนั้นเปรียบเหมือนภูเขาน้ำแข็งที่ลอยอยู่ในน้ำ โดยมีส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนน้อยลอยอยู่เหนือน้ำ ได้แก่ ความรู้ที่บุคคลมีในสาขาต่างๆ ที่เรารู้มา และส่วนของทักษะ ได้แก่ ความเชี่ยวชาญ ชำนาญพิเศษในด้านต่างๆ ส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำนี้เป็น ส่วนที่สังเกตและวัดได้ง่าย สำหรับส่วนของภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ใต้น้ำนั้นเป็นส่วนที่มีปริมาณมากกว่า สังเกตและวัดได้ยากกว่า และเป็นส่วนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลมากกว่า ส่วนต่างๆ นี้ ได้แก่ บทบาทที่แสดงออกต่อสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ของบุคคลที่มีต่อตนเอง (Self-Image) คุณลักษณะส่วนบุคคล (Traits) และแรงจูงใจ (Motives) ส่วนที่อยู่เหนือน้ำนั้นเป็นส่วนที่สัมพันธ์ กับเขาวนปัญญาของบุคคล ซึ่งการที่บุคคลมีเพียงความฉลาดที่ทำให้เขาสามารถเรียนรู้องค์ความรู้ และทักษะได้เท่านั้น ซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เขาเป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น บุคคล จำเป็นต้องมีแรงผลักดัน เบื้องลึก คุณลักษณะส่วนบุคคล ภาพลักษณ์ของบุคคลที่มีต่อตนเองและ บทบาทที่แสดงออกต่อสังคมที่เหมาะสมด้วยจึงจะทำให้เขาสามารถเป็นผู้ที่มีผลงานที่โดดเด่น ได้ และคำนิยามนี้มักจะถูกนำมาเป็นกรอบแนวทางในการกำหนด

ผู้เขียนขอสรุปความหมายของคำว่า Competency ที่จะใช้ในบทความฉบับนี้ว่า คือ ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal Characteristic of Attributes) ที่ ส่งผลต่อการแสดง พฤติกรรม (Behavior) ที่จำเป็น และมีผลทำให้บุคคลนั้นปฏิบัติงานใน ความรับผิดชอบของคน ได้ดีกว่าผู้อื่น Competency ของคนซึ่งเกิดได้จาก 3 ทางคือ (ณรงค์วิทย์ แสนทอง : 2547) 1 เป็นพรสวรรค์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด 2 เกิดจากประสบการณ์การทำงาน 3 เกิดจากการ ฝึกอบรมและพัฒนา

ประเภทของ Competency แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ (อากรณ์ ภูวิทย์พันธ์: 2547)

1. **ขีดความสามารถหลัก (Core Competency)** หมายถึง บุคลิกลักษณะหรือการแสดงออก ของพฤติกรรมของพนักงานทุกคนในองค์กร ที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะคิด ความเชื่อ และอุปนิสัยของคนในองค์กร โดยรวม ถ้าพนักงานทุกคนในองค์กรมีขีดความสามารถประเภทนี้ ก็จะมีส่วนที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ได้ **ขีดความสามารถชนิดนี้จะ ถูกกำหนดจากวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายหลัก หรือกลยุทธ์ขององค์กร** ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้า นครหลวงกำหนดวิสัยทัศน์ว่าเป็นองค์กรชั้นนำด้านธุรกิจไฟฟ้าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดำเนิน ธุรกิจอื่นเกี่ยวเนื่อง มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีนโยบายของท่านผู้ว่าการ รวม 8 ข้อ ที่ครอบคลุมทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร การตอบสนองภาครัฐ การบริการ ที่เป็นเลิศทั้งในด้านระบบจำหน่าย ระบบปฏิบัติการ ระบบบริการลูกค้า ด้านการดูแลพนักงาน การเงิน เทคโนโลยีและระบบสื่อสาร รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับ



มีวัฒนธรรมองค์การ 5 ด้านที่จะต้อง ปลูกฝังให้เกิดในพนักงานการไฟฟ้านครหลวงทุกคนคือ เป็นหนึ่งเชิงธุรกิจ เป็นมิตรกับประชาชน คุณภาพคน กฟน. ไม่เป็นสอง เป็นเจ้าขององค์กรแน่นเหนียว กลมเกลียวทำงานเป็นทีม และฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ได้ดำเนินการจัดทำ ชีตความสามารถหลักของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงและได้รับการเห็นชอบจากผู้ว่าการกำหนดให้พนักงานทุกคนทุกระดับในการไฟฟ้านครหลวงควรมีขีดความสามารถหลัก 7 ตัว ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และวัฒนธรรมองค์การดังกล่าวข้างต้น ดังนี้ 1. ความใฝ่รู้และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 2. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 3. ความมุ่งมั่นในการให้บริการ 4. การมีจิตสำนึกต่อความคุ้มค่า 5. ความเป็นเลิศในการให้บริการ 6. การทำงานเป็นทีม 7. การติดต่อสื่อสารและมนุษยสัมพันธ์

2. **ขีดความสามารถด้านการบริหาร (Managerial Competency)** คือ ความรู้ ความสามารถ ด้านการบริหารจัดการ เป็นขีดความสามารถที่มีได้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับพนักงาน โดยจะแตกต่างกันตามบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ (Role – Based) แตกต่างตามตำแหน่งทางการบริหาร งานที่รับผิดชอบ ซึ่งบุคลากรในองค์กรทุกคนจำเป็นต้องมีในการทำงานเพื่อให้งานสำเร็จ และต้องสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ วิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์การ เช่น การวางแผน การบริหารการเปลี่ยนแปลง ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจของการไฟฟ้านครหลวง การคำนึงถึงต้นทุน การทำงานเป็นทีม การติดต่อสื่อสาร การแก้ปัญหาและตัดสินใจ ภาวะผู้นำ ความคิดสร้างสรรค์ การเสริมสร้างนวัตกรรมใหม่ เป็นต้น

3. **ขีดความสามารถตามตำแหน่งงาน (Functional Competency)** คือ ความรู้ ความสามารถในงานซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของงานต่าง ๆ (Job – Based) เช่น ตำแหน่งวิศวกร ไฟฟ้า ควรต้องมีความรู้ทางด้านวิศวกรรม นักบัญชี ควรต้องมีความรู้ทางการบัญชี เป็นต้น หน้าที่งานที่ต่างกัน ความสามารถในงานย่อมจะแตกต่างกันตามอาชีพ ซึ่งอาจเรียกขีดความสามารถชนิดนี้ สามารถเรียก Functional Competency หรือเป็น Job Competency เป็น Technical Competency ก็ได้ อาจกล่าวได้ว่าขีดความสามารถชนิดเป็นขีดความสามารถเฉพาะบุคคลซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ พฤติกรรม และคุณลักษณะของบุคคลที่เกิดขึ้นจริงตามหน้าที่หรืองานที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าหน้าที่งานเหมือนกัน ไม่จำเป็นว่าคนที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจะต้องมีความสามารถเหมือนกัน

หลังจากที่ทราบแล้วว่าแต่ละภาระงาน แต่ละวิชาชีพ จำเป็นจะต้องมีขีดความสามารถใดบ้างในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำขีดความสามารถให้มีความชัดเจน เข้าใจตรงกันทั้งผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงาน ควรมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้พนักงาน



สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่องค์กรกำหนด ซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญดังตัวอย่างเช่น

ชื่อของขีดความสามารถ (Competency Name) ซึ่งจะต้องสะท้อนให้เข้าใจและเห็นถึงความคิดรวบยอดหลักที่เป็นภาพลักษณ์โดยรวมของขีดความสามารถนั้น

คำจำกัดความของขีดความสามารถ (Brief Definition) ขีดความสามารถแต่ละตัวจะต้องมีคำอธิบายเพราะจะช่วยให้บุคลากรในส่วนต่าง ๆ ขององค์กรมีความเข้าใจร่วมกันถึงหน้าที่ของขีดความสามารถแต่ละตัว โดยหลักการที่สำคัญในการเขียนคำอธิบายเกี่ยวกับขีดความสามารถนั้น ได้แก่ คำอธิบายขีดความสามารถนั้นจะต้องขึ้นต้นด้วยการกระทำที่บ่งบอกถึงพฤติกรรมของบุคคล และจะต้องมีผลลัพธ์ของการกระทำประกอบอยู่ด้วยพร้อมทั้งแบ่งระดับขีดความสามารถตามตำแหน่งพร้อมคำอธิบายเชิงพฤติกรรมในแต่ละระดับดังตัวอย่างเช่น ความเป็นเลิศในการให้บริการ (Service Excellent)

ความเป็นเลิศในการให้บริการ หมายถึง การแสดงออกถึงความพยายามที่จะรับฟังและเข้าใจลูกค้าทั้งภายในและภายนอกองค์กร การรับรู้ถึงความต้องการ และความคาดหวังของลูกค้า รวมทั้งความพยายามที่จะตอบสนองต่อความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ

และสิ่งที่ควรทำความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับขีดความสามารถก็คือ ขีดความสามารถแต่ละชนิดเป็นเรื่องของบริบท (Context) เฉพาะของแต่ละองค์กร ความหมายของขีดความสามารถแต่ละชนิดเป็นเรื่องที่แต่ละองค์กรเป็นผู้กำหนดค่านิยม ความหมายระดับของพฤติกรรมที่ต้องการให้พนักงานแสดงออก ดังนั้น ขีดความสามารถของการเป็นเลิศในการให้บริการตามที่การไฟฟ้านครหลวงกำหนด ไม่สามารถนำไปใช้ในธุรกิจอื่นได้ เพราะลักษณะรูปแบบการดำเนินธุรกิจไม่เหมือนกัน วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายต่างกัน ลูกค้าคนละประเภทกัน สินค้าต่างกัน ทรัพยากรทางบริหารต่างกัน เป็นต้น

การเริ่มนำ Competency มาใช้ในหน่วยงาน

Competency จัดได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาองค์กร การสร้างความมีส่วนร่วมของพนักงาน โดยการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ Competency เป็นเรื่องสำคัญและจะทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกว่ามีส่วนร่วม จะสามารถสร้างการยอมรับและลดการต่อต้านการนำ Competency เข้ามาใช้ในหน่วยงานของท่านได้

การนำแนวคิดเรื่อง Competency มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา พอสรุปขั้นตอนการดำเนินการ ได้ดังนี้



จัดการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด หลักการของ Competency หลังจากนั้นมีการทำ Workshop ร่วมกันแบ่งกลุ่มระดมสมองรวมทั้ง ประกาศ ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจ ของฝ่ายฝึกอบรม และเป้าหมายที่จะมุ่งไปข้างหน้า หน้าที่ความรับผิดชอบหลักในปัจจุบันเป็น กรอบในการพิจารณากำหนด Core Competency ของพนักงานฝ่ายฝึกอบรม ซึ่งได้มาทั้งหมด 6 ตัว คือ ใจรักบริการ (Service Mind) ทีมงานสัมพันธ์ (Team Relations) เปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์ (Creativity of Change) มุ่งมั่นผลงาน (Achievement Oriented) เชี่ยวชาญรอบรู้ (Expertise) ให้ความสำคัญต้นทุน (Cost Consciousness)

1.6 หลักพื้นฐานในการร่างกฎหมาย

กฎหมายเป็นข้อกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่างๆ ดังนั้นหาก ยังมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดมากขึ้นเท่านั้น

ดังนั้น เรื่องที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้ประกอบต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551)

- 1) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง และรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด บัญญัติให้กระทำได้
- 2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายต้องเป็น ไปเพียงเพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ โดยจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้
- 3) มาตรฐานตามกฎหมายต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของสังคมไทย
- 4) กลไกของรัฐมีความพร้อมที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยบุคลากรของรัฐที่ต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและมาตรการ ต่างๆ ตามกฎหมายอย่างถ่องแท้ มีสำนึกในการให้บริการ มีบุคลากรเพียงพอ และหน่วยงานของรัฐต้องมีงบประมาณเพียงพอเพื่อใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย รวมทั้งมีความพร้อมด้านเครื่องมือ เครื่องใช้ ในการปฏิบัติหน้าที่ มิฉะนั้น จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ขาดประสิทธิภาพ
- 5) ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกลไกหรือมาตรการตามกฎหมายทุกกรอบระยะเวลา เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ปัจจุบัน



6) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีหรือปรับปรุงกฎหมายนั้นด้วยเพื่อให้เนื้อหาสาระหรือกลไกของกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

1.7 แนวคิดในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2542)

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีที่มาจากประชาชนในประเทศ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือนิติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ ให้ประชาชนในรับสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจเช่นนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนประชาชนในกิจการต่าง ๆ การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนตนเข้าไปดำเนินการในการปกครองแทนย่อมสอดคล้องกับความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ระบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนที่เรียกกันว่ารูปแบบของ ประชาธิปไตยโดยอ้อม หรือ โดยผู้แทน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (ตรากฎหมาย) แทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชน จะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาทางสังคมวิทยาแล้ว จะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจดังกล่าวควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อให้ทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ และมีระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน



ออกไป โดยสามารถเรียงลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถเรียงลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากน้อยไปหามากได้ดังนี้ คือ การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ การควบคุม โดยประชาชน

1.8 จริยธรรม และจรรยาบรรณของนักร่างกฎหมาย

งานร่างกฎหมาย นับเป็นงานที่ยากยิ่ง ต้องอาศัยทั้งสติปัญญา ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านอย่างแท้จริง และการทำงานนั้นจะต้องคดอยู่ภายใต้แรงกดดันตลอดเวลา เพราะการเขียน หรือการร่างกฎหมาย คือการเขียนกติกาของสังคม เป็นการเขียนกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้กับคน ดังนั้น การร่างกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของคน สภาพความเป็นจริงในสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม จารีตประเพณี ฯลฯ และที่สำคัญ ต้องคำนึงถึง หลักความยุติธรรม ความเป็นธรรม หลักคุณธรรม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญนอกเหนือจากความรู้เรื่องหลักกฎหมาย

อีกทั้ง ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผู้ร่างกฎหมายไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบาย หรือหลักการใด ๆ แต่เป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายหรือหลักการที่ได้รับมาผ่านการเขียนเป็นรูปแบบของกฎหมาย ดังนั้น หน้าที่หลักของผู้ร่างกฎหมาย ก็คือ การร่างกฎหมายให้ได้ตรงตามเจตนารมณ์ หรือนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาให้ได้มากที่สุด มีหน้าที่ในการนำนโยบาย มาเขียนให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งก็คือเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ในแต่ละมาตรานั้นเอง ดังนั้นผู้ร่างกฎหมายที่ดี จะต้องสำนึกอยู่เสมอว่า ผู้ร่างไม่สามารถจะเขียนอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ หรือใช้ความคิด ความดั่งมั่นของตนเป็นหลัก แต่จะต้องคำนึงถึงผู้ให้ยกร่างกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมาย และผู้อยู่ได้บังคับกฎหมาย และประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติส่วนร่วม เป็นสำคัญ ดังที่ ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ได้กล่าวไว้ว่า

“การทำกฎหมายจะเรียกว่า เป็นศิลปะอย่างหนึ่งก็ได้เพราะการทำกฎหมายให้ดีไม่ใช่ของง่าย มีผู้เข้าใจไปว่า การทำกฎหมายนั้น ผู้ออกกฎหมายจะบัญญัติสิ่งใด ๆ ก็ได้สุดแล้วแต่ว่าจะต้องการความเข้าใจเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่แคบเกินไป เพราะเหตุว่า การทำกฎหมายนั้นผู้ทำไม่อาจวางบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลายประการ เพื่อให้กฎหมายนั้นเหมาะสม เป็นธรรมแก่สังคม และเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศ”

2. ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับ เรื่อง ประสิทธิภาพ ในการยกร่างกฎหมาย และปัญหาของรัฐธรรมนูญในด้านการออกกฎหมายในแง่มุมต่างๆ ไว้มากมาย โดยสรุปได้ดังนี้



กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ (2541) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่า ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ มีดังนี้ คือ

กระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ

ก. ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นเอง จะมีความสมบูรณ์น้อยกว่า ร่างพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรีเสนอ เพราะไม่มีกลไกที่จะช่วยทำให้งานร่างกฎหมายของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสมบูรณ์ขึ้นได้ และมักจะต้องตกไปในที่สุด ทำให้สิ้นเปลืองเวลา

ข. ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงินมักเป็นปัญหา เพราะต้องใช้เวลาในขั้นตอนของการให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ คำรับรองซึ่งจะใช้เวลา 15 วัน หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะ ไม่ผ่าน และร่างพระราชบัญญัติโดยปกติจะค้างอยู่ในระเบียบวาระประมาณ 3 - 6 เดือน ทำให้ช่วงเวลาที่อยู่ ในระเบียบวาระนั้นต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

มาริสสา ไพทยะทัตย์ (2550) ได้เสนอผลการศึกษาปัญหากระบวนการนิติบัญญัติใน รัฐธรรมนูญไทย พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการตรากฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติขาดความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ร่างกฎหมาย และไม่สามารถควบคุมเนื้อหาของกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร เสนอให้พิจารณาได้ ทำให้กฎหมายบางฉบับก้าวล่วงสิทธิของประชาชนเกินความจำเป็น และต้อง มอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรองเอง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์และคณะ (2546) ได้เสนอ ผลงานวิจัยเรื่องสาระสำคัญและแนวทางการ พัฒนาสภาผู้แทนราษฎร ในสิบปีข้างหน้า ซึ่งได้สรุปไว้ดังนี้

1. สนับสนุนให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎร มีความเป็นเอกภาพและลดบทบาทของ พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2550)
2. จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อเพิ่มช่องทางในการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อย (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2551 - 2553)
3. กำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญ ให้เหมาะสมกับภารกิจของสภา ผู้แทนราษฎร และกำหนดจำนวนกรรมการที่เหมาะสมกับคณะกรรมการแต่ละคณะ (ระยะเวลา การดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2550)
4. สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2551)



5. กำหนดเงื่อนไขในการยื่นข้อคิดขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่เหมาะสม (ระยะเวลาดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2550)
6. ขยายเนื้อของการตั้งกระทู้คำถาม ให้ครอบคลุมการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในทุกด้านและกำหนดประเภทของกระทู้ที่ถามรัฐมนตรี จะต้องตอบด้วยตนเอง (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549)
7. ขยายขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการสามัญ ให้ครอบคลุมการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในทุกด้าน (ระยะเวลาดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2551)
8. กำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมของการเสนอร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2550)
9. เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในการพิจารณากฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549)
10. เพิ่มพูนความเชี่ยวชาญในด้านนิติบัญญัติให้กับคณะกรรมการสามัญ (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549 - 2553)
11. เพิ่มพูนบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายให้กับคณะกรรมการสามัญ (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549)
12. กำหนดแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548)
13. กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจในการปฏิรูปกฎหมาย (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549 - 2551)
14. การเพิ่มระยะเวลาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549)
15. กำหนดมาตรฐานในการทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2550)
16. กำหนดแนวทางที่ทำให้พรรคการเมืองสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2549)
17. สร้างระบบงบประมาณและระบบการเงินที่เหมาะสมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548 - 2549)



18. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติให้กับสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548)

19. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจในการรวบรวมเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับ (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2549)

20. กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจเพิ่มขึ้นเพื่อให้การบริการประชาชน (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2548)

21. กำหนดภารกิจในเขตพื้นที่เลือกตั้งให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ระยะเวลาการดำเนินการ พ.ศ. 2550 - 2551)

ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ และคณะ(2541) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาหาแนวทาง เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ข้อสรุปในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางด้านโครงสร้างขององค์กร ซึ่งมีแนวคิด 2 ทาง คือ แนวคิดหนึ่งเห็นว่าควรมีโครงสร้างงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ 2 หน่วยงานตามเดิม คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องมีการปรับปรุงงานภายในให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบในปัจจุบัน และอีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าให้มีหน่วยงานที่สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเพิ่มอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักงานหอสมุดและพิพิธภัณฑวัตถุสภา

2. ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงระบบงาน ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกฝ่ายหน่วยงาน โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกันโดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา การแบ่งส่วนราชการ หรือพระราชบัญญัติจัดระเบียบงานรัฐสภา นอกจากนี้งานในด้านการประสานงานระหว่างงานต่างๆ ของแต่ละสำนักงาน ควรมีการพัฒนา ระบบข้อมูลข่าวสาร ในองค์กร โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระจายอัตรากำลังระหว่างหน่วยงานและการวางแผนพัฒนากำลังคนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

3. ข้อเสนอแนะทางด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ควรพัฒนาระบบการทำงานให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีมที่เข้มแข็ง (Team Building) ข้าราชการจะต้องมีบทบาทที่มีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญงานเพื่อให้สารสนเทศกับสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งในส่วนของสมาชิกรัฐสภา ก็ควรที่จะต้องให้ความสนใจในการใช้บริการทางด้านวิชาการด้วย เพื่อให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหา



ในประเด็นต่างๆ ทางการเมือง การปกครองประเทศ และออกกฎหมายต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป

นรนิติ เศรษฐบุตร (2542) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย พบว่า เนื่องจากมีการกล่าวกันว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น มักจะขาดความสมบูรณ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือแม้แต่พรรคการเมืองก็ขาดความชำนาญในการร่างกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญใหม่ยังให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติได้อีกด้วย จึงมีปัญหาในเรื่องการทำร่างพระราชบัญญัติให้เรียบร้อยและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ดี พร้อมจึงมีข้อเสนอแนะเรื่องการจัดสำนักงานร่างกฎหมายประจำรัฐสภาขึ้น เพื่อช่วยงานในด้านการร่างพระราชบัญญัติ และช่วยตรวจแก้ไขเพิ่มเติมร่างให้ตรงกับเจตจำนงของผู้เสนอกฎหมายอีกด้วย

ความเห็นนี้นำมาสนับสนุนการตั้งสำนักงานร่างกฎหมายของรัฐสภา ก็เพราะการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านทางวิชาชีพและเป็นเรื่องเร่งด่วนที่เป็นการสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังเห็นควรให้มีหน่วยงานด้านวิชาการและด้านข้อมูลที่เพียงพอของรัฐบาลด้วย เช่น การปรับปรุงห้องสมุดรัฐสภา หรือการจัดตั้งศูนย์วิทยบริการที่ทันสมัย เป็นต้น

คณะวิจัยสถาบันพระปกเกล้า (2544) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย ได้สรุปปัญหาหลักๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ไว้ดังนี้

1. พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาและการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักเลียนแบบมาจากหน่วยงานของรัฐใน ฝ่ายบริหาร
2. สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีคุณภาพดีพอ ซึ่งจะช่วยในการอธิบายเหตุผล ความจำเป็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนคำอธิบายเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ได้
3. กระบวนการทำงานในรัฐสภาไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกรัฐสภา เพราะใช้คณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก และไม่จำกัดจำนวนชุดที่สมาชิกที่จะเป็นกรรมการ ทั้งยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบ ร่างกฎหมาย (Rapporteur) อย่างที่มีอยู่ในบางประเทศ
4. กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ถูกระทบโดยร่างกฎหมายนั้นๆ มีส่วนร่วมในกาเสนอข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ตลอดจนทางเลือกเชิงนโยบาย



บทที่ 3

ลักษณะและขั้นตอนการปฏิบัติงานร่างกฎหมาย

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
3. ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อ

จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ทำให้กำนันกฤษฎาซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงมีหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดภารกิจหลักไว้ ดังนี้คือ

(1) จัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ส่วนราชการ และประชาชน

(2) ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอข้อแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(3) ศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) ติดตามและประสานการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมการ

(5) ศึกษา วิเคราะห์ กฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อเสนอปรับปรุงหรือให้มีกฎหมายใหม่เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการบริหารประเทศ

(6) วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ คอบข้อหาหรือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการในสังกัด



(7) ตรวจสอบพิจารณา ข้าราชการระดับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับ คดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ตลอดจนประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(9) ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริงการสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น

(10) ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในบริบทของสภาพสังคมที่เป็นอยู่และวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม

(11) ศึกษา วิเคราะห์ และสอบสวนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบ และพัฒนากฎหมาย

(12) จัดทำคำแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(13) ดำเนินการร่างบัญญัติ กระทั่งตาม คำอภิปราย และหนังสือคัดต่อส่วนราชการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(14) ปฏิบัติงาน ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย แก่คณะกรรมการตามที่ถูกร้องขอ

(15) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

สำนักกฎหมายมีการแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มงานคือ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานกฎหมาย 1 กลุ่มงานกฎหมาย 2 กลุ่มงานกฎหมาย 3 และกลุ่มพัฒนากฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

1. กลุ่มงานบริหารทั่วไป มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานพัสดุ ครุภัณฑ์ การเงิน และงบประมาณของสำนัก

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนและข้อมูลค่านบุคคลของสำนัก

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานและงบประมาณ รวมถึงการประสานงานด้านแผน รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณและสถิติของสำนัก

(5) อำนวยความสะดวกและประสานงานการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(6) ดำเนินการร่างหนังสือราชการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(7) ดำเนินการวางระบบการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย
 ญัตติ กระทั่งตามที่ได้ดำเนินการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสืบค้นและอ้างอิง

(8) ดำเนินงานเลขานุการและงานประชุมของสำนัก

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำและเผยแพร่เอกสารและผลงานของสำนัก

(10) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2. กลุ่มงานกฎหมาย 1 มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1) จัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการและประชาชน

(2) ศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการ
 พิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) ติดตามและประสานงานการยกร่างกฎหมายในชั้นพิจารณาของที่ประชุมสภา
 ผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมาธิการ

(4) ดำเนินการยกร่างญัตติ กระทั่งตาม และคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติให้กับ
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย
 ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภา
 ผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด

(6) ตรวจสอบการร่างระเบียบ ข้อบังคับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความ
 สมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ตลอดจน
 ประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวง
 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหา
 ข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น

(9) เสนอความเห็นทางกฎหมายในเรื่องข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ
 โดยทั่วไปของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(10) ปฏิบัติงานให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คณะกรรมาธิการตามที่ถูกร้องขอ

(11) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3. กลุ่มงานกฎหมาย 2 มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

- (1) จัดทำร่างกฎหมายด้านสังคม ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ส่วนราชการและประชาชน
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คิดตามและประสานงานการยกร่างกฎหมายในชั้นพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมการ
- (4) ดำเนินการยกร่างญัตติ กระทู้ถาม และคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (5) วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด
- (6) ตรวจสอบการร่างระเบียบ ข้อบังคับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (7) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ตลอดจนประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (8) ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น
- (9) เสนอความเห็นทางกฎหมายในเรื่องข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (10) ปฏิบัติงานให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คณะกรรมการตามที่ถูกร้องขอ
- (11) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

4. กลุ่มงานกฎหมาย 3 มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

- (1) จัดทำร่างกฎหมายด้านการเมือง การบริหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ส่วนราชการและประชาชน
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



(3) ติดตามและประสานงานการยกร่างกฎหมายในชั้นพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมการ

(4) ดำเนินการยกร่างญัตติ กระทั่งถาม และคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด

(6) ตรวจสอบพิจารณาร่างระเบียบ ข้อบังคับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ตลอดจนประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การสอบหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย และการสอบสวนอื่น

(9) เสนอความเห็นทางกฎหมายในเรื่องข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(10) ปฏิบัติงานให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คณะกรรมการตามที่ถูกร้องขอ

(11) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1) ศึกษา รวบรวม หลักการและเหตุผลในการเสนอแก้ไขกฎหมายในชั้นกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร กรรมการธิการ อนุกรรมการธิการ กรรมการธิการ ร่วมกันและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อเสนอปรับปรุงหรือให้มีกฎหมายใหม่เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการบริหารประเทศ

(3) ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายในบริบทของสภาพสังคมที่เป็นอยู่ และวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม

(4) ศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและพัฒนากฎหมาย



(5) ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบเป็นข้อมูลในการร่างกฎหมาย

(6) ศึกษา วิเคราะห์ในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการในประเด็นที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อประกอบเป็นข้อมูลในการร่างกฎหมาย

(7) ดำเนินการยกร่างกฎหมายแม่แบบ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ในการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร

(8) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

1. การปฏิบัติงานยกร่างกฎหมาย มีขั้นตอนและวิธีการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนในการร่างกฎหมาย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2531)

1.1 การทำความเข้าใจกับวัตถุประสงค์ (Understanding)

1.2 การค้นคว้า รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล (Researching and analysis)

1.3 การออกแบบวางโครงสร้างของกฎหมาย (design)

1.4 การเขียน (Composition)

1.5 การตรวจพิจารณา (Scruting)

ดังมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ขั้นตอนการทำความเข้าใจกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เพื่อให้ทราบว่ามีความประสงค์จะทำให้เกิดอะไร เป็นการทำความเข้าใจ ความต้องการของผู้ให้ร่างกฎหมายและกำหนดวิธีการอันจำเป็นสำหรับการที่จะปฏิบัติให้บรรลุประสงค์โดยในการทำความเข้าใจกับวัตถุประสงค์ก็เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นซึ่งต้องประกอบด้วย (อัชพร จารุจินดา, 2539)

1. ต้องทราบความเป็นมาของเรื่องเพียงพอที่ผู้จะร่างจะมองเห็นภาพโดยรวม ของสภาพปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

2. ผู้กำหนดนโยบายต้องสามารถแจ้งวัตถุประสงค์หลักในการมีกฎหมายให้ชัดเจน โดยผู้ร่างต้องเข้าใจโดยปราศจากข้อสงสัยในวัตถุประสงค์นั้น

3. วิธีการที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์หลักต้องมีการกำหนดชัดเจน

โดยวิธีการที่จะทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนนั้นจำเป็นต้องมีการหารือร่วมกับผู้กำหนดนโยบายให้ได้คำตอบที่ผู้ร่างสร้างภาพได้ เช่น ให้ออกกฎหมายปรามหวยเดือน ต้องรู้เรื่อง หวยเดือน/ไม่รู้ว่าโกงภาษีอย่างไร จะเขียนกฎหมายอย่างไร ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญมากถ้าเข้าใจผิดก็ยกร่างผิดไป การศึกษาและทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือเรื่องที่จะต้องยกขึ้นเป็น

ขั้นตอนที่สำคัญมากที่จะต้องมีการซักถามจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงความประสงค์ให้เข้าใจ โดยปราศจากข้อสงสัย มีการปรึกษาหารือร่วมกันกับสมาชิกฯ เข้าใจว่า ในบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้อง ออกเป็นพระราชบัญญัติให้สามารถดำเนินการเป็นกฎหมายลำดับรองได้ และสอบถามถึงกำหนด ระยะเวลาที่สมาชิกฯ ต้องการร่างกฎหมายด้วย

1.2 ขั้นตอนการค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งเป็นการค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะทำการยกร่าง โดยมี ข้อพิจารณา ดังนี้

1) ข้อมูลที่ค้นคว้าต้องเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ เช่น ข้อเขียนทางวิชาการ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และการปกครอง และผลโดยสรุปของข้อมูลเหล่านี้

2) เริ่มวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการยกร่างกฎหมาย ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 สภาพของกฎหมายปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว

2.2 วัตถุประสงค์โดยทั่วไป ของร่างกฎหมายใหม่

2.3 ข้อเท็จจริงใดในกฎหมายปัจจุบันที่ถือว่าไม่เหมาะสมหรือไม่พึงประสงค์

2.4 ข้อบกพร่องดังที่ระบุมีอยู่ตามความเป็นจริงหรือไม่

2.5 ถ้ามีข้อบกพร่องจริง กรณีนั้นเป็นปัญหาเฉพาะของประเทศใด ประเทศหนึ่งหรือ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นด้วย และประเทศอื่นมีวิธีการแก้ปัญหานั้นอย่างไร

2.6 ถ้าประเทศอื่นมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กฎหมายของประเทศนั้นมีลักษณะอย่างไร

2.7 ผลการใช้กฎหมายนั้นในประเทศอื่นเป็นอย่างไร ทั้งโดยศาลและฝ่ายปกครอง และมีปัญหาทางทฤษฎีหรือทางปฏิบัติประการใดเกิดขึ้นบ้าง และถ้ามีปัญหาก็แก้ปัญหานั้นอย่างไร

2.8 กฎหมายของประเทศอื่นที่กล่าวถึงมีการตีความในส่วนต่างๆ อย่างไร

2.9 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวในประเทศอื่นมีข้อเสนอแนะหรือมี ข้อสังเกตอย่างไรบ้าง

2.10 ประเทศของเรามีการเสนอกฎหมายใหม่ทำนองเดียวกันแล้วหรือยังและรัฐสภา หรือผู้บริหารมีทัศนคติเช่นใดในการเสนอกฎหมาย

2.11 ผู้กร่างกฎหมายมีข้อสรุปที่จะเสนอเช่นใดบ้าง

2.12 กระบวนการตรากฎหมายใหม่ที่จะเสนอมีขั้นตอนอย่างไร ทั้งนี้อาจแตกต่างกันไป เช่น เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ

2.13 อะไรเป็นวัตถุประสงค์หลักของร่างกฎหมายที่จะเสนอ

2.14 ผลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของร่างกฎหมายที่จะเสนอใหม่มีปัญหา เช่นใด

2.15 กฎหมายใหม่จะมีวิธีการบังคับ (sanction) อย่างไร และมีวิธีการเช่นใดที่จะทำให้ บรรลุวัตถุประสงค์

2.16 ร่างกฎหมายใหม่จะเปลี่ยนแปลงผลกฎหมายของปัจจุบันทั้งโดยแจ้งชัดและโดยปริยายเช่นใดบ้าง

2.17 กรณีจะมีปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในกฎหมายที่เสนอใหม่เช่นใดบ้าง จากที่ควรพิจารณาข้างต้นทั้งหมด ผู้ยกร่างกฎหมายคิดว่าจะตอบเช่นใดและจะเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือไม่ หากเห็นควรจะเสนอก็ลงมือยกร่างต่อไปได้

โดยในขั้นตอน นี้จะดำเนินศึกษา รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ข้อมูลจาก Internet กฎหมายเปรียบเทียบของต่างประเทศ เอกสารวิชาการ งานวิจัย ต่างๆ คำพิพากษาของศาล ตลอดจนข่าวสารจากสื่อต่างๆ เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องนั้น เรื่องที่จะยกร่างกฎหมายให้มากที่สุด โดยเฉพาะถ้าเป็นการยกร่างกฎหมายเทคนิคคงต้องศึกษาหาความรู้เพิ่มให้มากจากปกติและต้องศึกษาด้วยว่า สภาพของกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจะ ยกร่างฯ เป็นอย่างไร เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมาย และต้องมีการตรวจสอบความ จำเป็นในการตรากฎหมาย โดยใช้บทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย 10 ประการ (check list) ประกอบกันไป

1.3 ขั้นตอนการวางโครงสร้างของกฎหมาย

การร่างเค้าโครงมีประโยชน์ในการที่จะทำให้เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายที่จะ ทำการยกร่างครบถ้วนตามประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์ ทำให้เห็นภาพรวม ลำดับ ความคิด และองค์ประกอบของตัวร่างฯ และ โครงสร้างของกฎหมาย แบบคร่าวๆ ก่อนเพื่อเตรียมลง รายละเอียดต่อไปในแต่ละบทแต่ละมาตรา

ในการร่างกฎหมายจะมีโครงสร้างคล้ายๆ กัน คือประกอบด้วย

1. หลักการและเหตุผล
2. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
3. คำปรารภ



4. วันใช้บังคับ
5. สถานที่ใช้บังคับ
6. การยกเลิกกฎหมาย
7. บทนิยาม
8. ผู้รักษาการกฎหมาย
9. สาระสำคัญของกฎหมาย
10. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
11. บทกำหนดโทษ
12. บทเฉพาะกาล

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. หลักการและเหตุผล

หลักการ คือ ส่วนที่จะบอกว่ากฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับเรื่องอะไร และเป็นการให้มีกฎหมายขึ้นใช้บังคับใหม่ ปรับปรุงกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

เช่น 1) ถ้าเป็นกรณีการให้มีกฎหมายขึ้นใช้บังคับใหม่ หลักการ คือ ให้มีกฎหมายว่าด้วย.....

2) ถ้าเป็นการปรับปรุงกฎหมาย หลักการ คือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....

3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หลักการ คือ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....

เหตุผล คือ คำอธิบายถึงสาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายนั้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและตีความกฎหมายในภายหลัง

2. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

การกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติเป็นสิ่งสำคัญในการขบถ่างกฎหมายเพื่อสื่อถึงขอบเขตและสาระของกฎหมาย

3. คำปรารภ

เป็นการอธิบายในลักษณะเดียวกับเหตุผลของกฎหมาย ระบุดังที่มาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่เป็นบทให้อำนาจในการออกกฎหมายที่มีบทบัญญัติกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนด้วย

4. วันใช้บังคับ ที่มีวิธีเขียนได้ 5 วิธี คือ

4.1 กำหนดวันใช้บังคับ ไว้เป็นที่แน่นอนในกฎหมายนั้น

4.2 วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



4.3 วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยหลักทั่วไป จะใช้วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพราะว่าโดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ว่าบุคคลจะปฏิเสธที่จะไม่รู้กฎหมายไม่ได้ เพราะฉะนั้นต้องเปิดโอกาสให้คนได้รู้กฎหมายอย่างน้อย 1 วันก็คือวันถัดจากวันประกาศ

4.4 วันที่เกิดเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ เช่น ให้ใช้บังคับเมื่อจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ สำเร็จเป็นต้น สำเร็จเมื่อไรก็มีกฎหมายใช้บังคับเมื่อนั้น

4.5 วันที่ที่จะได้กำหนดในอนาคต ในกรณีเช่นนี้กฎหมายจะใช้บังคับเมื่อไรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

5. สถานที่ใช้บังคับ

นอกจากกำหนดวันใช้บังคับแล้ว กฎหมายสามารถกำหนดขอบเขตการใช้บังคับได้ด้วย

- สถานที่ใช้บังคับ เช่น กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะในบางท้องที่
- บุคคลที่จะถูกใช้บังคับ เช่น กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกับคนต่างด้าว
- บุคคลที่ได้รับการยกเว้นที่จะไม่ถูกใช้บังคับ เช่น กำหนดมิให้ใช้

บังคับกับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ

6. การยกเลิกกฎหมายเก่า เมื่อเวลาออกกฎหมายใหม่ก็จะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายเก่ามีอยู่หรือไม่ในเรื่องนั้น ถ้ายังมีอยู่จำเป็นจะต้องยกเลิกหรือไม่ หรือสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่

7. บทนิยาม

นิยาม คือ ความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายฉบับนั้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดบทนิยาม คือ ทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอน และต้องใช้คำนั้นในการให้ความหมายนั้นไปตลอดทั้งกฎหมายอีกทั้งการนิยาม ไม่ควรกำหนดให้มีความหมายผิดธรรมดาจนเกินไปกว้างจนเกินไป

8. ผู้รักษาการและอำนาจของผู้รักษาการ

โดยทั่วไปผู้รักษาการจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การกำหนดผู้รักษาการก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ภาระหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ใด เพื่อประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ทราบกฎหมายนั้นๆ กระทรวงใดเป็นเจ้าของเรื่อง

9. สาระของกฎหมาย

ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งจะแตกต่างกันออกไป



10. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

โดยที่กฎหมายจำเป็นต้องมีผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่
เจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ต่างๆ เป็นต้น และต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

11. บทกำหนดโทษ

เพื่อให้กฎหมายมีบทบังคับให้ปฏิบัติตามย่อมต้องถูกลงโทษ ซึ่งจะต้อง
กำหนดให้ชัดเจนว่าการใดบ้างที่จะรับโทษและมีโทษอย่างไร เท่าใด

12. บทเฉพาะกาล

เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อรักษาสิทธิหรือกำหนดหน้าที่บางประการตามที่
เคยมีในกฎหมายเก่าให้ยังคงมีต่อไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนกว่ากฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับเต็ม
รูปแบบแล้ว บทเฉพาะกาลจึงจะสิ้นผลไป โดยสามารถใช้ได้ในหลายกรณีเช่น

- กรณีที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการตามกฎหมายใหม่
- กรณีที่มีช่วงที่ว่างระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกับเริ่มมีกฎหมาย
- กรณีที่เป็นการเชื่อมต่อการใช้กฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่

1.4 ขั้นตอนการเขียน หรือการร่าง

เป็นการร่างในรายละเอียดเนื้อหา โดยใช้กระบวนการคิด วิเคราะห์ เรียบเรียง
ถ้อยคำและการเขียนเป็นข้อความ เป็นมาตราให้เชื่อมโยงสอดคล้อง สื่อความหมายตามเจตนารมณ์
ของสมาชิกหรือตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ใช้ภาษาที่เรียบง่าย กระชับ รัดกุม ไม่ฟุ่มเฟือย ใช้ถ้อยคำ
ให้ชัดเจนตรงกับเจตนารมณ์ในการร่าง โดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ถูกต้องตามหลัก
วิชาการ โดยเฉพาะหากเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะ และต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาตามหลักการ
แนวคิดต่างๆ เช่น ไม่ให้ขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม หลักความยุติธรรมในสังคม
 เป็นต้นอีกทั้งต้องระลึกระลึกเสมอว่า ต้องเขียนกฎหมายให้คนอื่นเข้าใจ บางครั้งต้องใช้จินตนาการ รู้จัก
คาดการณ์อนาคต แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงและพยายามอุดช่องว่างที่อาจจะเกิดขึ้น และ
ในขณะที่ร่างต้องตรวจสอบกับ check list หรือตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมายไปพร้อมๆ
กันด้วย โดยเขียนรายละเอียดตามรูปแบบหรือโครงสร้างหลักของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย
หลักการเหตุผล ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ วันที่ใช้บังคับ สถานที่ใช้บังคับ การยกเลิก
กฎหมาย บทนิยาม ผู้รักษาการของกฎหมาย สาระสำคัญ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้
เป็นไปตามกฎหมาย บทกำหนดลงโทษ บทเฉพาะกาล ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่กฎหมายแต่ละเรื่อง ซึ่งจะมี
โครงสร้างและรายละเอียดแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี โดยการเขียนกฎหมายในขั้นต้นควรกระทำ
โดยบุคคลเดียว หรือหากร่างยาวก็อาจจำเป็นต้องแบ่ง แต่การทำงานเป็นกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับ



ประสิทธิภาพของการจัดการและการทำงานเป็นทีมแต่ส่วนมากแล้วการใช้กลุ่มทำงานในขั้นตอนการเขียนครั้งแรกนี้จะทำให้ยุ่งและมากเรื่องยิ่งขึ้น เพราะจะมีหลายทัศนะที่จะแย้งกันเสนอเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เว้นแต่กรณีมีปัญหาสำคัญที่ควรขอความเห็นผู้อื่นช่วยในการวินิจฉัย

1.5 ขั้นตอนการตรวจพิจารณาและทบทวน

เมื่อได้ร่างกฎหมายออกมาเป็นรูปแบบตามที่ต้องการแล้ว จะต้องมีการอ่านทบทวนด้วยตนเองก่อน โดยต้องพยายามอ่านร่างกฎหมายที่ได้ว่าเป็นทางการ ไม่ถือความเข้าใจของตัวเองเป็นหลัก แต่ต้องพยายามคิดว่าเป็นบุคคลอื่นมาอ่านแล้วจะเข้าใจอย่างไร นอกจากนี้ก็ยังคงตรวจพิจารณาโดยพิจารณาว่า ร่างกฎหมายทั้งฉบับสอดคล้องกันหรือไม่ ยังมีถ้อยคำข้อความใดที่กำกวม ต้องตีความหรือไม่อย่างไร และถูกต้องตามวัตถุประสงค์แล้วหรือยัง โดยถ้ามีกฎหมายที่มีรูปแบบหรือสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องโยกกับร่างกฎหมายที่ตรวจทานอยู่ ก็สามารถนำมาเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบถ้อยคำ การจัดหมวดหมู่ และตรวจดูเนื้อหาสาระว่า ต้องไม่ขัดแย้งหรือสร้างความสับสนกับกฎหมายอื่นๆ เหล่านั้น

จากนั้นก็จะต้องเสนอให้ผู้ร่วมดำเนินหรือทีมงานตรวจสอบอีกครั้ง เพื่อให้เกิคมุมมองที่ต่างออกไปและเพื่อตรวจสอบว่าผู้อื่นเข้าใจตรงกับผู้ร่างหรือไม่ หรือตีความไปในทางเดียวกันหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ และสุดท้ายต้องการจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมาย จึงจะเสร็จสิ้นกระบวนการดำเนินการงาน

ซึ่งการตรวจนอกจากตรวจภาพรวมของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว ควรตรวจในเรื่องดังนี้ด้วย

1. การใช้ถ้อยคำ/การใช้วรรคตอน /ไวยากรณ์/คำถูกคำผิด
2. ผลกระทบกับกฎหมายอื่น (อาจมีกฎหมายใหม่อีก)
3. การอ้างอิงตัวบทกฎหมายภายในร่าง
4. การกำหนดคำนิยาม/คำที่มีความหมายเฉพาะ
5. บทกำหนดโทษ
6. การแบ่งหมวดหมู่
7. การใช้ตัวเลข

ทั้งนี้เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพขึ้นอีก ซึ่งการรับฟังคำแนะนำหรือติงในขั้นตอนตรวจพิจารณาทบทวนนี้ ยังจะเป็นผลให้ผู้ร่างทราบถึงข้อบกพร่องของตนและเป็นแนวทางในการปรับปรุงเทคนิคในการร่างกฎหมายได้ดีขึ้นต่อไป ทั้งนี้จากหลักการและวิชาการร่าง

กฎหมายที่ได้อธิบายข้างต้น แล้วนั้น โดยเฉพาะในขั้นตอนการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนการร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีการประเมินความเป็นไปได้ และความจำเป็นในการร่างกฎหมายทุกครั้ง ซึ่งต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

2. หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2550)

เมื่อกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบ และความสงบเรียบร้อยของสังคมในเรื่องต่างๆ และผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ก็ย่อมต้องได้รับโทษ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ยังมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ถูกระทบและถูกจำกัดลงมากขึ้นเท่านั้น อีกทั้งเป็นการยากที่ประชาชนจะรู้และเข้าใจกฎหมายได้อย่างครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของตนเองได้ เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมาย จนในที่สุด ก็จะทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเคารพกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้การเสนอกฎหมายเป็น ไปเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็น เหมาะสมอย่างแท้จริง หลีกเลี่ยงปัญหาการมีกฎหมายจำนวนมาก (Inflation of Law) และลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด คณะรัฐมนตรี จึงมีมติอนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายพร้อมเสนอคำชี้แจง ความจำเป็นดังกล่าว ประกอบร่างกฎหมายด้วยทุกครั้ง

ซึ่งหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็น ในการตรากฎหมาย ประกอบด้วย หลัก 10 ประการ จึงเรียกกันโดยทั่วไปว่า “บทตรวจสอบ (Checklist) 10 ประการ” ได้แก่

1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ โดยต้องพิจารณาว่า

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร
- มีความจำเป็น ต้องทำภารกิจเพียงใด
- เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- มีทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่
- ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ โดยต้องพิจารณาว่า

- รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำ ดังนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครอง

ประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัว



- ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

3) มีความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพื่อให้การทำภารกิจนั้น ประสบผลสำเร็จหรือไม่ โดยต้องพิจารณาว่า

- ในการทำภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างไร

- ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น

- ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรหรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ๆ ไปหรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่

- กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุมระบบกำกับหรือระบบส่งเสริม

- สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับการทางปกครอง

4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย โดยต้องพิจารณาว่า

- ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่มี หากมี จะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุม ถึงภารกิจที่จะทำหรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่

- ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า โดยต้องพิจารณา

- กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง

- สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

- การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็น หรือไม่

- ประชาชน และสังคมโดยรวมจะได้ประโยชน์หรือผลกระทบอะไรบ้าง

- บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือ

ภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่

- เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว จะคุ้มค่าหรือไม่ (Cost-benefit relationships)

6) ความพร้อมของรัฐ โดยต้องพิจารณาว่า

- รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

- มีวิธีการอย่างไรที่จะ ทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจมีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยต้องพิจารณาว่า

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติการกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามีสมควรยุบหน่วยงานนั้น หรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

8) วิธีการทำงาน และการตรวจสอบ โดยต้องพิจารณาว่า

- ในการกำหนดวิธีการทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

- มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจและกระบวนการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง ซึ่ง

เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากหากมีการครากฎหมายขึ้นมาใหม่ แต่กลับไปขัดกับวิธีการทำงานที่มีอยู่เดิมของรัฐ กฎหมายดังกล่าวก็ไม่เกิดประโยชน์ต่อภาพรวมในการบริหารงานของ ประเทศ

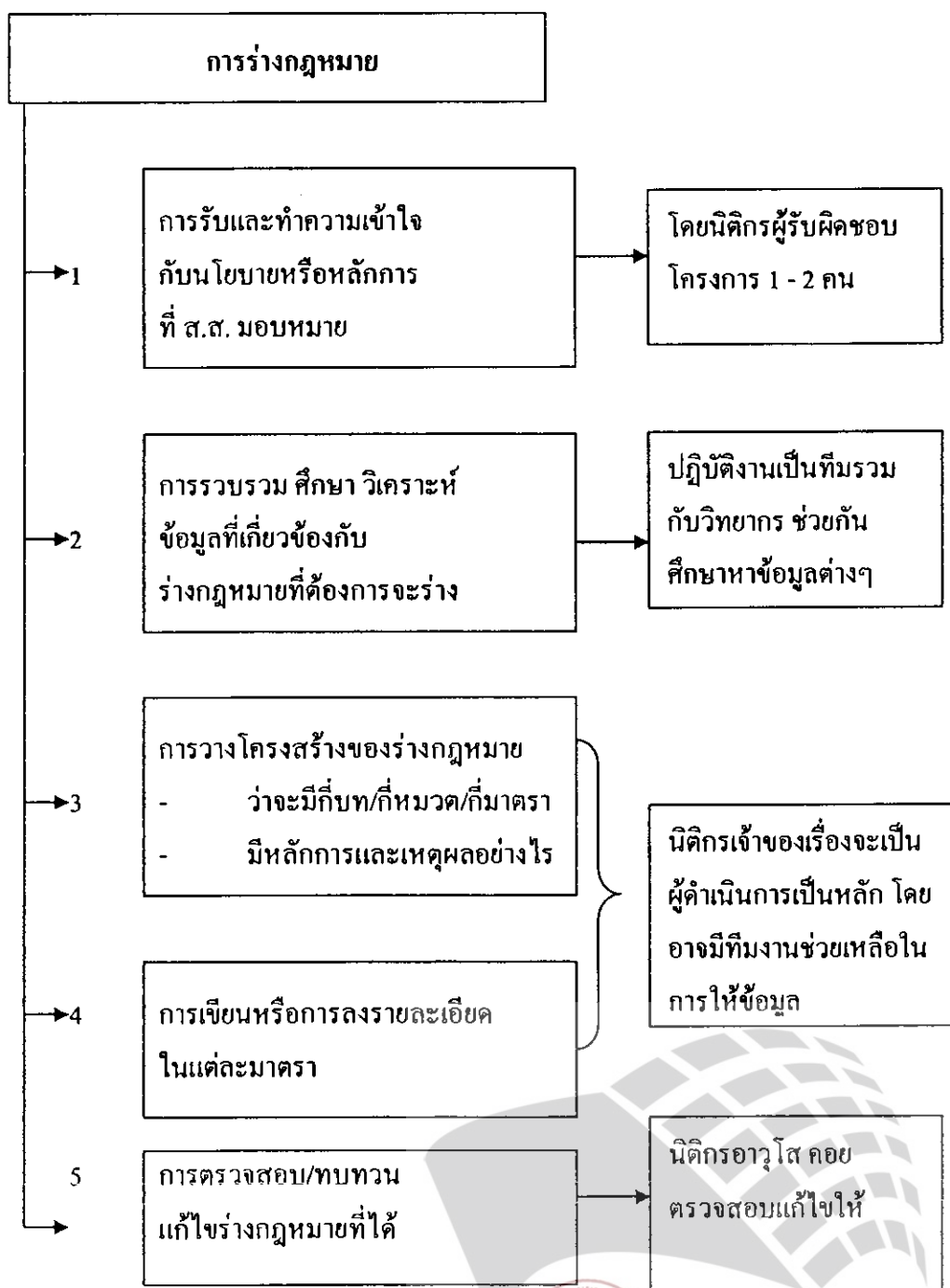
9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ โดยต้องพิจารณาว่า ควรกำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่เป็นการขยายอำนาจ ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรด้วย มิฉะนั้น จะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน โดยการพิจารณามิใช่พิจารณาเพียงสิทธิหรือเสรีภาพประการใดประการหนึ่งเท่านั้น แต่ผู้ตรากฎหมายจะต้องพิจารณาทั้งสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในชีวิตส่วนตัวและในส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

10) มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือใหม่ โดยต้องพิจารณาว่า

- ในการร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็น
แล้วหรือไม่ อย่างไร วิธีใด เมื่อใด

- ข้อคัดค้านของผู้ที่เกี่ยวข้องมีประการใด หรือไม่

ทั้งนี้กระบวนการและขั้นตอนของการร่างกฎหมายสามารถสรุปเป็นแผนผังได้ ดังนี้



เป้าหมายของการร่างกฎหมาย ก็คือ การได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และต้องเป็นร่างกฎหมายที่ทันต่อสถานการณ์

แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการร่างกฎหมายอย่างครบถ้วน จึงขอนำเสนอขั้นตอน กระบวนการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบมาด้วยกล่าวคือ

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการร่างกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 35 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีขั้นตอนดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างกฎหมายที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอให้สำนักงานฯ ตรวจสอบพิจารณา

2. สำนักงานฯ รับเรื่องส่งร่างกฎหมายให้ฝ่ายกฎหมายต่าง ๆ รับผิดชอบ ตรวจสอบพิจารณา

3. เจ้าหน้าที่จัดทำความเห็นเบื้องต้นเสนอผู้บังคับบัญชาพร้อมจัดทำเรื่องเสร็จเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา

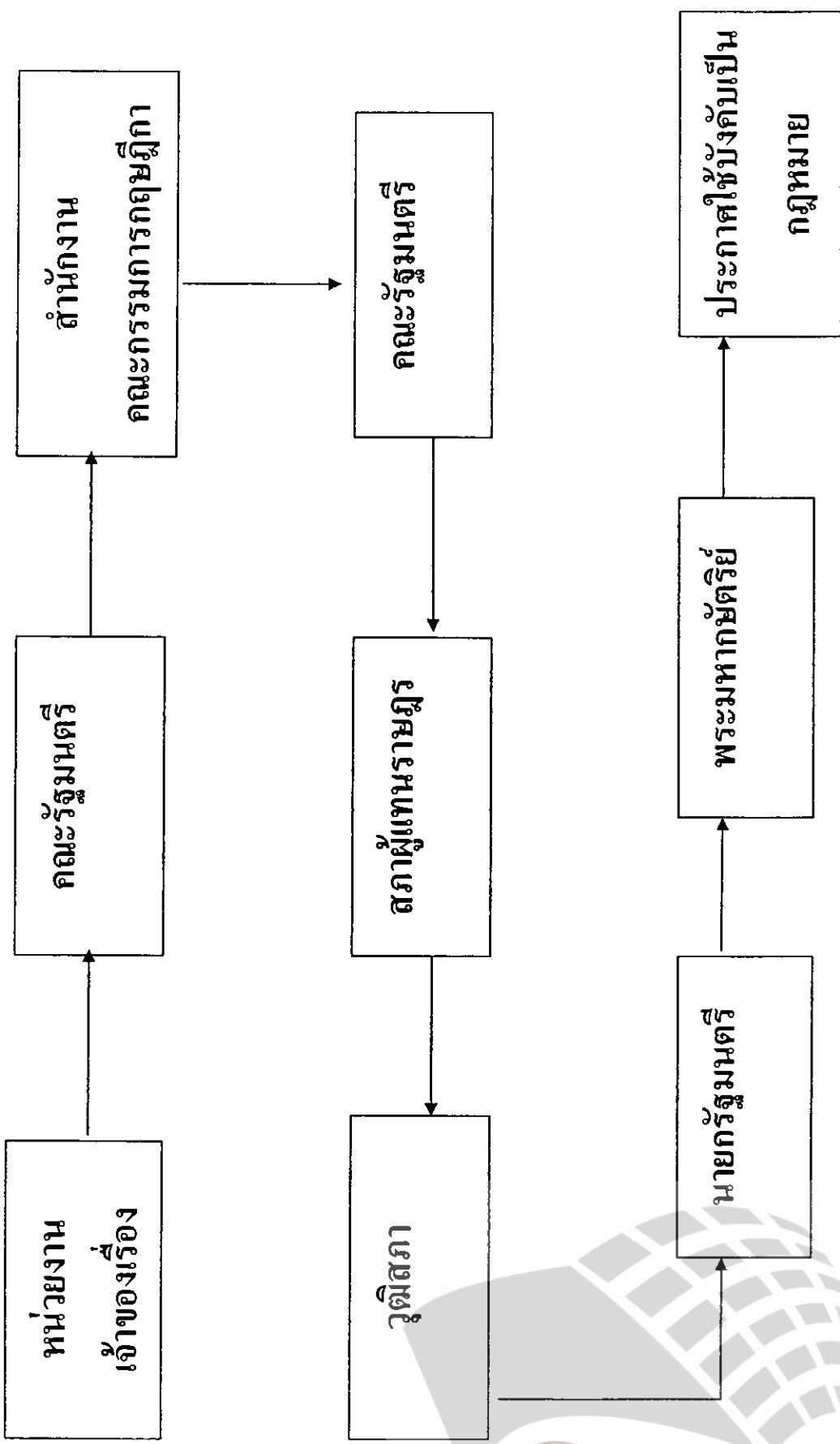
4. ประชุมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนั้น (หรือเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)

5. จัดทำเรื่องพิจารณาเสร็จเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

6. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นชอบร่างกฎหมายที่ได้ตรวจสอบพิจารณาและส่งร่างที่ตรวจสอบพิจารณาแล้วไปยังเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบเป็นแผนผังกับการร่างกฎหมายของสำนักงานฯ ได้ดังนี้

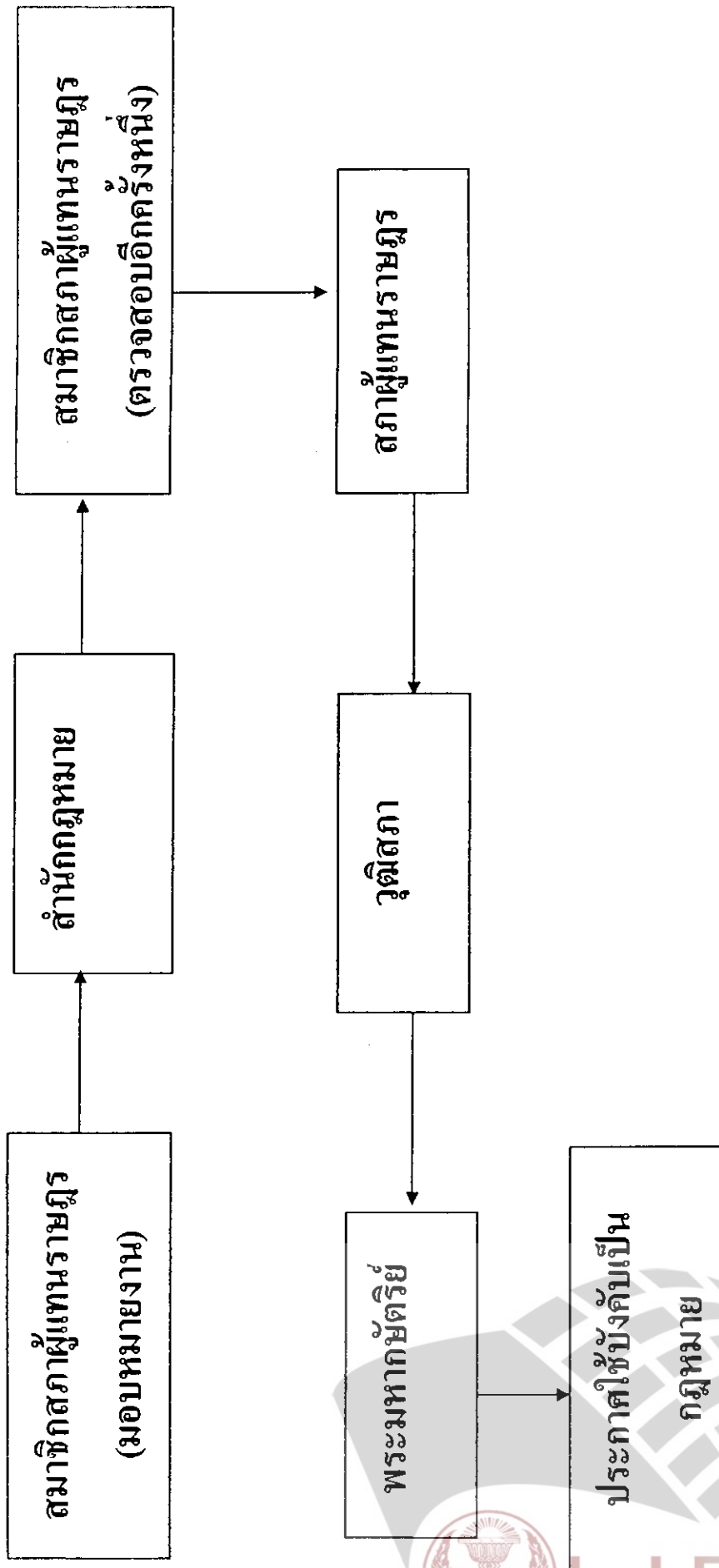


กระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร



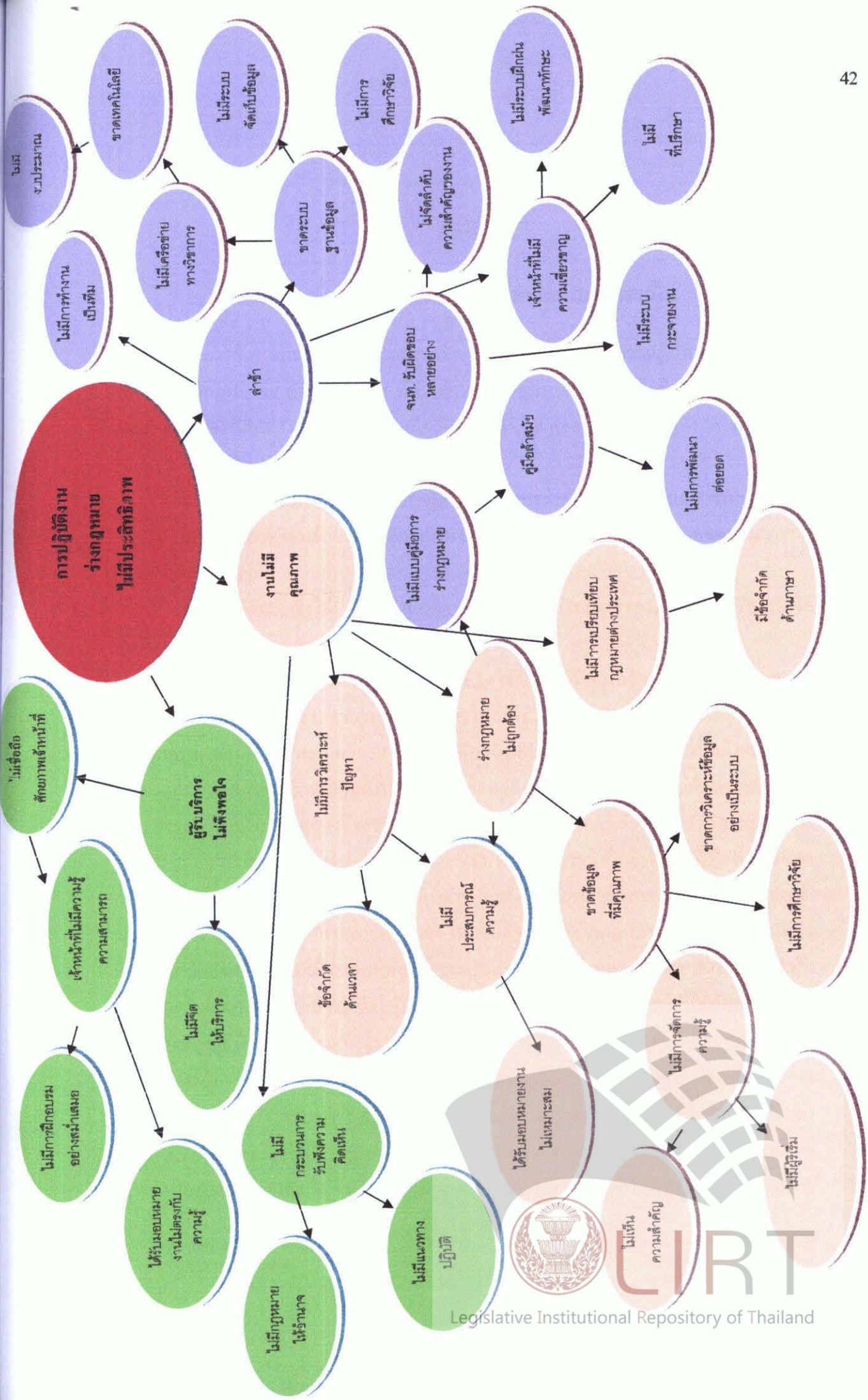
LIART

กระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (ด้านกฎหมาย)



ซึ่งในการปฏิบัติงานร่างกฎหมายที่ผ่านมานั้นแม้ส่วนใหญ่จะประสบผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับที่น่าพอใจ มีจำนวนผลงานจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี ก็พบว่ามีปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานที่ทำให้การร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพอันส่งผลให้งานร่างกฎหมายยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ได้แก่

1. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมาย
2. ปัญหาผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพ
3. ปัญหาความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ



บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย ที่ทำให้งานร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร พบว่าภาระหน้าที่ของนิติกรสำนักกฎหมายนั้นมียุ่หลายลักษณะ ครอบคลุมงานกฎหมายในทุกๆ ด้าน ซึ่งสามารถแบ่งเป็นงานหลักๆ ได้ 2 ประเภทคือ

1) ด้านการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือ การร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันถือเป็นภารกิจหลักของสำนักกฎหมาย โดยกลุ่มงานกฎหมาย 1 รับผิดชอบในการร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ

2) ด้านนิติกร ซึ่งได้แก่ งานด้านคดีความ การตรวจร่างสัญญา การตอบข้อหารือ หรือให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย และงานสอบสวนต่างๆ

ซึ่งต้องยอมรับว่า ภารกิจหลัก 2 ด้านนี้ ต้องใช้นิติกรที่มีความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในปัจจุบันสำนักกฎหมายมีนิติกร จำนวนกว่า 50 คนเป็นนิติกรในกลุ่มงานกฎหมาย 1 จำนวน 14 คนที่ล้วนมีความรู้และความพร้อมในการปฏิบัติงาน แต่ผลงานของสำนักกฎหมายกลับยังไม่มีความโดดเด่นเป็นรูปธรรม ที่จะสามารถแสดงถึงความเป็นเลิศในการให้บริการตามวิสัยทัศน์ที่สำนักงานตั้งไว้ได้ โดยเฉพาะงานร่างกฎหมาย ที่แม้จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นที่พึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มาขอรับบริการก็ตาม อีกทั้งร่างกฎหมายหลายๆ ฉบับได้ถูกเสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อรอการพิจารณา โดยไม่ต้องมีการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเสนอประกบมาด้วย นอกจากนี้ยังมีร่างกฎหมายหลายฉบับที่สามารถสร้างความสนใจ เป็นข่าวในสื่อมวลชนต่างๆ หรือสามารถทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมได้ไม่น้อย เช่น ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมกับผู้ร่วมการชุมนุมทางการเมือง พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติกาสิโน พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิบุคคลที่แปลงเพศ พ.ศ.... ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภากลับเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอแทบทั้งสิ้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า งานร่างกฎหมาย ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ



หรือคุณภาพ ร่างกฎหมายนั้นยังไม่ได้มาตรฐาน มีข้อบกพร่องและต้องได้รับการปรับปรุง และพัฒนาต่อไป

ซึ่งปัญหาที่ทำให้การร่างกฎหมาย ของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพมีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมาย

ในการดำเนินการร่างกฎหมาย ในแต่ละฉบับนั้น โดยเฉลี่ยจะใช้เวลา 2 – 3 สัปดาห์ ตามเกณฑ์ที่สำนักกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า ในการปฏิบัติงานหลายครั้งยังมีความล่าช้าเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เสร็จ ตามกำหนดระยะเวลา

โดยมีสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้า ดังกล่าว ได้แก่

1.1 นิตกรกลุ่มงานกฎหมาย 1 มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานหลายลักษณะตามกรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายทั้งการจัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การให้คำปรึกษา เสนอความเห็น ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ตรวจสอบร่างสัญญาต่างๆ ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คณะกรรมการ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวน ฯลฯ ดังนั้นจึงทำให้นิตกรส่วนใหญ่ต้องทำงานลักษณะอื่นควบคู่ไปกับการร่างกฎหมาย อยู่ตลอด ไม่สามารถทุ่มเทกับงานร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่เพียงอย่างเดียว ประกอบกับยังไม่มีการทำงานเป็นทีม ร่างกฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน จึงเกิดขึ้นโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้

1.2 นิตกร ยังขาดความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย ความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายนี้ คือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความถูกต้องและรวดเร็วในการร่างกฎหมาย เพราะต้องยอมรับว่า งานร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัย ความรอบรู้ความสามารถและเทคนิคเฉพาะตัวของผู้ร่าง โดยแท้จริง และในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา แม้จะมีการจัดตั้งเป็นทีมงานช่วยกันร่าง แต่การริเริ่มเขียนจริงๆ จะทำเพียงคนเดียว ให้เห็นเป็นโครงสร้างในแต่ละมาตรามาก่อนแล้วทีมงานคนอื่นจะช่วยแก้ไขเพิ่มเติม เสริมให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ดังนั้น ถ้านิตกรผู้ริเริ่มเขียนมีขีดความสามารถและประสบการณ์สูง ก็จะสามารถยกร่างกฎหมายได้สำเร็จอย่างมีคุณภาพ ในเวลาไม่มากนัก แต่ก็ต้องยอมรับเช่นเดียวกันว่า การที่จะหาบุคลากร โดยเฉพาะนิตกรที่มีความเชี่ยวชาญในระดับนี้ได้ยากมาก โดยนิตกรที่จะสามารถเริ่มร่างกฎหมายได้เป็นเรื่องเป็นราวอย่างน้อยก็ต้องผ่านการฝึกฝนมากกว่า 6 - 7 ปี ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ นิตกร ยังขาดความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย ก็เนื่องมาจากไม่มีระบบการสอนงานขาดการศึกษา



อบรมในหลักสูตรที่เหมาะสม และการไม่มีกระบวนการช่วยฝึกฝนพัฒนาทักษะในการร่างกฎหมาย อย่างเพียงพอ

ในการเรียนรู้ หรือฝึกฝนทักษะการร่างกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการเรียนรู้ และฝึกฝนด้วยตนเองของนิติกร แต่ละคนกันเองไม่มีการสอนงานให้กัน ซึ่งหากนิติกรคนใด ไม่ถนัดหรือไม่สนใจงาน ร่างกฎหมาย ก็จะละเลยการเรียนรู้ในส่วนนี้ และไปเน้นการทำงานที่เป็นงานด้านนิติกรอื่นๆ ไปแทน ซึ่งกระบวนการในที่นี่ หมายถึง การฝึกอบรมการร่างกฎหมาย เป็นหลักสูตรเฉพาะอย่างต่อเนื่อง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานจริงได้ แต่ลักษณะการอบรมของสำนักกฎหมายในการร่างกฎหมาย ส่วนใหญ่จะเป็นการส่งนิติกร ไปอบรมหลักสูตรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแทบทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นโครงการที่ดี แต่เนื้อหาสาระของหลักสูตรนั้น ยังซ้ำซาก ยังเน้นการปฏิบัติงานร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่แตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก ทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากการฝึกอบรมอย่างเต็มที่ และนิติกรเองก็ไม่สนใจต่อการเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรดังกล่าว

1.3 การขาดฐานข้อมูลทางกฎหมาย ในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งสำหรับนำมาใช้ประกอบการร่างกฎหมายก็คือ “ข้อมูล” ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย ความคิดเห็นต่างๆ ฯลฯ ซึ่งหากมีข้อมูลเหล่านี้ อย่างเพียงพอและเชื่อถือได้ ก็ย่อมทำให้การวิเคราะห์และการร่างกฎหมายเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แต่เนื่องจากในปัจจุบัน สำนักกฎหมายยังขาดแหล่งข้อมูลที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบ และทันสมัย ทำให้นิติกรผู้ร่าง ไม่มีข้อมูลที่จำเป็น อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลก็ค่อนข้างลำบากเพราะข้อมูลส่วนใหญ่ยังเป็นเอกสารอยู่ การที่กลุ่มงานกฎหมาย 1 และสำนักกฎหมาย ไม่ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายเป็นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถใช้ระบบอินเตอร์เน็ตเชื่อมโยงข้อมูลทางกฎหมายต่างๆ ผ่านระบบดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว จึงทำให้สำนักกฎหมายไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าว แต่ใช้วิธีเชื่อมโยงของข้อมูลจากส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นๆ แทน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการ ศาล สำนักกฎหมายของเอกชน หรือ Website ของกฎหมายต่างประเทศต่างๆ แทน ทั้งที่แต่เดิม นิติกรสำนักกฎหมาย ต้องมีหน้าที่ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เป็นปัจจุบัน ต้องมีการรวบรวมแก้ไข และจัดทำเป็นรูปเล่ม แต่เมื่อมีเทคโนโลยีเข้ามา ทำให้งานปรับปรุงกฎหมายนี้ ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย และขาดช่วง การจัดทำระบบข้อมูลด้านพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ไปด้วย จนถึงปัจจุบัน



และยิ่งระบบเทคโนโลยีเจริญมากขึ้น การสืบค้นข้อมูล สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว รวดเร็ว ง่ายคาย และสามารถใช้อ้างอิงได้ก็ยิ่งทำให้สำนักกฎหมายละเลย และไม่ให้ความสำคัญต่อการสร้างฐานข้อมูล ทางด้านกฎหมายเป็นของตนเอง ทั้งที่เป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นต้องมีเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่า การจัดทำระบบฐานข้อมูลทางกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนและความยุ่งยากพอสมควร ต้องใช้บุคลากร เวลาและงบประมาณ ค่อนข้างมาก หากต้องการจะได้ฐานข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำใช้งานได้จริง และที่สำคัญ คือ ต้องมีการใช้การจัดการความรู้ มาช่วยให้เกิดการสร้างระบบข้อมูลด้วย ซึ่งทางสำนักกฎหมายเองก็ยังไม่มียระบบการจัดการความรู้ อย่างเป็นรูปธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงยิ่งทำให้การทำระบบฐานข้อมูลเป็น ไปได้ยากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี หากมีการริเริ่มดำเนินการอย่างเป็นจริงเป็นจัง ก็คงจะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ไม่ยากและสามารถใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาช่วยในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล ได้ง่ายขึ้นอีกด้วย และที่สำคัญคือ ข้อมูลทางกฎหมายที่เป็นขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น ย่อมมีความแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน หรือประชาชนที่สนใจ ที่สมควรเผยแพร่ออกไปเป็นอย่างยิ่ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติพร้อมสรุปลงสาระสำคัญ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ความคืบหน้าของการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ การนำเสนอกฎหมายใหม่ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป ฯลฯ

1.4 ไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เห็นได้ว่าในปัจจุบัน เทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ โดยใช้ระยะเวลาน้อยลง แต่เนื่องจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึง ระบบจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลทางกฎหมายนั้นยังไม่มี การพัฒนาให้อยู่ในระดับที่ใช้งานได้อย่างเต็มศักยภาพ ทำให้การติดต่อสื่อสาร เชื่อมโยงในด้านข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ส่งผลให้การปฏิบัติงานร่างกฎหมายล่าช้าตามไป

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมาย เพื่อให้ การปฏิบัติงานร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพขึ้น มีแนวทางดังต่อไปนี้

1. ในประเด็นนิติกรมีหน้าที่ภารกิจอย่างลักษณะปัญหานี้หากจะแก้ไขเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง คงจำเป็นที่จะต้องมีการจัด โครงสร้างภายในสำนักใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจแต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยนโยบายและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากต้องแก้ไขกฎหมายกระทบต่อเรื่องบุคลากรและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงจะไม่ขออธิบายถึงในส่วนนี้ แต่จะเสนอแนวทางแก้ไขไปในส่วนของการมอบหมายงานและการจัดลำดับความสำคัญของงาน ที่ผู้บังคับบัญชา จะต้องพิจารณามอบหมายงาน

ต่างๆ ให้เหมาะสมกับ นวัตกรรมผู้ปฏิบัติ มีการกระจายงานอย่างเป็นธรรม เหมาะสมตามความรู้ ความสามารถ อีกทั้งต้องนำหลักทฤษฎีที่มงานและการทำงานเป็นทีมมาปรับใช้ เพื่อสร้างทีมงาน ร่างกฎหมายขึ้นเพื่อให้เกิดความช่วยเหลือกันในการทำงาน ซึ่งจะทำได้เร็วขึ้น

2. ในประเด็นนิตินกร ไม่มีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมที่ไม่ควร เน้นหนักในเนื้อหาทางวิชาการที่เป็นลักษณะการบรรยายจากวิทยากร แต่ควรเน้นการฝึกฝนปฏิบัติ จริง เพื่อให้รู้จักการแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ มากกว่า อีกทั้งจะต้องให้การสนับสนุนเรื่องการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายโดยตรง ทั้งในและต่างประเทศ ไม่ใช้เน้นให้อบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชนเป็นหลักเหมือนที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังสามารถนำหลักทฤษฎี Competency หรือหลักการพัฒนาขีด ความสามารถหรือสมรรถนะของบุคลากร มาปรับใช้เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญให้กับนิตินกร ที่มุ่ง พัฒนาทั้งด้านความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) คุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal Characteristic of Attributes) และพฤติกรรม (Behavior) ไปพร้อมกัน ได้อีกด้วย เพราะการที่การที่จะเป็นคนรู้จริง ในงานร่างกฎหมายได้นั้น หลีกเลี่ยงไม่ได้เลย กับการที่ต้องผ่านการฝึกฝนและ ลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเองอย่างจริงจัง (Learning by doing) ไม่มีทางเลยที่จะเป็นนักร่างกฎหมายที่เชี่ยวชาญได้ โดยอาศัยจากการเรียน แต่ต้องอาศัยการฝึกฝน สั่งสมประสบการณ์และมีใจรักงานนี้ อย่างแท้จริง และ ต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร จึงจะสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญได้คนหนึ่งๆ

3. ในประเด็นการขาดฐานข้อมูลทางกฎหมาย

จากการไม่มีฐานข้อมูลทางกฎหมายเป็นของตนเองนั้น สำนักกฎหมายจะต้อง รีบเร่งริเริ่มดำเนินการจัดการความรู้ ทั้งความรู้ที่เป็นความรู้โดยชัดแจ้ง ไม่ว่าจะ เป็น ทฤษฎี ทาง กฎหมาย ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง คำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรที่ เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการที่ได้จากการสังเคราะห์ วิจัย ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงาน ที่สิ่งเหล่านี้ จะต้องมี การ จัดเก็บให้เป็นระบบเป็นหมวดหมู่ ภายใต้การบริหารจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพมี ระบบ ประมวลผล และตรวจสอบข้อมูลให้ทันสมัย ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นเชิงวิชาการมากขึ้น เพราะเป็นข้อมูลที่ผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว รวมทั้งต้องไม่ลืมว่า ความรู้ส่วนใหญ่อยู่ในตัวคน ไม่ ว่าจะเป็นประสบการณ์ เทคนิคการทำงานเฉพาะตัว การใช้วิจารณญาณและภูมิปัญญาต่างๆ ซึ่งเป็น ความรู้ฝังลึก ก็ต้องพยายามทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้เหล่านี้ออกมาให้ได้ (Knowledge sharing) เช่นเดียวกัน



4. ในประเด็นการขาดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยสามารถดำเนินการแก้ไขได้ โดย

ต้องพัฒนาระบบเทคโนโลยี เพื่อรองรับหรือคอบสนอง (Back – up) คือการปฏิบัติงานขององค์กร โดยเน้นการพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูลความรู้ทางกฎหมาย และต้องสร้างระบบเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกได้ โดยเฉพาะเครือข่าย ข้อมูลของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง กับนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็น ศาล สำนักงานอัยการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ

2) ปัญหาผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพ

นอกจากปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมายแล้ว ยังพบว่า มีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งคุณภาพในที่นี้ หมายถึงผลงานร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ให้ยกร่าง ไม่ขัดรัฐธรรมนูญมีรูปแบบที่ถูกต้อง สามารถใช้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้และต้องเป็นร่างกฎหมายที่ทันต่อสถานการณ์

ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้ผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพ ได้แก่

2.1 การร่างกฎหมายไม่ถูกต้อง มีข้อผิดพลาด

ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจาก

2.1.1 การไม่มีคู่มือแบบการร่างกฎหมายที่สมบูรณ์มีมาตรฐานโดย

คู่มือแบบการร่างกฎหมายนี้ นับเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการสนับสนุนการร่างกฎหมายให้กับผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมาย ที่จะทำให้การร่างกฎหมาย มีความถูกต้องทั้งทางด้านโครงสร้าง เนื้อหาสาระ ถ้อยคำ และที่สำคัญคือ รูปแบบของกฎหมาย ที่ต้องมีความถูกต้อง เป็นมาตรฐานเดียวกันอันจะทำให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนของสำนักกฎหมายนั้น ได้มีการจัดทำคู่มือการร่างกฎหมายที่ใช้กันอยู่ภายในสำนัก โดยคู่มือที่มีอยู่นี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการทำงานร่างกฎหมายได้เพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะเป็นการรวบรวมเพียงรูปแบบ และตัวอย่างของร่างกฎหมายที่มีอยู่แต่ยังขาดวิเคราะห์ แบบของกฎหมายที่มีทั้งแบบกฎหมายทั่วไป และแบบกฎหมายเฉพาะเรื่อง รวมทั้งการอธิบายความที่เป็นเชิงวิชาการ ยังไม่มีความชัดเจนซึ่งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถดำเนินการจัดทำคู่มือแบบร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual) ที่มีเนื้อหาสาระสมบูรณ์ สามารถให้ส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นๆ นำไปใช้อ้างอิงได้เป็นอย่างดี ดังนั้น หากสำนักกฎหมาย สามารถจัดทำหรือพัฒนาคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้มีเนื้อหาที่

สมบูรณ์ขึ้นก็จะเปรียบเป็นตำราร่างกฎหมายให้นิติกรทุกคนศึกษาเป็นพื้นฐานเมื่อรวมกับการเรียนรู้เทคนิคการร่างกฎหมายจาก นิติกรอาวุโส และมีการฝึกฝนจากการปฏิบัติงานจริงควบคู่กันไป ก็ย่อมทำให้ การร่างกฎหมาย มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างแน่นอน

2.1.2 การขาดข้อมูลที่มีคุณภาพ เพื่อใช้ประกอบการร่างกฎหมายทั้งนี้เนื่องจาก ข้อมูล คือปัจจัยสำคัญเป็นอันดับแรกๆ ในการร่างกฎหมายถ้าไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเป็นกลาง เชื่อถือได้ และทันสมัย ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้ได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพดีได้ ซึ่งการจะได้ข้อมูลเหล่านี้จะต้องอาศัยระบบการบริหารจัดการความรู้เข้ามาช่วยแต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สำนักกฎหมายยังไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการความรู้เท่าที่ควร คือ ไม่มีกระบวนการ รวบรวม จัดเก็บข้อมูล เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ทางกฎหมาย อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่มีศูนย์ข้อมูลความรู้ทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมส่วนใหญ่ในการทำงานจะอาศัยแหล่งข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ต้องยอมรับว่าเป็นฐานข้อมูลกฎหมายที่สมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในเวลานี้ รวมทั้งแหล่งข้อมูลอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นของสำนักงานอัยการ ศาล องค์กรอิสระ ฯลฯ จากการที่มีแหล่งข้อมูลทางกฎหมายอื่นๆ ที่สามารถเข้าถึงและอ้างอิงได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหล่านี้ จึงทำให้สำนักกฎหมายละเลยต่อการสร้างฐานข้อมูลและจัดการองค์ความรู้ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นความรู้โดยชัดแจ้ง เช่น ตำบทยกกฎหมายในระดับแม่บท และกฎหมายลำดับรอง คำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆ ก็ไม่มีการดำเนินการรวบรวมจัดให้เป็นหมวดหมู่หรือทำให้เป็นปัจจุบันแต่อย่างใด มีแค่เพียงการจัดทำรวมกฎหมายประจำปีเท่านั้น และนี่ก็คือ สิ่งที่ทำให้นิติกรขาดทักษะ การจดจำ หรือติดตาม ความคืบหน้าของกฎหมายในแต่ละฉบับไป อย่างน่าเสียดาย และการขาดทักษะพื้นฐานนี้เองทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้เป็นนักร่างกฎหมายที่ดีขึ้นนั่นเอง และ นอกจากความรู้โดยชัดแจ้งที่ไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบแล้ว สิ่งที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งก็คือ ความรู้ที่ฝังลึก (tacit Knowledge) เทคนิคเฉพาะตัวในการทำงานของบุคลากรหลายๆ คนที่มีอยู่ในตัว ก็ไม่มีระบบการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังบุคคลอื่น ไม่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันที่จะนำความรู้เหล่านี้ไปต่อยอดใช้ ให้ได้ประโยชน์อย่างจริงจังทั้งที่ความรู้ ความชำนาญเหล่านี้ เป็นเรื่องที่มีคุณค่า แม้จะยากต่อการถ่ายทอดหรือสอนกัน ได้ก็จริง แต่หากมีการสนับสนุนและเรียนรู้กันอย่างจริงจัง ก็จะเป็นปัจจัยปัจจัย จะพัฒนาการร่างกฎหมายได้อย่างไม่น่าเชื่อเลยทีเดียว และอีกประการหนึ่งคือข้อมูลที่มีนั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ยังไม่มีการวิเคราะห์/กลั่นกรองหรือตรวจสอบ ทำให้ไม่สามารถใช้อ้างอิงในเชิงวิชาการได้ ทำให้ข้อมูลเหล่านี้ ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบในการร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เพราะยังเป็นข้อมูลที่บิดเบือน ไม่รอบด้าน ดังนั้นระบบการศึกษา วิเคราะห์วิจัยในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ อ้างอิงได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับสำนักกฎหมายที่จะต้องมีการสร้าง



บุคลากร ไม่ว่าจะเป็นนิติกร หรือวิทยากรที่สามารถที่จะวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลดิบจากแหล่งต่างๆ ให้เป็นระบบระเบียบ ให้เป็นข้อมูลสารสนเทศที่จะทำให้ผู้ร่างกฎหมาย สามารถทราบถึง ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบต่างๆ ที่จะมีขึ้น ในการจัดทำร่างกฎหมายในแต่ละเรื่อง ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ดังนั้น สิ่งที่สำนักกฎหมาย ควรตระหนัก คือการเริ่มการบริหารจัดการความรู้อย่างจริงจังเสียที คือต้องมี “แผนการจัดการเรียนรู้” ที่เป็นขั้นตอนและต้องมีวิธีการที่ชัดเจน และถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของบุคลากรทุกคนในสำนัก ที่จะต้องร่วมกันจัดการความรู้ทั้งของตนเอง และของสำนัก เพื่อให้บุคลากรทุกคนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมั่นใจ มีประสิทธิภาพ และทำให้บุคลากรทุกคนสามารถเกิดการเรียนรู้ และสามารถถ่ายทอดความรู้ให้ผู้อื่นร่วมงานได้ต่อไป

2.2 ไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การร่างกฎหมายของสำนักกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชนตลอดจนการกำหนดสาระของการร่างกฎหมายไม่เหมาะสมกับความเป็นจริง ขาดแก่การปฏิบัติหรือบังคับใช้ หรือเป็นร่างกฎหมายที่ยังไม่มีคุณภาพก็เพราะการไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นๆ นั้นเอง

ซึ่งหลักการรับฟังความคิดเห็นนี้ เป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการร่างกฎหมายอยู่ไม่น้อย โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบนี้ ไม่ใช่จะเป็นการสุรพาข้อยุติว่า จะต้องให้มีหรือไม่ให้มีกฎหมายนั้นๆ หรือจะต้องมีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอย่างใดหรือไม่เลยทีเดียว แต่การรับฟังความคิดเห็น คือ วิธีการสำคัญในการเข้าถึงหรือได้มาซึ่งข้อมูลโดยตรง ทั้งเป็นส่วนที่ให้การสนับสนุน หรือคัดค้านก็ตาม เพื่อเป็นจุดชี้้นำในการร่างกฎหมาย ให้เป็นไปในแนวทางที่มีความเป็นไปได้ และเป็นประโยชน์สูงสุด ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกรมกฎหมายอีกด้วย แต่ในการปฏิบัติงานจริงของสำนักงานกฎหมาย แทบจะไม่มีกระบวนการรับฟังข้อมูลในลักษณะนี้เลย ทั้งนี้เนื่องจากระบบการทำงานของนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ไม่เอื้อต่อการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนต่างๆ ได้ ทั้งไม่มีกฎระเบียบใดให้อำนาจนิติกรริเริ่มไปจัดการรับฟังได้ อีกทั้งเห็นว่าเป็นกระบวนการที่ยู่ยากและอาจจะสร้างปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการร่างกฎหมายให้เสร็จสิ้นในเวลาอัน

จำกัดมากกว่า อีกทั้งบุคลากรและงบประมาณ สถานที่ก็ไม่พร้อมเมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ จึงเป็นข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้การร่างกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ดี กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้เสีย ที่สำนักกฎหมายเคยดำเนินการนั้นก็พอมืออยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปได้ในลักษณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดดำเนินการให้ หรือขอความร่วมมือจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องให้ช่วยประสานดำเนินการให้ซึ่งเท่าที่เคยปฏิบัติมาจะมีอยู่ประมาณ 5 – 6 ร่าง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนใจเป็นพิเศษจึงได้จัดให้มีการประชุม เชิญผู้เกี่ยวข้องมาร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีก ก้าวส่ง พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ..... เป็นต้น

ซึ่งทำให้นิติกรผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายดังกล่าว ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นอย่างมาก ทั้งยังมีการได้สื่อสาร พูดคุยกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ในประเด็นที่มีข้อสงสัย หรือมีความขัดแย้งก็สามารถหาข้อยุติได้ในระดับหนึ่ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ข้อมูลเตรียมไว้ในกรณีอภิปรายร่างกฎหมายนั้น ๆ ในชั้นการพิจารณาของสภาต่อไป ซึ่งโดยรวมแล้ว การรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้ร่างกฎหมาย หากกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมายสามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนี้ได้เอง ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการจัดทำกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว ก็มีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ โดยผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีการจัดให้ประชาชนเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมายสำคัญๆ ผ่านทาง Website ได้ ซึ่งก็มีประโยชน์มีประชาชนให้ความสนใจและร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นขั้นตอน แม้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติบ้าง แต่ก็ยังนับได้ว่าเป็นการไม่เลอะเลือน คือการเปิดโอกาสให้ประชาชน แสดงความคิดเห็นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติ

เห็นความสำคัญต่อประเด็นนี้ ก็สามารถนำมาปรับใช้ได้และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ร่างกฎหมายและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

2.3 ไม่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

ในการร่างกฎหมายในปัจจุบัน มีอยู่ไม่น้อยที่เป็นเรื่องแปลกใหม่ ทันสมัย และอยู่นอกเหนือความรู้ความเข้าใจของนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาเรียนรู้เรื่องใหม่ๆ จากต่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญมากขึ้น การศึกษาในสาระสำคัญของกฎหมายของต่างประเทศที่ยังไม่มีใช้ในประเทศไทย ก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ส่วนใหญ่ก็เป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยใช้การออกกฎหมายและต้องยอมรับว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในประเทศไทย ก็มีแนวคิดหรือเลียนแบบจากต่างประเทศมาไม่น้อย

ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ จึงมีความสำคัญมากขึ้น ในการปฏิบัติงานจริงของสำนักกฎหมายเพราะปัจจุบันนิติกรก็ได้รับมอบหมายให้ร่างกฎหมายที่เป็นเรื่องใหม่ๆ มากขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน กฎหมายเกี่ยวกับการขายโดยสมัครใจ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเพศที่สาม และกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีต่างๆ ฯลฯ ดังนั้นสำนักกฎหมายจึงต้องตระหนักถึงหลักการเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการร่างกฎหมาย ที่รอบด้าน และทันสมัยมากขึ้น

โดยในการแก้ไขปัญหาผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพนั้น สามารถดำเนินการ ดังนี้

1. ในประเด็นการร่างกฎหมายไม่ถูกต้อง มีข้อผิดพลาด

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำคู่มือแบบร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์และทันสมัยขึ้น โดยสามารถนำคู่มือแนวทางการร่างกฎหมายและสำนักที่มีอยู่มาพัฒนาให้มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์ขึ้น เพื่อการวิเคราะห์และคำอธิบายให้มากขึ้น ทำให้ทันสมัยโดยใส่ข้อมูลใหม่ๆ เข้าไปเมื่อมีคู่มือแบบร่างกฎหมายที่มีมาตรฐาน ก็คาดหวังได้ว่า การร่างกฎหมายจะมีข้อผิดพลาดน้อยลงไป

นอกจาก การจัดทำคู่มือแบบร่างกฎหมายแล้วในส่วนของการจัดให้มีข้อมูลที่มีคุณภาพเพื่อใช้ประกอบการร่างกฎหมาย ก็สามารถนำหลักทฤษฎี การบริหารจัดการความรู้มาปรับใช้ในการสร้างระบบฐานข้อมูลทางกฎหมาย หรือฐานข้อมูลความรู้อื่นๆ ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดย

- 1) ต้องจัดให้มีการบริหารจัดการความรู้ภายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมายให้เป็นระบบเพื่อส่งเสริมให้นิติกรและบุคลากรอื่นๆ ได้เรียนรู้ได้จริง และต่อเนื่องไม่ขาดสาย ซึ่งสามารถปฏิบัติได้ง่าย โดยการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน ไม่ใช่เป็นการเน้นใช้เอกสารหรือเทคโนโลยี



- 2) สร้างระบบการเรียนรู้ร่วมกัน (Collective Learning) และต้องเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน โดยผ่านการปฏิบัติงานจริง จึงจะสร้างทักษะ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญได้
- 3) จัดให้มีคลังความรู้ ซึ่งไม่ใช่คลังความรู้ทางวิชาการเท่านั้นแต่ต้องเป็น คลังความรู้ ในทางปฏิบัติ เช่น ต้องมีการพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ อย่างน้อยต้องทุกปี เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานให้ยอมรับการนำคู่มือการปฏิบัติงานมาใช้ แทนการปฏิบัติตามแนวคิดเดิมๆ ของแต่ละคน
- 4) ต้องอาศัยฝึกอบรมและร่วมปฏิบัติงานจริงกับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ โดยต้องจัดหลักสูตร การอบรมที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะหลักสูตรการร่างกฎหมาย และ ต้องให้มีการอบรมที่ต่อเนื่อง โดยร่วมกับบุคลากร หรือนิติกรต่างสำนักเพื่อให้เกิด เครือข่ายการเรียนรู้ในวงงานที่เชี่ยวชาญเหมือนกัน อันจะเป็นการพัฒนาได้อย่าง รวดเร็ว
- 5) ต้องสร้างชุมชนนักปฏิบัติ หรือกลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและจัดกระบวนการ แลกเปลี่ยนความรู้ เช่น นิติกรระดับอาวุโสที่จะต้องรู้ว่าคนเชี่ยวชาญอะไรมากที่สุด และพร้อมที่จะถ่ายทอดเรื่องที่เชี่ยวชาญให้กับนิติกรรุ่นน้อยที่สนใจ เวลามีปัญหาใน การปฏิบัติงานจะได้มีที่ปรึกษา เป็นการเรียนรู้แบบตัวต่อตัวที่ถือเป็นการถ่ายทอด ความรู้ได้เร็วที่สุด และสามารถนำความรู้ฝังลึก (Tacit Knowledge) ที่แฝงอยู่ในกลุ่ม ผู้เชี่ยวชาญนี้ออก มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรให้มากที่สุด
- 6) การสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ในการร่างกฎหมายโดยอาจจะทำเพิ่มเติมไว้ในคู่มืออย่าง น้อยปีละ 1 ครั้ง ก็จะทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความตื่นตัวที่จะค้นคว้าหาความรู้ อยู่ เสมอ เพื่อได้ความรู้ใหม่ ๆ อันจะเป็นการพัฒนาให้สำนักกฎหมายก้าวเข้าสู่องค์กรแห่ง การเรียนรู้ อย่างสม่ำเสมอ และทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนั้น หากพบว่าบุคลากรผู้ใดสามารถสร้างองค์ความรู้ของตนขึ้นมาและนำมา เผยแพร่เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นแล้ว ควรถือเป็นผลงานพิเศษและเป็นส่วนหนึ่งประกอบการพิจารณา ความดีความชอบก็ได้

นอกจากนี้ ยังต้องมีการสร้างบุคลากรให้เป็นคน “รู้จริง” ซึ่งหมายถึง นิติกรต้องวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลก่อนนำไปใช้อ้างอิงในการร่างกฎหมายและต้องเรียนรู้โดยเกิดจากการ ปฏิบัติงานจริง (Learning by doing) เพื่อให้เกิดความแจ่มชัดในเรื่องต่างๆ เป็นการเรียนรู้ที่ได้จาก ประสบการณ์จริง และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้ อย่างเหมาะสม



2. ในประเด็น ไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียเพื่อให้ผลงานร่างกฎหมายมีคุณภาพมากขึ้น จึงต้องนำหลักการเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาปรับใช้ โดย

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ 9 วิธี ได้แก่

- 1) การสัมภาษณ์ รายบุคคล
- 2) การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ทาง โทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่นใด
- 3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ
- 4) การสนทนากลุ่มย่อย
- 5) การประชาพิจารณ์
- 6) การอภิปรายสาธารณะ
- 7) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- 8) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- 9) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

แม้ระเบียบนี้จะได้รับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินการจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ ของรัฐก็ตามแต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายได้แล้วแต่ความเหมาะสม เพียงแต่ยึดหลักที่ว่า ประชาชนทั่วไป หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียต้องมีโอกาสที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย และต้องให้โอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในแง่ของการได้ข้อมูล

3. ในประเด็นการ ไม่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ สามารถดำเนินการได้ดังนี้

ต้องมีการจัดหาหนังสือตำราของต่างประเทศให้นักศึกษาได้ศึกษาได้มากขึ้น ตลอดจนต้องพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถสืบค้นข้อมูลของต่างประเทศได้ง่ายขึ้น และจะต้องพัฒนาให้นักติกรเป็นผู้มีคุณสมบัติดังนี้

1. มีความรู้ภาษาต่างประเทศให้มากขึ้น
2. มีความรู้เกี่ยวกับระบบกฎหมายของต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

3. มีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงไปของโลกหรือเหตุการณ์สำคัญ ๆ ของต่างประเทศต่าง ๆ ให้มากขึ้น

3) ปัญหาผู้รับบริการไม่พึงพอใจ

เนื่องจาก ผู้รับบริการส่วนใหญ่คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความคาดหวังสูงต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการของเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว ดังนั้น การเตรียมความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจของเจ้าหน้าที่จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากเกิดปัญหาขัดแย้งหรือทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พึงพอใจ ก็ย่อมส่งผลเสียโดยรวมต่อหน่วยงานได้ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พึงพอใจได้แก่

3.1 นิติกรผู้รับผิดชอบการให้บริการร่างกฎหมาย ไม่มีความตั้งใจ ไม่ทุ่มเทกับการให้บริการ

นอกจากการที่นิติกรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงแล้ว การสร้างความประทับใจและความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการก็เป็นสิ่งที่สำคัญมากเพราะความพึงพอใจคือหลักเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งนิติกรส่วนใหญ่จะตั้งใจปฏิบัติหน้าที่และสามารถสร้างความพึงพอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว อาจมีเพียงส่วนน้อยที่ยังขาดจิตสำนึกของการสร้างความประทับใจในการให้บริการ คิดว่าเพียงทำงานให้แล้วเสร็จก็น่าจะเพียงพอแล้ว นอกจากนี้ความพร้อมของสถานที่ทำงาน ทั้งวัสดุ อุปกรณ์ ต่างๆ ก็เป็นเงื่อนไขที่ล้วนจะสร้างบรรยากาศที่ดี อันเป็นการช่วยเสริมให้เจ้าหน้าที่อยากทำงาน และพร้อมจะให้บริการอยู่เสมอ หากสภาพแวดล้อมเหล่านี้ไม่ดี ก็อาจจะทำให้การให้บริการเกิดความไม่พึงพอใจได้

3.2 ผู้ให้บริการไม่มีความน่าเชื่อถือ

ในการมาใช้บริการร่างกฎหมาย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีจำนวนไม่น้อยที่มักจะมอบหมายงานให้กับ นิติกรที่รู้จักคุ้นเคย โดยเฉพาะการมาใช้บริการของหน่วยเฉพาะกิจของสำนักกฎหมาย ซึ่งเป็นสถานที่รับมอบหมายงานต่างๆ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวนปริมาณงานมากมายในแต่ละสัปดาห์ โดยเฉพาะในวันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอันแสดงถึงความมั่นใจที่จะมาใช้บริการ ซึ่งปัญหาของความไม่น่าเชื่อถือ เกิดจากกรณีที่นิติกรไม่สามารถร่างกฎหมายให้ได้ตามความต้องการ หรือมีข้อผิดพลาดเพราะมีความรู้ประสบการณ์ไม่ตรงกับงานที่ได้รับมอบหมาย ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้รับบริการไม่เชื่อมั่น และไม่ต้องการที่จะมาใช้บริการครั้งต่อไปได้

โดยในการแก้ไขปัญหาคความไม่พึงพอใจ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถดำเนินการดังนี้



3.1 ในประเด็นความไม่มีจิตบริการของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะนิติกร สามารถแก้ไขได้ โดยเริ่มจากการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการ สร้างบรรยากาศในสถานที่ทำงานให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงานอยู่เสมอและที่สำคัญคือ ผู้บังคับบัญชา หรือ นิติกรอาวุโส จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เห็นเป็นแบบอย่างที่ดี นอกจากนี้ จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับ การพัฒนาบุคลิกภาพ การสร้างมนุษยสัมพันธ์

3.2 ในประเด็นความไม่เชื่อถือเชื่อมั่นในการให้บริการ ความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้รับบริการมั่นใจและคาดหวังได้ว่างานจะประสบความสำเร็จ ย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจในเบื้องต้นแล้วดังนั้นการสร้างความน่าเชื่อถือจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ละเลยไม่ได้ โดยความน่าเชื่อถือนี้สามารถสร้างได้ใน 3 ระดับคือ

1. ต้องสร้างความเชื่อมั่นในวิธีการทำงานว่าจะสามารถทำงานให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมาย
2. ต้องสร้างความเชื่อมั่นในองค์กร คือต้องมีการจัดระบบการทำงานในกลุ่มงานเป็นอย่างดี วัสดุอุปกรณ์ฐานข้อมูลพร้อมจะรองรับภารกิจการให้บริการอยู่เสมอ
3. ต้องสร้างความเชื่อมั่นในบุคลากรผู้ให้บริการ คือ ต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าบุคลากร โดยเฉพาะนิติกร มีความรู้ความสามารถมีศักยภาพมีความพร้อมในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะขั้นตอนของการปฏิบัติงานร่างกฎหมาย ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การศึกษาหาแนวทางช่วงแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานร่างกฎหมายของกลุ่มงานกฎหมาย 1 สำนักกฎหมาย ให้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้น อันทำให้การร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่

1. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการร่างกฎหมาย
2. ปัญหาผลงานร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร
3. ปัญหาผู้รับบริการไม่พึงพอใจ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานด้วยจึงมุ่งหมายให้การทำงานของกฎหมาย 1 สำนักงานกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้พร้อมที่จะเป็นหน่วยงานในการให้บริการร่างกฎหมายเป็นไปตามเป้าหมายของสำนักงานที่มุ่งความเป็นเลิศในการให้บริการต่อไปได้อย่างรวดเร็วถูกต้อง ได้ผลงานที่มีคุณภาพ และเป็นที่พึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้รับบริการ ดังนั้นผู้ศึกษาได้นำผลการศึกษาไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ส่งเสริมโครงการพัฒนาบุคลากรในสายงานร่างกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่



1.2 กำหนดแผนงานและแนวทางการปฏิบัติงานด้านการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับแผนนิติบัญญัติของประเทศ และของสำนักงาน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของบุคลากรและภารกิจเป็นสำคัญ

1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 จัดฝึกอบรมการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในหลักสูตรที่เน้นการฝึกฝนปฏิบัติโดยที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและสร้างเครือข่ายในสายงานกฎหมาย

2.2 จัดทำคู่มือร่างกฎหมายที่มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

2.3 จัดให้มีระบบบริหารจัดการความรู้เพื่อให้เกิดเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะของกลุ่มงานกฎหมาย 1 อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาร่วมดำเนินการ

2.4 จัดให้มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีมอันจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นทีมยกร่างกฎหมายต่อไปได้

ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงงานที่ใหญ่โต เปลี่ยนแปลงกันทั้งระบบ แต่ต้องมีการทบทวนกระบวนการทำงาน และวิธีการทำงานเป็นระยะเช่นทุกสัปดาห์ ทุกเดือน ว่าการทำงานที่ผ่านมาในแต่ละเรื่องยังมีข้อบกพร่อง มีปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ กัน บ่อย ๆ ตรงไหนหรือไม่ หรือถ้าไม่มีปัญหาก็คงคิดว่าจะทำอย่างไรในงานแต่ละอย่างจึงจะทำให้เร็วขึ้น ผิดพลาดน้อยลงผู้รับบริการพึงพอใจมากขึ้น ใช้ทรัพยากรน้อยลง ซึ่งการปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้อาจจะไม่เห็นผลในทันที แต่จะส่งผลในการทำงานในระยะยาวต่อไปอย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, การยกเว้นกฎหมาย, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร การร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กพ., 2531, หน้า 9
- ชัยเสถียร พรหมศรี, คู่มือคู่มือองค์กรแห่งความเป็นเลิศ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาชน, 2551, 156 หน้า.
- ณรงค์วิทย์ แสนทอง, มารู้จัก Competency กันเถอะ กรุงเทพฯ : เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2547
- ธรรมนิศ์ สุมนต์กุล, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เอกสารประกอบการอบรมโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 4 (23 เม.ย. – 22 ก.ค. 53), คณะกรรมการกฤษฎีกา
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์, “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ”, วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (ม.ค. 2542) หน้า 160
- ปกรณ์ นิลประพันธ์, บทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของ OECD และไทย, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง รุ่นที่ 4, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ประเวศน์ มหารัตน์กุล, การบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวทางใหม่ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542
- สงขลา วิชัยชิตะ, องค์กรจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 4, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เม.ย. 2553)
- สมศักดิ์ คงเที่ยง, หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ
- อัมพร จารุจินดา, คู่มือการร่างกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539
- อัมพร จารุจินดา, ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรความรู้ทางกฎหมายและการร่างกฎหมาย, สถาบันพระปกเกล้า, 2549
- อาภรณ์ ภูทิวพิพันธุ์, Career Development in Practice, กรุงเทพฯ, เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2547
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, 2551



“แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย Competency” เข้าถึงได้จาก
www.mea.or.th/internet/hdd/4.doc. (เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2553)

Harring, H. (1996) James and James S. Harrington. High Performance Benchmarking 20 step to success. New York: Mc Graw

Certon, C (2000) **Modern Management (8th ed)**. New Jersey : Prentice – Hall.

เว็บไซต์ต่างๆ

<http://gotoknow.org/blog/jongkolt/86944> (เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2553)

<http://th.wikipedia.org>. (เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2553)

ภาคผนวก
สถิติการยกร่างกฎหมาย
สำนักกฎหมาย
ประจำปี 2551 - 2553

เรื่อง	วัตถุประสงค์ผู้รับบริการ	ผู้รับบริการ
ด้านกฎหมาย		
ร่างกฎหมาย		
1 ร่างพระราชบัญญัติอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ.	ยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่	นายจตุติ ไกรฤกษ์
2 ข้อบังคับสมาคมสมาชิกรัฐสภาไทย	เสนอที่ประชุมพรรค	ร.ต.ท.เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ
3 ร่างพระราชบัญญัติเท็กซอนป่าสงวนแห่งชาติที่ราษฎรครอบครองที่ดินทำประโยชน์ที่กรมป่าไม้ประกาศทับที่ดินของราษฎร พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิยม วรปัญญา
4 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและสวนปาล์ม พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายอาคม เองฉ้วน
5 ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นายจุมพฏ บุญใหญ่ นายพงษ์ศักดิ์ บุญศล นายนิยม เวชกามา
6 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มีนชัยนันท์
7 ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นางปาริชาติ ซาลีเครือ
8 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สุข
9 ร่างพระราชบัญญัติการช่างแห่งประเทศไทย พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นายวิสุทธิ์ ไชยธรรม
10 ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยที่ 3-5/2551 พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นายปัญญา ศรีปัญญา
11 ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารมวลชน พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสภาผู้แทนราษฎร	นายอภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์



12	ร่างพระราชบัญญัติการกรณมาต พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายประพัฒน์ วิเศษจินดา วัฒนา
13	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางปานหทัย เจริญรักษ์
14	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายนคร มาฉิม
15	ร่างพระราชบัญญัติการช่างแห่งประเทศไทย พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวินัย เสนเนียม
16	ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางชมภู จันทาทอง
17	ร่างพระราชบัญญัติใกล้เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาก่อนฟ้องคดี พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางเปล่งมณี เร่งสมบุรณ์ สุช นางชมภู จันทาทอง นายประสพ บุษราคม
18	ร่างพระราชบัญญัติย้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวันชัย เคาะเจริญสุข นายเจริญ จรรย์โกมล
19	ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
20	ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ. (กรณีต้องขอให้มีการฟังความคิดเห็นของประชาชน)	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางชมภู จันทาทอง
21	ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ. (กรณีต้องขอความเห็นชอบของคปกรรจนส่วนท้องถิ่น)	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางชมภู จันทาทอง
22	ร่างพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์
23	ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์



24	ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายจตุติ ไกรฤกษ์
25	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมศึกษา พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายประกอบ จิรภักดิ์
26	ร่างพระราชบัญญัติสถานกาสโน พ.ศ.		นายปัญญา ศรีปัญญา
27	ร่างพระราชบัญญัติการจัดการและกำจัดขยะอันตราย พ.ศ.		คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช
28	ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล
29	ร่างพระราชบัญญัติศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.		นายนิคมุตติ์ อุมา
30	ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองและส่งเสริมพระพุทธศาสนา พ.ศ.		นายนิคม วรปัญญา
31	ร่างพระราชบัญญัติเท็กซอนพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศทับที่ ธรณีสงฆ์ชุมชน สถานข้าราชการ สถานศึกษา และโบราณสถาน พ.ศ.		นายนิคม วรปัญญา
32	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดอำเภอปัว จังหวัดน่าน พ.ศ.		นายวัลลภ สุปรียศิลป์
33	ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล
34	ร่างพระราชบัญญัติสถานการณ์ พ.ศ.		นายพิชญ์ หัตถสงเคราะห์
35	ร่างพระราชบัญญัติกีฬาอาชีพ พ.ศ.		นายสมบูรณ์ อุทัยเวียนกุล
36	ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นางปาริชาติ ซาลีเครือ
37	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมศึกษา พ.ศ.		นายประกอบ จิรภักดิ์
38	ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม พ.ศ.		นายภรณ์ จาติกวณิช
39	ร่างพระราชบัญญัติมาตรการชะลอการฟ้อง พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายมานะ โลหะวณิชย์
40	ร่างพระราชบัญญัติอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสุชาติ ลายน้ำเงิน
41	ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอชัยบาดาล อำเภอท่าหลวง และอำเภอลำสนธิ อำเภอสระโบสถ์ อำเภอโคกเจริญ ป่าวังเพลิง ม่วงคอม จังหวัดลพบุรี พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายอำนาจ คลังผา
42	ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสมศักดิ์ เกียรติสุ รนนท์
43	ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
44	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารกิจการฮาลาล พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายจะอามิง โตะตาหยง
45	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนชะกาด พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายจะอามิง โตะตาหยง



46	ร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ราษฎร พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นางสาวเฉลิมลักษณ์ เก็บทรัพย์
47	ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายอัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ
48	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.		นายปัญญา ศรีปัญญา และคณะ
49	ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน และครอบครัว พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
50	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารกิจการฮาลาล พ.ศ.		นายเวมาฮาดี แวดาโอะ
51	ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.		นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สุข
52	ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
53	ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
54	ร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
55	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
56	ร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.		นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
57	ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศ ยะ และคณะ
58	ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศ ยะ และคณะ
59	ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศ ยะ และคณะ



60	ร่างพระราชบัญญัติการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ และคณะ
61	ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดไกลกังวล พ.ศ.		ร.ต.ท. เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ
62	ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิบุคคลที่แปลงเพศ พ.ศ.		นางวรศุฉิ สุวรรณปริสุทธิ
63	ร่างพระราชบัญญัติเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.		นางวรศุฉิ สุวรรณปริสุทธิ
64	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการและพัฒนาอาสาสมัครภาครัฐ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นางวรศุฉิ สุวรรณปริสุทธิ
65	ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสาทิพย์ วงศ์หนองเคย
66	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542 พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
67	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. 2542 พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
68	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการและพัฒนาอาสาสมัครภาครัฐ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายไชยวัฒน์ ดิณรัตน์
69	ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดชัยบาดาล พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
70	ร่างระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม พ.ศ.	เพื่อนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 17	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
71	ร่างระเบียบรัฐสภาว่าด้วยกรวิจัยและพัฒนา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
72	ร่างสัญญาจ้างสัญญารับเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
73	ร่างแนวทางและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
74	ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการนาฏศิลป์ พ.ศ.		นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ



75	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.		นายไกร คาบธรรม
76	ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตนะ
77	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ.		นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์
78	ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเพื่อเกษตรกร พ.ศ.		นายนิยม ช่างพินิจ
79	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมทางหลวงชนบท (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายนิยม วรปัญญา
80	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการและพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุข พ.ศ.		นายไชยวัฒน์ ติณรัตน์
81	ร่างพระราชบัญญัติการจัดการของเสียอันตราย พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช
82	ร่างพระราชบัญญัติกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	พ.ศ.ท.กานต์ เทียนแก้ว
83	ร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการพลังงานทหาร พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสงวน พงษ์มณี
84	ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และส่งเสริมพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายประกอบ จิริกิติ
85	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมป้าช พ.ศ.		นายกิตติศักดิ์ รุ่งธนเกียรติ
86	ร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร พ.ศ.		นายสงวน พงษ์มณี
87	ร่างพระราชบัญญัติศภากษัตริย์แห่งชาติ พ.ศ.		นายจุมพฏ บุญใหญ่
88	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.		นายจุมพฏ บุญใหญ่
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย			
1	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตนะ
2	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	นายจตุ ไรฤกษ์
3	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์
4	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายประพัฒน์ วิเศษจินดาวัฒนา
5	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคม ทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายสมเกียรติ ศรีลัมภ์
6	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายจุมพฏ บุญใหญ่



7	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายจุมพฏ บุญใหญ่
8	ร่างพระราชบัญญัติอภัยและน้ำศาลทราย (ฉบับที่) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สุข
9	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิวัฒน์ โทตระไวศยะ
10	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สุข
11	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การ ไทรคมนาอม ทางคาบเกี่ยวระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์
12	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์
13	ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์
14	ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร	นายวิชาญ มินชัยนันท์
15	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช		นายนิยม วรปัญญา
16	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช		ตัวแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน
17	ร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บ เพราะเหตุปฏิบัติราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นางเปล่งมณี เร่งสมบูรณ์ สุข และคณะ
18	ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นางวรสุดี เชาว์ศิริกุล
19	ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายประกอบ จิรภักดิ์
20	ร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บ เพราะเหตุปฏิบัติราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจอะอามิง โคะดาทง
21	ร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสมบูรณ์ อุทัยเวียนกุล
22	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล



23	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
24	ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นของสำนักงานที่ดินแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
25	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ
26	ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายยุคล ชนะวัฒน์ปัญญา
27	ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการ (ฉบับที่..) พ.ศ.		นายประกอบ จิรภักดิ์
28	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช		นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์
29	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช		นายนิยม วรรณปัญญา
30	ร่างพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ.		นางเปล่งมณี เร่งสมบุรณ์ สุข
31	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.		นายจุมพฏ บุญใหญ่ และ คณะ
32	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่..) พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศ ยะ และคณะ
33	ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่..) พ.ศ.		นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศ ยะ และคณะ
34	ร่างพระราชบัญญัติสถาบันพัฒนาศิลป์ (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายฉัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ
35	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ.	เพื่อให้ประชาชนผู้เสนอและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้ใช้จากเนื้อหา	สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร
36	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล



พุทธศักราช		
37 ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
38 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสุทิน คลังแสง
39 ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสุทิน คลังแสง
40 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายนิคม วรรณปัญญา
41 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายนิคม ช่างหินง
42 ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายวัลลภ สุปรียศิลป์ และคณะ
43 ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายวัลลภ สุปรียศิลป์ และคณะ
44 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.		นายสมเกียรติ ศรีสัมพันธ์
45 ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์นะ
46 ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายเจริญ จรรย์โกมล
47 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
48 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
49 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
50 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายสมบุญ ฤทธิชัยเวียงกุล
51 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอสภาผู้แทนราษฎร	นายไชยา พรหมา
52 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอต่อที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
53 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอต่อที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
54 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.	เสนอต่อที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	นายนิคม วรรณปัญญา
55 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เสนอต่อที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	นายสมบุญ ฤทธิชัยเวียงกุล



56	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
57	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
58	ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
59	ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
60	ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายเจริญ จรรย์โกมล
61	ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	คณะอนุกรรมการฝ่าย วิชาการในการจัดสัมมนา วิชาการ
62	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
63	ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายนิคม วรรณปัญญา
64	ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายพิชญ หัตถสงเคราะห์ และคณะ
65	ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายจุมพฏ บุญใหญ่
66	ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	นายจุมพฏ บุญใหญ่

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ นามสกุล	นาง วัชรภรณ์ รัตนโกเศศ – จันทระเจริญ
วัน เดือน ปีเกิด	15 มิถุนายน 2511
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกร 8 ว สำนักกฎหมาย

