



แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

นายโสภณ ชาทบุษย์จารุ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า
พ.ศ. 2562
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการพัฒนางานของนิตกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุน
ภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

โดย

นายโสภณ ชาทบุษย์จารุ รหัสประจำตัว 61-11-77

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจ
ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างกฎหมาย

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....
(อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....
(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11



.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายโสภณ ขาตบุษย์จารุ
 นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 11
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุน
 ภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

รายงานวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีสถานะเป็นหน่วยงานธุรการที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ประกอบกับภารกิจในเรื่องดังกล่าวถือเป็นหน้าที่และอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ และหากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถดำเนินการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวได้สำเร็จย่อมจะส่งผลทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจในเรื่องดังกล่าวของวุฒิสภาได้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

สำหรับวิธีการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นได้ศึกษาทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการจากประสบการณ์ในการดำเนินคดีตัวอย่าง และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา แล้วนำมาวิเคราะห์และประมวลเป็นผลการศึกษาที่เป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าว จากนั้นจึงนำผลการศึกษาที่ได้ไปจัดการสนทนากลุ่มเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากนิติกรกลุ่มเป้าหมายว่ามีความเห็นด้วยกับผลการศึกษาดังกล่าวหรือไม่ และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมประการใด เพื่อให้เกิดการยอมรับนับถือในผลการศึกษา ก่อนที่ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์และประมวลสรุปผลการศึกษาในขั้นตอนสุดท้ายในรายงานฉบับนี้

ทั้งนี้ ผลการศึกษาปรากฏว่า การพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ตามข้อเสนอ สรุปสาระสำคัญได้ จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ของนิติกรกลุ่มเป้าหมายทั้งทางด้ายกฎหมายเฉพาะและการจัดทำเอกสารทางคดีรวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมอบหมายให้มีการทำงานเป็นทีม (Team) เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และให้มีการสอนงาน และเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ที่พัฒนาตนเองเพื่อทำงานในเรื่องนี้โดยให้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือได้รับความสำคัญ รวมทั้งหากในอนาคตมีงานเกี่ยวกับคดีมากขึ้น ก็ควรมีการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้มีกลุ่มงานคดีเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มงานหนึ่งด้วย

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการส่งเรื่องและดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติ

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจัดหาตำราและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องไว้ในห้องสมุดและมีระบบงานห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัล เพื่อรวบรวมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เอกสารคดี ตัวอย่าง และความคืบหน้าของคดี ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการสืบค้นประกอบการทำงานได้ด้วยความสะดวก และรวดเร็ว นอกจากนี้ยังควรมีการทำความเข้าใจตรงกลางระหว่างส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานงานและได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องใช้ในการทำงานอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ประการสุดท้ายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานโดยมีผู้รับผิดชอบหลักในการประสานงานของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน แล้วจัดทำเป็นคู่มือการทำงานในเรื่องดังกล่าวในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดทำคู่มือเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่ง ทั้งนี้ โดยคู่มือดังกล่าวนี้ จะต้องมิตัวอย่างการจัดทำหนังสือและการจัดทำเอกสารรวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญขั้นตอนต่าง ๆ ทุกขั้นตอนด้วย

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ จัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาในหัวข้อเรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจหลักที่สำคัญประการหนึ่งของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ และถ้าหากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรการของวุฒิสภาสามารถที่จะสนับสนุนการดำเนินภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมจะส่งผลทำให้การปฏิบัติภารกิจของวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติ ประชาชน และสังคมโดยรวมต่อไป

สำหรับการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการนี้ ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณบิดามารดา และครูผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาทุกท่าน รวมทั้งผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ได้กรุณาให้โอกาสผู้ศึกษาได้เข้ารับการศึกษานี้ และต้องขอขอบพระคุณนายคำคุณ สิทธิสมาน อดีตสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้เคยกรุณาให้โอกาสผู้ศึกษาในการทำงานสนับสนุนการดำเนินคดีตัวอย่างที่ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นกรณีศึกษาในเอกสารวิชาการฉบับนี้ รวมถึงนายทศพร แยมวงษ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์ ตลอดจนขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการนิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ได้ให้ความร่วมมือในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ สุดท้ายผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณท่านอาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณคณะเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าทุกท่าน

นายโสภณ ชาตบุษย์จาร์

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11

รหัสนักศึกษา 611177

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 28 สิงหาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 แนวทางการศึกษา	3
1.3.1 ขอบเขตการศึกษา	3
1.3.2 ระยะเวลาในการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4.1 วิธีการศึกษา	3
1.4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี	6
ส่วนที่ 1 รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด	6
2.1 รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด	6
2.1.1 ความหมาย	6
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	6
2.1.3 วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	7
2.1.4 ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	8
2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ	9
2.2.1 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา	9
2.2.2 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม	10
2.2.3 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ	11
2.3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในประเทศไทย	11

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.1 กรณีตามมาตรา 132 มาตรา 148 และมาตรา 149	12
2.3.2 กรณีตามมาตรา 139	15
2.3.3 กรณีตามมาตรา 144 วรรคสาม	15
ส่วนที่ 2 องค์กรแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการพัฒนางาน	17
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้	17
2.4.1 ความหมาย	17
2.4.2 ลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้	18
2.4.3 ขั้นตอนการจัดการความรู้	20
2.4.4 การแบ่งปันความรู้	23
2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร	25
2.5.1 ความหมายของการพัฒนาบุคลากร	25
2.5.2 ประโยชน์ของการพัฒนาบุคลากร	25
2.5.3 รูปแบบการพัฒนาบุคลากร	26
2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเรียนรู้ของทีม	28
2.6.1 ความหมายของทีม (Team)	28
2.6.2 กิจกรรมของการเรียนรู้เป็นทีม	29
2.7 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเรียนรู้เชิงประสบการณ์	30
2.8 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจและการพัฒนาความก้าวหน้า ในหน้าที่การงาน	31
2.9 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประสานงาน	32
2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน	33
2.10.1 วัตถุประสงค์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน	33
2.10.2 ประโยชน์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานต่อองค์กร และผู้บังคับบัญชา	33
2.10.3 ประโยชน์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานต่อผู้ปฏิบัติงาน	33
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	35
3.1 ระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา	35
3.2 ขอบเขตการศึกษา	35

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	35
3.2.2 ขอบเขตของประชากรและกลุ่มเป้าหมาย	35
3.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	36
3.4 วิธีและขั้นตอนดำเนินการศึกษา	36
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล	37
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	37
บทที่ 4 ผลการศึกษาทบทวนจากคดีตัวอย่างในการดำเนินการที่ผ่านมา	38
4.1 ข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคจากคดีตัวอย่าง	38
4.1.1 ขั้นตอนการศึกษาและจัดทำหนังสือเสนอความเห็น	38
4.1.2 ขั้นตอนการลงลายมือชื่อในหนังสือเสนอความเห็น	40
4.1.3 ขั้นตอนการจัดส่งหนังสือเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ	40
4.1.4 ขั้นตอนการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ	40
4.1.5 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารชี้แจงและให้มาให้ถ้อยคำ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ	41
4.1.6 ขั้นตอนการออกนั่งพิจารณาคดีของศาล	41
4.1.7 ขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ปิดคดี	42
4.1.8 ขั้นตอนการมีคำวินิจฉัยของศาล	43
4.1.9 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการประสานงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	43
4.2 สรุปปัญหาและอุปสรรคจากคดีตัวอย่าง	43
4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร	44
4.2.2 ปัญหาอุปสรรคด้านระเบียบและข้อกำหนด	44
4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน	44
4.3 ข้อเสนอแนวทางการพัฒนางาน	44
4.3.1 การพัฒนาด้านบุคลากร	45
4.3.2 การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด	45
4.3.3 การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 ผลการศึกษาจากเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	47
5.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ	47
5.1.1 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน	47
5.1.2 แนวทางการพัฒนางาน	49
5.2 ผลการศึกษาจากการสนทนากลุ่ม	50
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา	54
(1) การพัฒนาด้านบุคลากร	54
(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจ	56
(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด	56
(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน	56
บรรณานุกรม	59
ภาคผนวก	61
ภาคผนวก ก	
แบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล	62
ภาคผนวก ข	
แบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่มเพื่อการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล	67
ภาคผนวก ค	
แบบบันทึกสรุปผลการสนทนากลุ่มของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นรายบุคคล	75
ประวัติผู้ศึกษา	82

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 ภาพขั้นตอนการจัดการความรู้	20
ภาพที่ 2 ภาพแบบจำลองการเรียนรู้เชิงประสบการณ์ของโคล์บ	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากที่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 262 และมาตรา 263 กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในเอกสารฉบับนี้ จะเรียกว่า “ร่างข้อบังคับการประชุมสภา”) อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมสภา ในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือก่อนการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมสภาแล้วแต่กรณี และภายหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวตลอดมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 132 มาตรา 148 และมาตรา 149 ประกอบกับมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) และ (3)

สำหรับการเริ่มต้นคดีหรือการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว รวมทั้งฉบับพุทธศักราช 2560 มาตรา 148 บัญญัติให้เสนอได้ก็แต่โดยผู้เสนอความเห็น ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(2) นายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา มีความสำคัญของปัญหาในเรื่องนี้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 11 บัญญัติให้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นหน่วยงานธุรการ

ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา และปัจจุบันยังได้รับมอบหมายให้เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งย่อมาหมายความว่า ในระหว่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ผู้ที่มีสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าว

ดังนั้น ในระหว่างการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือในกรณีที่มีวุฒิสภาแล้ว นิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงอาจจะได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ให้เป็นผู้สนับสนุนในการดำเนินการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นเพื่อเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและสนับสนุนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยส่วนใหญ่ ยังมีข้อจำกัดด้านประสบการณ์การทำงานในการดำเนินคดี จึงอาจจะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นเพื่อเริ่มต้นคดีและดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อไปโดยพบกับปัญหาและอุปสรรคจำนวนมาก รวมทั้งอยู่ในสภาวะการทำงานที่มีความเสี่ยงว่าอาจจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในระยะเวลาดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายและศาลกำหนด หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง เมื่อเป็นเช่นนี้ กรณีย่อมาที่จะส่งผลทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรการของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีข้อจำกัด

จากความสำคัญของเรื่องเช่นว่านี้ ผู้ศึกษาจึงจะดำเนินการศึกษาและเสนอ “แนวทางพัฒนา งานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ให้กับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี เพื่อที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาฯ มาตรา 11 ดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

(1) เพื่อให้นิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในเรื่องดังกล่าวของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา 11 ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(3) เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีมีความเชื่อถือ เชื่อมั่น และไว้วางใจในการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.3 แนวทางการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ก. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ข. ขอบเขตของประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

ดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนางานในด้านดังกล่าวของนิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามที่ได้รับมอบหมาย รวมจำนวน 18 คน เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาให้กับรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ

1.3.2 ระยะเวลาในการศึกษา

ตั้งแต่เดือนมกราคม 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2562

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาทบทวนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการศึกษาหรือวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่มีการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์จากประสบการณ์ในการทำงานสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในคดีตัวอย่างที่ผู้ศึกษาได้เคยปฏิบัติมาจริง เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ และนำมาประมวลรวบรวมกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพดังกล่าว ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคล (Interview) และการสนทนากลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้เกิดการยอมรับนับถือในผลการศึกษาร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำเสนอสรุปผลการศึกษาในที่สุดต่อไป

1.4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้เครื่องมือในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(1) แบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชานิติกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

(2) แบบบันทึกประเด็นการสนทนากลุ่ม เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมประเด็นการสนทนากลุ่มนิติกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) นิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในเรื่องดังกล่าวของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา 11 ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(3) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีมีความเชื่อถือ เชื่อมั่น และไว้วางใจในการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี

ในการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” นั้น จำเป็นที่จะต้องเข้าใจความหมายของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย รวมทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนี้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ส่วนที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

ส่วนที่ 2 ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการพัฒนางาน

ส่วนที่ 1 รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

2.1 รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

2.1.1 ความหมาย

วิชญ์ เครื่องงาม (2530, น.669-670) กล่าวว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of law) หมายถึงภาวะสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นสถานะของกฎหมายนั้น ๆ ว่าในลำดับสูงเหนือกฎหมายอื่นใดทั้งปวง ลำดับเช่นนี้ มีผู้เรียกว่าศักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย (hierarchy of law) เพราะในบรรดากฎหมายที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันลดหลั่นกันอยู่เป็นธรรมดาตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ถ้าจะให้กฎหมายทั้งหลายเท่าเทียมกันหมดแล้ว ก็คงจะมีกฎหมายรูปแบบเดียวจะได้จัดให้อยู่ในลำดับเดียวกันทั้งหมด แต่ที่ต้องมีหลายรูปแบบ ก็เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายทราบดีว่า เนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องมีน้ำหนักแตกต่างกัน บางเรื่องสำคัญมาก บางเรื่องสำคัญน้อย เรื่องที่สำคัญมากก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายรูปแบบหนึ่ง เปรียบเสมือนภาชนะชั้นดีที่ควรรองรับอาหารประเภทหนึ่ง เรื่องที่สำคัญน้อยก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งหรือประเภทหนึ่ง เปรียบเสมือนภาชนะชั้นรองลงมา และในบรรดากฎหมายทุกรูปแบบทุกประเภทหรือภาชนะทั้งปวงนั้น ต้องมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่ต้องกำหนดว่าอยู่สูงกว่ากฎหมายรูปแบบอื่น เปรียบเสมือนภาชนะชั้นดีเลิศกว่าภาชนะทั้งปวง

โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นจะเป็นสถานะของรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายรูปแบบอื่นหรือประเภทอื่น เช่น พระราชบัญญัติ (Act) พระราชกฤษฎีกา (Decree) ระเบียบ (Order) ข้อบังคับ (Regulation) ต่าง ๆ จะเป็นกฎหมายชั้นรองลงมา ที่เป็นเช่นนี้เพราะ

1. พิจารณาในแง่ของการจัดทำแล้ว จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นยากกว่ากฎหมายธรรมดาอื่น ๆ ต้องระดมความคิดมากและอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มาก บางครั้งต้องตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นร่างเป็นการเฉพาะ

2. พิจารณาในแง่เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเองแล้ว จะเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับรองอำนาจที่สูงสุดกว่าอำนาจทั้งปวงในประเทศคืออำนาจอธิปไตย รวมทั้งแจกแจงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจนี้ ผู้ใช้อำนาจ เงื่อนไขการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจ หลักการเช่นนี้เปรียบเสมือนอาหารชั้นดีเลิศที่ควรค่าแก่ประชาชนชั้นดีเลิศเท่านั้น

3. พิจารณาในแง่สิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติเช่นนี้มักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่จัดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว สิทธิเสรีภาพนี้ก็อาจถูกกระทบกระเทือน เช่น ถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมายธรรมดาได้ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น

4. พิจารณาในแง่ปรัชญา ถ้าไม่จัดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ก็คงต้องจัดให้กฎหมายอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่นั่นเอง เพราะกฎหมายมีหลายรูปแบบจึงย่อมต้องมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งอยู่สูงกว่ากฎหมายอื่น และเป็นจุดเริ่มต้นของการออกกฎหมายอื่น ดังที่เคลเสน นักปรัชญากฎหมายผู้หนึ่งเรียกว่าเป็น “grund norm” อันเป็นจุดเริ่มต้นของสิ่งอื่น ๆ ทำให้สิ่งอื่นเกิดความชอบด้วยกฎหมาย (legitimacy)

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

วิชฌู เครืองาม (2530, น.674-675) กล่าวว่า นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญอเมริกาฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) เป็นต้นมา การนำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาใช้ก็เป็นแบบอย่างให้การบัญญัติรัฐธรรมนูญของนานาประเทศในเวลาต่อมาเพราะต่างก็เล็งเห็นประโยชน์ในทางปฏิบัติว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะปกป้องรักษารัฐธรรมนูญนั้นให้อยู่รอดปลอดภัยรอดพ้นจากการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างง่ายดายในกาลสมัยข้างหน้าโดยอาศัยเสียงข้างมาก อันอาจทำให้เกิดความเสียหายหนักกว่ากรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมีได้รับรองเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศและสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกรณีของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการคุ้มครองรัฐธรรมนูญให้มีการย้ายออกกฎหมายมาขัดหรือยกเลิกเพิกถอนได้โดยง่าย ความประสงค์เช่นนี้จำเป็นยิ่งขึ้นในกรณีของรัฐรวมหรือประเทศที่มีได้เป็นเอกภาพ หากแต่เกิดจากมลรัฐหลายแห่งมารวมกันเป็นประเทศหนึ่ง โดยยังยึดหน่วงอำนาจบางประการไว้เป็นของมลรัฐที่สำคัญคือยึดหน่วงอำนาจในการออกกฎหมายสำหรับใช้ภายในเฉพาะมลรัฐของตนไว้โดยแต่ละมลรัฐก็ยังถือว่าตนเป็นใหญ่ไม่ขึ้นแก่กันและกัน แต่ขึ้นตรงต่อประเทศ (Federal Government) ร่วมกันในกรณีเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีเอกสารฉบับหนึ่งที่สูงกว่าเอกสารกฎหมายทั้งปวงเพื่อกำหนดแนวทางให้ทุกมลรัฐปฏิบัติตาม (รัฐรวมอาจมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ในสหรัฐอเมริกา มลรัฐทั้ง 50 ต่างมี

รัฐธรรมนูญหรือ State Constitution ของตนเอง) และเพื่อแบ่งสันปันส่วนอำนาจให้รู้ว่าอำนาจใด เป็นของใคร เป็นการป้องกันมิให้มีการล่วงล้ำอำนาจกันในระหว่างมลรัฐ และระหว่างมลรัฐกับรัฐบาล กลาง คงเป็นเพราะเช่นนี้เอง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงมองเห็นความจำเป็นยิ่งยวดของ การทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นประเทศแรก และเมื่อบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญนี้จะเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ก็ไม่ลืมที่จะกล่าวต่อไปว่า “ผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันตั้งว่า นั้น” เพราะผู้ที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือความวุ่นวายในการปกครองประเทศรูปแบบใหม่ คือรัฐรวม เช่นสหรัฐอเมริกาเป็นผู้พิพากษาในแต่ละมลรัฐนั่นเอง ซึ่งถ้าเข้าใจหลักความเป็นกฎหมาย สูงสุดและความประสงค์หรือปรัชญาเบื้องหลังหลักการนี้เสียแล้วก็จะช่วยให้รัฐรวมแบบใหม่ของโลก (ในขณะนั้น) ดำรงอยู่ได้ด้วยความสำเร็จเป็นปึกแผ่นไม่แพ้รัฐเดี่ยว

2.1.3 วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

วิชญ์ เครื่องงาม (2530, น.675-677) วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดทำได้ อย่างไร อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน ดังนี้

1. รับรองไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) เมื่อบอกว่าเป็นกฎหมายสูงสุด เสียแล้วก็ป็นอันตัดปัญหาโต้แย้งในทางปฏิบัติไปได้ ตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

2. บัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ เช่น รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 5 บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 62 วรรคแรก บัญญัติว่า “บทบัญญัติใดที่สภารัฐธรรมนูญประกาศว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะประกาศใช้และจะนำ บทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับไม่ได้” รัฐธรรมนูญจีน พ.ศ. 2525 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมาย หรือการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นและกฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” วรรคท้ายบัญญัติว่า “ไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดจะได้รับสิทธิเหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

3. กำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการดูแลรัฐธรรมนูญ และสอดส่องควบคุมหรือ ทบทวน (review) บรรดากฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจขัดรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ตั้งสภารัฐธรรมนูญและสร้างกระบวนการตามมาตรา 61 ว่า ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับกฎหมายให้ส่ง กฎหมายดังกล่าวไปให้สภารัฐธรรมนูญพิจารณาว่า “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่” รัฐธรรมนูญ ออสเตรเลีย เยอรมันตะวันตก อิตาลี และตุรกี ก็ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เพื่อดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของกฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญ สหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2475 เคยประสบปัญหามาแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รับรองอย่างชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด และรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2475 บัญญัติว่า “บทบัญญัติ แห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ”

แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองมิได้กำหนดองค์กรและสร้างกระบวนการในการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกระบวนการในการทบทวน ควบคุมหรือดูแลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดจริงหรือไม่

4. กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ข้อนี้แสดงอยู่ในตัวว่ารัฐธรรมนูญมีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น เพราะหากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องทำด้วยกระบวนการที่ยุ่ยากมากขึ้น นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญบางประเทศอาจห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญเองด้วยซ้ำ

2.1.4 ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

วิชฌุ เครื่องงาม (2530, น.677-679) การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดทำให้เกิดผลดังนี้

1. รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน (domestic law) กฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถูกละเมิดจึงจำเป็นต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญและมีอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า Judicial Review โดยมีหลักว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบและผลของคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเป็นระบบเรียกว่า “ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ” (control of constitutional validity of legislation)

2. ผลประการแรกทำให้เกิดผลประการที่สองตามมว่านอกจากการละเมิดรัฐธรรมนูญอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายต่าง ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็อาจทำการต่าง ๆ ขัดรัฐธรรมนูญได้ เช่น การมีมติหรือคำสั่งต่าง ๆ เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำผิดรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศที่ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในบางประเทศกระบวนการที่เรียกว่า Judicial Review จึงครอบคลุมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย ซึ่งค่อนข้างจำเป็นสำหรับประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด เพราะสภาไม่อาจเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เมื่อไม่มีมาตรการควบคุมทางการเมืองก็ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้น และเมื่อมีมาตรการทางกฎหมายแล้วก็ต้องให้เป็นอำนาจขององค์กรที่เป็นกลางที่สุด และตรวจสอบได้ทั้งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพร้อมกัน

3. เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองก็ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

2.2 องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น.125-130) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ นั้น หากพิจารณาจากองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญจะสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.2.1 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา เป็นระบบที่ได้รับการยอมรับในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 1-3 (ค.ศ. 1789-1946) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ของปรัชญาเมธีคนสำคัญคือรูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้มีอิทธิพลอย่างมาก ในระบบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ แนวคิดของรูสโซจึงส่งผลต่อระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ตามแนวคิดของรูสโซ แม้รัฐธรรมนูญจะมีสถานะสูงสุดที่กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งมิได้ แต่การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (loi) ซึ่งเป็นการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน โดยองค์การอื่นใดจึงมีอาจจะกระทำได้นักนิติศาสตร์ได้อธิบายว่า “รัฐสภา” จะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยเองว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเมื่อรัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว ก็ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แนวคิดที่ว่า กฎหมาย (loi) เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชนซึ่งทำให้ไม่อาจมีองค์กรใดที่จะมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนี้ จึงปฏิเสธข้อเสนอของซีเอเยส์ (Siéyès) ที่ให้จัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นทำหน้าที่ในการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า “คณะลูกขุนผู้พิทักษ์” (jury constitutonnaire) โดยสิ้นเชิง แม้ต่อมาแนวคิดของซีเอเยส์ จะได้รับการยอมรับในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 1 ด้วยการจัดตั้ง “สภาสูงพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (Sénat Conservateur de la Constitution) ขึ้นก็ตาม แต่องค์กรดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกล้มเลิกไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างที่ว่ากฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของปวงชนได้ถูกวิจารณ์โดย เกอเร เดอ มัลแบร์ (Carré de Malberg) นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสกล่าวว่า การใช้อำนาจของรัฐสภากับการใช้อำนาจของประชาชนเป็นสิ่งเดียวกันนั้นไม่ถูกต้อง เพราะอำนาจอธิปไตยในทัศนะของรูสโซนั้นต้องใช้โดยประชาชน แต่รัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมา กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงไม่ใช่กฎหมายที่ประชาชนตราขึ้น ดังนั้น การที่จะให้รัฐสภายินิจฉัย โดยการลงมติในญัตติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอว่าร่างกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญเสียเอง ก็เท่ากับยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดและจะตรากฎหมายใดให้ขัดรัฐธรรมนูญ (ในสายตาของผู้อื่น) ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ ในสาธารณรัฐที่ 4 จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Comité

constitutionel) ขึ้น โดยให้ประธานาธิบดีและประธานคณะรัฐมนตรี (Président du Conseil หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน) สามารถขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติได้ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็จะส่งกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้วกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง และถ้ารัฐสภาลงมติว่าเป็นกฎหมายแล้ว ก็ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐบัญญัติที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใหม่ แต่หากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวก็จะถูกประกาศใช้ทันทีด้วยเหตุนี้ แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ในสาธารณรัฐที่ 4 จึงเป็นไปเพื่อให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และเป็นเครื่องมือในการระงับความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (Conseil Constitutionnel) ขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ

2.2.2 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในการตัดสินคดี Marbury V. Madison ของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1803 ซึ่งศาลสูงได้วางหลักการว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาองเกรสซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ โดยประธานศาลสูงสุด John Marshall ได้ให้เหตุผลว่า เมื่อศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายแก่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นความจำเป็นอยู่เองที่ศาลจะต้องตรวจสอบ ติความและวินิจฉัยว่าอะไรคือกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับได้ ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญนี้มีศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายใด ๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลก็มีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาด โดยยึดหลักว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุด และกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ เพราะมิฉะนั้นแล้วการปฏิเสธหลักการดังกล่าวย่อมจะเป็นการทำลายรากฐานของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้เช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน ก็เท่ากับว่าศาลฎีกาได้ยืนยันและตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะขัดหรือแย้ง

รัฐธรรมนูญไม่ได้ และศาลย่อมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ด้วยเหตุที่ระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา เป็นระบบกระจายอำนาจ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา

2.2.3 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ

แนวคิดในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษขององค์กรเดียว ได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกโดย Hans Kelsen นักปรัชญากฎหมายชาวออสเตรีย ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะ Kelsen ได้อธิบายว่าการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติเมื่อโดยปกติแล้วกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับย่อมต้องได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม การระงับผลของกฎหมายโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใช้บังคับมิได้จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ (negative act of legislation) ดังนั้น ศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องมีรากฐานที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติ โดยให้องค์กรนิติบัญญัตินั้นมีส่วนในการแต่งตั้ง และเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งศาลพิเศษที่มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายของรัฐสภาเพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นเกิดผลบังคับเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย ค.ศ. 1920 จึงได้จัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1955 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้อีกครั้ง

2.3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และมาตรา 210 บัญญัติให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยเฉพาะ หน้าที่และอำนาจเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 กรณีตามมาตรา 132 มาตรา 148 และมาตรา 149

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 148 บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81”

สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 132 บัญญัติให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ หรือตามวิธีการเช่นเดียวกับมาตรา 148 ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2561 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 263 ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา 185 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นอกจากนี้ มาตรา 149 ยังได้บัญญัติให้นำความในมาตรา 148 มาใช้บังคับแก่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าว จึงสามารถแยกพิจารณาหลักเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวได้ ดังนี้

ก. วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

สำหรับวัตถุประสงค์การตรวจสอบ คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติ
- (2) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (3) ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าว จะสามารถดำเนินการตรวจสอบได้แต่เฉพาะภายในช่วงระยะเวลาที่จำกัดไว้ ดังนี้

- (1) เมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

ทั้งนี้ โดยมาตรา 145 บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

- (2) เมื่อร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ก่อนที่จะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือมีการ

นำร่างข้อบังคับการประชุมสภาไปประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 148 ดังกล่าว

ข. ผู้มีสิทธิเสนอความเห็น

สำหรับผู้มีสิทธิเริ่มในการเสนอความเห็นเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา ได้แก่

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

(2) นายกรัฐมนตรี โดยการส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งความเห็นได้เฉพาะในกรณีที่มีความเห็นว่าร่างกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิส่งความเห็นเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภา แต่ประการใด

ค. ขอบเขตของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตราต่าง ๆ ดังกล่าว บัญญัติให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาสามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การตรวจสอบเนื้อหา

เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) การตรวจสอบกระบวนการตรา

เป็นการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาว่า ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ง. ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็น

สาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้นเป็นอันตกไป

(2) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มีได้เป็นสาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือให้มีการนำร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณีต่อไป

2.3.2 กรณีตามมาตรา 139

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 139 บัญญัติว่า ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา 137 คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

2.3.3 กรณีตามมาตรา 144 วรรคสาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 บัญญัติว่า ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการนั้น การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำนั้นเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ

นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบเงินนั้นคืนพร้อมด้วย ดอกเบี้ย

อนึ่ง นอกจากการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับ การประชุมสภาซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132 (2) และ (3) ยังได้บัญญัติ มาตรการในการควบคุมหรือตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาไว้เป็นการเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง ดังนี้

(1) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กร อิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(2) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยัง รัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภา ดำเนินการต่อไป

เมื่อพ้นขั้นตอนดังกล่าว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสอง สภา หรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นยังมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงจะพิจารณาเสนอ ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในชั้นที่สองตามมาตรา 132 ประกอบกับมาตรา 148 ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นต่อไป

สำหรับมาตรการในการควบคุมหรือตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “ร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 267 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่กล่าวไว้ในที่นี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เฉพาะในวาระเริ่มแรกเท่านั้น

จากหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ อภิวัฒน์ สุดสาว (2561, น.143) สรุปว่า ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132 มาตรา 144 วรรคสาม มาตรา 148 และมาตรา 149 มีลักษณะเป็น “ระบบสิทธิ” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะยื่นหรือไม่ยื่นให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ก็ได้ ซึ่งมีความแตกต่างไปจาก “ระบบบังคับ” หรือระบบที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เคยบัญญัติบังคับให้เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

ส่วนที่ 2 องค์กรแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการพัฒนางาน

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้จะเป็นส่วนที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรและบุคลากร โดยมีกระบวนการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2.4.1 ความหมาย

ชวินท์ ธรรมนันท์กุล (2540, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.9) ได้ให้ความหมายองค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ องค์กรที่สามารถเรียนรู้และสร้างความรู้เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะ ที่จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินกิจการไปสู่เป้าหมายร่วมขององค์กร

หอมจันทร์ คงชนะ (2547, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.9-10) และบุบผา พวงมาลี (2542, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.9-10) ได้มีความเห็นตรงกันว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นองค์กรที่มีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง อำนวยความสะดวก กระตุ้น และการสร้างบรรยากาศของการเรียนรู้ เน้นกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นทุกระดับ ซึ่งบุคลากรในองค์กรสามารถขยายขอบเขตความสามารถของตนอย่างต่อเนื่องเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่บุคคลในระดับต่างๆ ต้องการอย่างแท้จริง มีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งบทเรียนที่ผิดพลาดและประสบความสำเร็จสามารถนำความรู้มาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนในองค์กร จนนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

สมใจ อุ่นสำราญ (2546, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง องค์กรที่ขยายขีดความสามารถและเพิ่มศักยภาพเพื่อสร้างผลงานและสร้างอนาคตอย่างต่อเนื่องโดยผู้คนในองค์กรต่างก็เรียนรู้ถึงวิธีที่จะเรียนรู้ด้วยกันอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยรูปแบบการทำงานเป็นทีม การเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนมีความคิดความเข้าใจเชิงระบบที่ประสานกัน

Marquardt (2002, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.10) ได้ให้ความหมายของ องค์กรแห่งการเรียนรู้ว่า องค์กรที่บุคคลในองค์กรมี การเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ อย่างเต็ม สมรรถนะและต่อเนื่อง โดยบรรยากาศมีอำนาจแห่งการเรียนรู้ ซึ่งใช้วิธีการเรียนรู้ที่เป็นพลวัต จนทำให้เกิดการเรียนรู้จากภายในและภายนอกองค์กรและสามารถเรียนรู้จัดการตลอดจน การใช้ความรู้เพื่อเป็นเครื่องมือแห่งความสำเร็จที่ควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยควบคู่ ค้าง

จึงสรุปได้ว่า “องค์กรแห่งการเรียนรู้” หมายถึง องค์กรที่มีการพัฒนาการเรียนรู้จาก ประสบการณ์การทำงานทั้งที่ผิดพลาดและประสบความสำเร็จ รวมทั้งมีการเพิ่มพูนความรู้ของ บุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีการประสานงานระหว่างกันควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการปฏิบัติงาน

2.4.2 ลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้

Lussier (2004, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.15-16) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กร แห่งการเรียนรู้ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นถึงคุณค่าของการทดลองทำสิ่งใหม่ๆ มีความคิดริเริ่ม ในการสร้างนวัตกรรม มีความยืดหยุ่นในการทำงาน

(2) มีการสนับสนุนอย่างชัดเจนจากผู้บริหารระดับสูง

(3) มีกลไกและโครงสร้างในการสนับสนุนและช่วยเหลือให้บุคลากรระดับล่างได้มีโอกาส ในการเสนอความคิดเห็น

(4) มีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและความรู้ให้กับบุคลากรทุกคนที่ต้องการ ขณะเดียวกัน บุคลากรทุกคนจะได้รับการสนับสนุนให้มีการนำข้อมูลและความรู้นั้นไปประยุกต์ใช้ในการ ทำงาน

(5) มีการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรในองค์กรเพื่อการเรียนรู้ของบุคลากรทุกระดับ

- (6) มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้บุคลากรในการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงวิธีการในการทำงาน
- (7) มีการเน้นถึงผลการทำงานในระยะสั้นและระยะยาวขององค์กรอย่างเท่าเทียมกัน
- (8) มีการส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าในการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดความรู้เกี่ยวกับวิธีการทำงาน การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม และวิธีการที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรโดยไม่กลัวความล้มเหลว

สุรัตน์ ดวงชาทม (2549, อ้างถึงใน เต๋นชัย เอี่ยมสุวรรณ, 2556, น.52) ได้ข้อสรุปที่เป็นลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ ทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร ดังนี้

ระดับบุคคล

- (1) ใฝ่เรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
- (2) ตระหนักในการแสวงหาความรู้
- (3) ทนต่อการเปลี่ยนแปลง
- (4) มีความรับผิดชอบและมีความคิดสร้างสรรค์
- (5) มีส่วนร่วม
- (6) ใช้เทคโนโลยีช่วยในการปฏิบัติงาน
- (7) คิดและทำอย่างเป็นระบบ
- (8) สร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

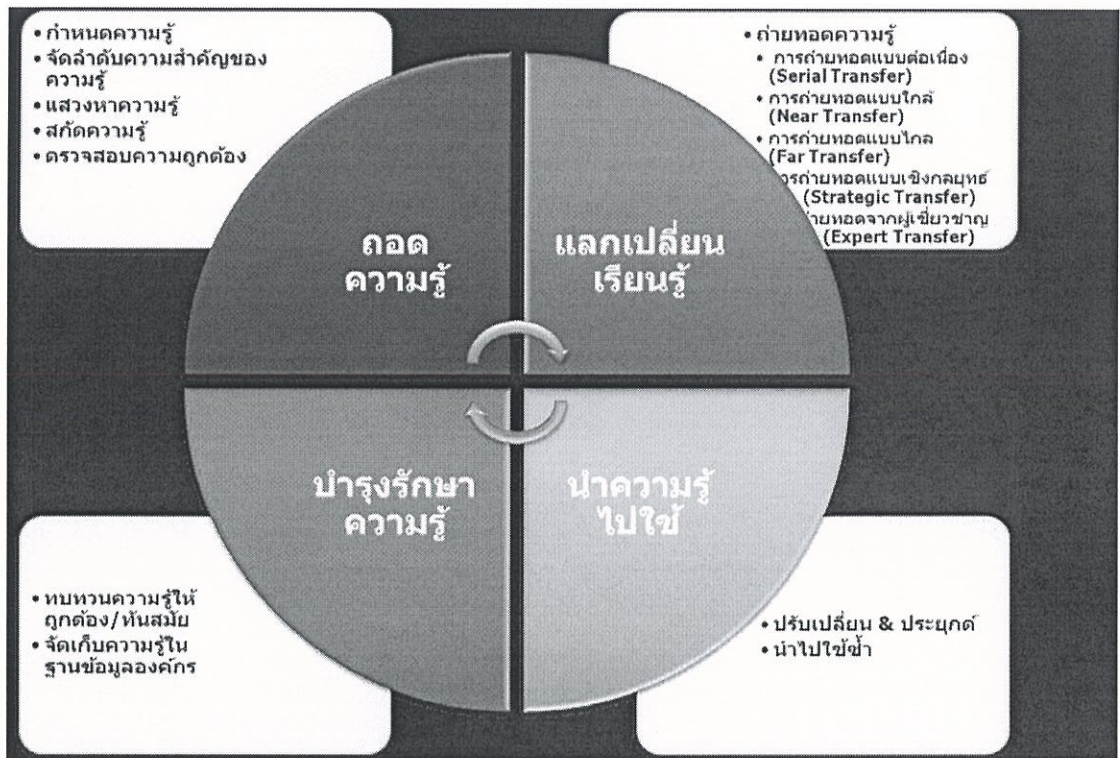
ระดับกลุ่ม

- (1) ทุกคนมีโอกาสในการเรียนรู้และเรียนรู้ร่วมกัน
- (2) มีการแข่งขันหรือสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน
- (3) มีการยอมรับในความสามารถและความแตกต่างระหว่างบุคคล
- (4) มีการแลกเปลี่ยนหรือถ่ายทอดความรู้ระหว่างกัน
- (5) มีความสามัคคีและทำงานเป็นทีมเป็นเครือข่าย
- (6) มีองค์ความรู้ใหม่

ระดับองค์กร

- (1) มีวัฒนธรรมเกิดขึ้นในองค์กร
- (2) ใช้การเรียนรู้เป็นยุทธศาสตร์ในการทำงาน
- (3) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมาชิก
- (4) เน้นคุณภาพ มีตัวชี้วัดและมีระบบตรวจสอบการทำงาน
- (5) มีระบบการจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ
- (6) บรรยากาศเอื้อต่อการเรียนรู้
- (7) มีการกระจายอำนาจ

2.4.3 ขั้นตอนการจัดการความรู้



ที่มา พรพิมล ھرรษาภิรมย์โชค (2554, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.39-41)

ก. ขั้นตอนที่ 1 การถอดความรู้ (Capture Knowledge)

การถอดความรู้ หมายถึง วิธีการในการรวบรวมความรู้ ประสบการณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานจากผู้เชี่ยวชาญในองค์กร

ขั้นที่ 1 การกำหนดความรู้ (Identify Knowledge)

การกำหนดความรู้ หมายถึง การพิจารณาของผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการจัดการความรู้เพื่อระบุว่าความรู้อะไรบ้างที่บุคลากรในองค์กรจำเป็นต้องรู้ โดยพิจารณาถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายของหน่วยงาน โดยความรู้ที่สำคัญต่อองค์กร ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการ ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ประสบการณ์ความรู้ด้านกระบวนการต่าง ๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญขององค์กรสั่งสมมายาวนาน ซึ่งความรู้เหล่านี้จะช่วยทำให้บุคลากรสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาตนเอง พัฒนางานให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

ขั้นที่ 2 การจัดลำดับความสำคัญของความรู้ (Set Priority of Knowledge)

การจัดลำดับความสำคัญของความรู้ หมายถึง การเรียงลำดับความสำคัญของความรู้อะไรบ้างที่จำเป็นมากที่สุดและรองลงไปตามลำดับความสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณา

ถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ รวมถึงเป้าหมายตามแผนกลยุทธ์ขององค์กรเป็นอย่างไร จึงทำให้ทราบว่าความรู้ใดที่บุคลากรจำเป็นต้องใช้ประกอบในการปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ ถ้าหากไม่มีความรู้เรื่องนั้นจะส่งผลให้ประสิทธิภาพลดลง ถ้าหากองค์กรสามารถค้นหาความรู้เรื่องนั้นได้ จะทำให้การพัฒนาบุคลากรตรงตามเป้าหมายขององค์กรได้

ขั้นที่ 3 การแสวงหาความรู้ (Acquisition Knowledge)

การแสวงหาความรู้ หมายถึง การค้นหาจากแหล่งความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน โดยดำเนินการวิเคราะห์ถึงแหล่งความรู้ที่องค์กรจำเป็นต้องมี และที่มีอยู่เหล่านั้นจะมาจากที่ใดบ้าง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทั้งภายในและภายนอกองค์กร ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ห้องสมุด งานวิจัย เอกสาร ตำรา จุลสาร วารสาร เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำทำเนียบผู้เชี่ยวชาญขององค์กร โดยการระบุนามชื่อของผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรว่ามีใครบ้าง ซึ่งอาจจะมาจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพราะการมีรายชื่อ และเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรภายในองค์กรสามารถติดต่อ สอบถาม หรือปรึกษาปัญหาการทำงานได้อย่างสะดวก เพราะการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล คือ การลดค่าใช้จ่าย การลดเวลาการทำงานให้น้อยลง ดังนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานประสบปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ แต่มีรายชื่อผู้รู้ และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวก็จะทำให้การทำงานเกิดความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น เช่น รายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านวิจัยเชิงคุณภาพของมหาวิทยาลัยมีใครบ้าง เบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้สะดวก และช่องทางในการติดต่อที่สามารถสื่อสารระหว่างกันตามความเหมาะสมขององค์กร อาจจะเป็นจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การสกัดความรู้ (Knowledge Codification and Refinement)

การสกัดความรู้ หมายถึง การสรุป การประมวล และการกลั่นกรองจากการถอดองค์ความรู้ บทเรียนจากการเรียนรู้ (Lesson Learned) และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าขององค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในองค์กร โดยสามารถใช้วิธีเรียนรู้ได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การสัมภาษณ์ (Interview) การสังเกต (Observe) การสนทนา (Dialogue) การประชุม (Meeting) การอภิปราย (Discussion) การบรรยาย (Lecture) การสังเคราะห์เอกสาร (Synthesis Document) เป็นต้น หลังจากนั้นนำองค์ความรู้ที่ได้มาสรุปในลักษณะของแผนผังความคิด (Mind Map) แผนผังกระบวนการ (Flow Chart) ขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Workflow) ฯลฯ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้นำความรู้ดังกล่าวไปใช้งานเป็นหลัก

ขั้นที่ 5 การตรวจสอบความถูกต้อง (Validating Knowledge)

การตรวจสอบความถูกต้อง หมายถึง วิธีการประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม และความสมบูรณ์ของสารสนเทศ และความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสำคัญของการถอดความรู้ คือ ความรู้ที่ได้ต้องสามารถช่วยในการป้องกัน และลดปัญหาในการทำงานต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นความรู้ที่มีคุณค่าต่อการพัฒนางาน และพัฒนาองค์กร

ข. ขั้นตอนที่ 2 การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing)

การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หมายถึง กระบวนการ หรือกิจกรรมที่สร้างให้เกิดความสัมพันธ์อันก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจระหว่างผู้เข้าร่วมกิจกรรมในการเรียนรู้ โดยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มีหลักที่สำคัญคือ การให้ความรู้ที่เหมาะสมกับคนและเวลา สำหรับประเภทของการถ่ายทอดความรู้ Dixon (2000, อ้างถึงในภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2556, น.40-41) ได้กล่าวไว้ 5 ประเภท ได้แก่

(1) การถ่ายทอดอย่างต่อเนื่อง (Serial Transfer) เป็นการเคลื่อนของความรู้ของบุคคลไปสู่กลุ่มหรือสาธารณชนซึ่งสามารถบูรณาการความรู้จนเป็นความรู้ของทุกคนในคณะทำงาน

(2) การถ่ายทอดแบบใกล้ (Near Transfer) เป็นการเกิดซ้ำของการเรียนรู้ของคณะทำงานหนึ่งไปยังอีกคณะทำงานที่ทำงานคล้ายกัน

(3) การถ่ายทอดแบบไกล (Far Transfer) เป็นการเกิดซ้ำของการเรียนรู้ของคณะทำงานหนึ่งไปยังอีกคณะทำงานโดยเฉพาะความรู้ที่ฝังลึก (Tacit Knowledge) และไม่ใช้งานประจำ

(4) การถ่ายทอดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Transfer) เป็นการถ่ายทอดความรู้หลักที่สำคัญขององค์กรเพื่อให้บรรลุถึงภารกิจตามกลยุทธ์ที่นาน ๆ อาจเกิดขึ้นสักครั้งแต่เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับองค์กร และ

(5) การถ่ายทอดจากผู้เชี่ยวชาญ (Expert Transfer) สามารถเกิดขึ้นเมื่อคณะทำงานประสบปัญหาด้านเทคนิคที่ผิดปกติซึ่งขึ้นอยู่กับขอบข่ายความรู้ของผู้รับผิดชอบในการค้นหาผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ในองค์กรที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ หากพิจารณาถึงรูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ระหว่างบุคคล ระหว่างบุคคลกับคอมพิวเตอร์ และคอมพิวเตอร์สู่คอมพิวเตอร์ ทั้งนี้กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จะเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อถูกสนับสนุนด้วยวัฒนธรรมการเรียนรู้ขององค์กรและความไว้วางใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพราะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากบุคลากรไม่เห็นคุณค่าของความรู้และไม่ไว้วางใจว่าความรู้ที่มาจากเพื่อนร่วมงานจะสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ ของตนได้

ค. ขั้นตอนที่ 3 การนำความรู้ไปใช้ (Knowledge Reuse)

การนำความรู้ไปใช้ หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำความรู้ที่ได้จากการถอดความรู้ใช้ในการปฏิบัติงานของตนอย่างต่อเนื่องในองค์กร โดยสามารถปรับเปลี่ยน (Adapt) ประยุกต์ (Apply) และบูรณาการ (Integrated) ความรู้ ทฤษฎี ประสบการณ์เดิมมาพัฒนาเป็นแนวคิด เทคนิค และวิธีการใหม่ๆ ที่สามารถพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เช่น การนำเทคนิคการสอนแบบจิตตปัญญาของครูท่านหนึ่งที่ได้รับรางวัล ในการนำความรู้ไปใช้ในช่วงแรกสามารถนำแนวทาง

ดังกล่าวไปใช้ได้กับนักเรียนในโรงเรียน แต่ในขณะที่ใช้วิธีการดังกล่าวอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับความสนใจของผู้เรียน ปัญหาดังกล่าวผู้สอนสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์จริง รวมถึงการเพิ่มเติมเทคนิควิธีสอนใหม่เข้าไปเพื่อให้เกิดผลการเรียนรู้ที่ดียิ่งขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการนำความรู้ไปใช้ มีเป้าหมายสำคัญคือ องค์ความรู้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาคน พัฒนางาน และพัฒนาองค์กร

ง. ขั้นตอนที่ 4 การเก็บรักษาความรู้ (Knowledge Maintenance)

การเก็บรักษาความรู้ หมายถึง กระบวนการทบทวน ความถูกต้อง ความทันสมัยของความรู้ก่อนที่จะนำไปไว้ในระบบฐานความรู้ (Knowledge Base) ขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้จากความสำเร็จ (Best Practice) เทคนิควิธีการ (Know-How) ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการทำงาน เพราะสิ่งเหล่านี้สามารถพัฒนาได้จนกลายเป็นภูมิปัญญา (Wisdom) ขององค์กรได้ เพราะการจัดการความรู้ในสังคมไทยปัจจุบันหลายองค์กรได้นำข้อสรุปที่ได้จากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ไปไว้ในบนเว็บไซต์ขององค์กร โดยบางองค์กรยังไม่เคยนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปทดลองใช้จริง หากมีการนำไปใช้แล้วพบปัญหา หรือผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเจ้าของความรู้ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการตรวจสอบความถูกต้องก่อนจะนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปเผยแพร่ให้กับบุคลากรท่านอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้การทบทวนความถูกต้องจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะบริบทแวดล้อมในการทำงานเกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นความรู้ในการทำงานที่จำเป็นต้องมีความถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้นในการปรับปรุงความรู้จึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำแค่ปีนี้เสร็จแล้วก็จบ หากนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ซ้ำแล้วผลไม่ได้ตามที่คาดหวังผู้ที่รับผิดชอบในการจัดเก็บความรู้ขององค์กรจะต้องนำมาปรับให้ทันต่อเหตุการณ์ด้วย

2.4.4 การแบ่งปันความรู้

ก. องค์ประกอบของกระบวนการแบ่งปันความรู้

Hooff และ Ridder (2004, อ้างถึงใน ชญาดา ตีมาลัย, 2559, น.30) กล่าวถึงองค์ประกอบของกระบวนการแบ่งปันความรู้ว่าเป็นกระบวนการที่แต่ละคนแลกเปลี่ยนความรู้ของตนเอง ร่วมกันสร้างองค์ความรู้ใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงความรู้ ส่วนบุคคลให้เป็นความรู้ขององค์กร ดังนั้น กระบวนการ แบ่งปันความรู้จึงประกอบไปด้วย 2 องค์ประกอบหลัก คือ

(1) การให้ความรู้ (Knowledge Donating) คือ การสื่อสารความรู้ของปัจเจกบุคคลให้บุคคลอื่น ทั้งในแนวนอน ได้แก่เพื่อนร่วมงาน เพื่อนต่างหน่วยงาน ชุมชนนักปฏิบัติ และในแนวตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงฐานข้อมูลขององค์กร

(2) การสะสมความรู้ (Knowledge Collecting) คือ การสื่อสารเพื่อรับความรู้จากบุคคลอื่น อันได้แก่เพื่อนร่วมงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร ปรึกษาหารือกันเพื่อแบ่งปันความรู้ และสร้างองค์ความรู้ใหม่ร่วมกัน

ทั้งนี้ โดยมีพื้นฐานที่ควรทราบเพื่อให้บรรลุกลยุทธ์การแบ่งปันความรู้ 5 ประเด็น ดังนี้ (Fatememeh & Leila, 2014, P.239-261)

(1) เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถเป็นตัวช่วยกระจายความรู้ได้ทั้งสองประเภท แต่สำหรับความรู้ที่ฝังลึกจะช่วยได้น้อยกว่าความรู้ที่ชัดแจ้ง

(2) การปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์เป็นวิธีพื้นฐานของการแบ่งปันความรู้

(3) กลยุทธ์การจัดการความรู้ต้องสอดคล้องปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การ

(4) การสร้างแรงจูงใจเช่นเงินรางวัล การได้รับการยอมรับและยกย่องสามารถชักชวนคนที่จะแบ่งปันความรู้

(5) ความไว้วางใจเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้มีการแบ่งปันความรู้

ข. วิธีการแบ่งปันความรู้

Peyman Akhavan AkBAR Rahimi and Gholamhossein Mehralian (2013, P.357-393) สรุปวิธีการแบ่งปันความรู้ได้เป็น 2 วิธีหลัก ดังนี้

(1) วิธีเอกสารความรู้ (Methods of knowledge documenting) เป็นวิธีที่ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความรู้ถูกถ่ายทอดและแบ่งปันออกมาในรูปแบบของตัวอักษรบนกระดาษ รายงาน หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ บุคคลสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง

(2) วิธีปฏิสัมพันธ์ (Methods of interaction) เป็นวิธีการแบ่งปันความรู้โดยอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แลกเปลี่ยนความคิด มุมมอง ประสบการณ์ของผู้รู้ระหว่างกัน เช่น การเล่าเรื่อง ชุมชนนักปฏิบัติ การใช้ที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยง การสอนงาน เพื่อนช่วยเพื่อน การเวียนงาน การสัมภาษณ์ เมื่อออกจากงาน การทำงานเป็นทีม วิธีผ่านระบบสารสนเทศ เป็นต้น (ชญาดา ตีมาลัย, 2559, น.33)

ค. ประโยชน์ของการแบ่งปันความรู้

Kaisa Henttonen Aino Kianto and Paavo Ritala (2016, อ้างถึงใน ชญาดา ตีมาลัย, 2559, น.41-42) พบว่าการแบ่งปันความรู้ เป็นวิธีที่ช่วยให้พนักงานได้ใช้ทักษะ และความรู้ของพวกเขาได้อย่างเต็มที่ เกิดเป็นความเชี่ยวชาญใหม่ ๆ สามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนเอง และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของอีกบุคคลหนึ่งได้อีกด้วย

ในส่วนขององค์การ การแบ่งปันความรู้มีบทบาทสำคัญในการช่วยให้องค์การตระหนักถึงวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ สามารถช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพและนวัตกรรม ผลการปฏิบัติงานขององค์การ (O'Dell and Grayson, 1998; Gold et al., 2001; Goldoni and Oliviera, 2006; Lin, 2007, อ้างถึงใน ชญาดา ตีมาลัย, 2559, น.42) ซึ่งจะเป็ประโยชน์ทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ (Grotenhuis and Weggeman, 2002; Parekh, 2009; Nooshinfard Fatememeh and Nemati-Anaraki Leila, 2014, อ้างถึงใน ชญาดา ตีมาลัย, 2559, น.42) จากประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ได้รับความรู้จากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ด้านนั้น ๆ
- (2) ได้ทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งสนับสนุนให้พนักงานสามารถเป็นผู้เชี่ยวชาญขององค์กรในอนาคต
- (3) แก้ปัญหาในขั้นตอนหลักในการปฏิบัติงานซึ่งจะช่วยประหยัดเวลา เงินและกำลังคน

2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร

2.5.1 ความหมายของการพัฒนาบุคลากร

พะยอม วงศ์สารศรี (2541, น.146) ได้ให้ความหมายว่าเป็น การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพประสบผลสำเร็จเป็นที่พึงพอใจแก่องค์กร

ชาญชัย อาจิมสมาจารย์ (2544, น.10) ได้ให้ความหมายว่าเป็น การพัฒนาบุคลากร เป็นกรรมวิธีต่าง ๆ ที่มุ่งเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ทักษะ และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อเพิ่มความสามารถของบุคลากรให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

ศิริพร สกุลเจริญพร (2553, น.20) ได้ให้ความหมายว่าเป็น กระบวนการใด ๆ ที่ทางองค์กรจัดทำขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรได้เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ และความรู้สึกนึกคิดที่ดีต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในที่สุด

จึงสรุปได้ว่า “การพัฒนาบุคลากร” หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่องค์กรได้จัดทำขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมและเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

2.5.2 ประโยชน์ของการพัฒนาบุคลากร

ศรีธรรมรัฐ (2541, น.194) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการพัฒนาบุคลากรไว้ 6 ประการ ดังนี้

(1) การพัฒนาบุคลากรช่วยทำให้ระบบและวิธีการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น มีการประสานงานที่ดีขึ้น เพราะการพัฒนาบุคลากรจะช่วยเร่งรัดความสนใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความสำนึกรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ย่อมจะสามารถนำเอาความรู้ที่นำไปใช้ปฏิบัติงานต่อไปได้ และยังสามารถนำเอาความรู้ที่นำไปปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในที่สุด

(2) การพัฒนาบุคลากรเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ประหยัด ลดความสิ้นเปลืองที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะเมื่อบุคลากรได้รับการพัฒนาเป็นอย่างดีแล้ว ย่อมสามารถที่จะปฏิบัติงาน

ได้อย่างถูกต้อง ความผิดพลาดก็ลดน้อยลง มีผลทำให้องค์การลดค่าใช้จ่ายในส่วนการซ่อมบำรุงรวมถึงการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ลงด้วย

(3) การพัฒนาบุคลากรเป็นการช่วยลดระยะเวลาของการเรียนรู้งานให้น้อยลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เพิ่งเข้าทำงานหรือรับตำแหน่งใหม่

(4) การพัฒนาบุคลากรช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ในการตอบคำถามหรือให้คำแนะนำแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพราะบุคลากรที่เข้าทำงานใหม่หรือเข้ารับตำแหน่งงานใหม่ในระยะแรกอาจจะมีความเข้าใจในลักษณะงานหน้าที่ใหม่ไม่มากนัก จึงต้องสอบถามหรือขอคำแนะนำจากหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ

(5) การพัฒนาบุคลากรเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นบุคลากรต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งใด ๆ ในองค์กร มักจะคำนึงถึงความรู้ ทักษะ ความสามารถ ซึ่งผู้ที่ได้รับการพัฒนาแล้วย่อมมีโอกาสมากกว่าผู้ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา

(6) การพัฒนาบุคลากรยังช่วยให้บุคคลนั้นมีโอกาสได้รับความรู้ ความคิดใหม่ ๆ ทำให้เป็นคนที่ทันสมัย ทันทต่อเหตุการณ์และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งจะมีผลดีกับองค์การ

2.5.3 รูปแบบการพัฒนาบุคลากร

สำหรับรูปแบบการพัฒนาบุคลากรนั้น สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น

ก. การฝึกอบรม (Training)

ถนอมศักดิ์ สุภิกภักดิ์ (2545, น.15) กล่าวว่า การฝึกอบรมเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านพฤติกรรม (Behavior) ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) ตลอดจนสามารถนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับรูปแบบของการฝึกอบรมนั้น สายใจ ชูปวา (2541, อ้างถึงใน ศิริพร สกุลเจริญพร, 2553, น.29-30) ได้กล่าวว่ามีอยู่ 8 รูปแบบ ดังนี้

- (1) การบรรยาย (Lecture Method)
- (2) การสาธิต (Demonstration Method)
- (3) การระดมความคิด (Brain Storming)
- (4) การสัมมนา (Seminar Method)
- (5) การประชุมอภิปราย (Conference Method)
- (6) การแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing Method)
- (7) กรณีตัวอย่าง (Case Method)

(8) วิธีใช้วิธีการหรือเทคนิคอื่น เช่น วิธีซินดิเกต (Syndicate) วิธีการทดลอง (Experimentation) วิธีโต้วาที (Debate) เกมจัดการ (Management Game) และวิธีการอื่นๆ ซึ่งแต่ละวิธีนั้นย่อมเหมาะสมกับการฝึกอบรมที่แตกต่างกัน

ข. การสอนงาน (Coaching)

ศิริพร สุกุลเจริญพร (2553, น.33) การสอนงาน (Coaching) หมายถึง การสอนงานลูกน้องของตนเอง การสอนงานเป็นเทคนิคหนึ่งในการพัฒนาบุคลากรหรือลูกน้องของตน ทั้งนี้จะเรียกผู้สอนงานว่า “Coach” โดยปกติผู้เป็น Coach สามารถเป็นได้ทั้งผู้บริหารระดับสูง (Top Management level) เช่น ผู้อำนวยการ ระดับกลาง (Middle Management level) เช่น ผู้จัดการฝ่าย และระดับต้น (Low Management level) เช่น หัวหน้างาน ส่วนผู้ถูกสอนงานโดยปกติจะเป็นลูกน้องที่อยู่ภายในทีม หรือกลุ่มงานเดียวกันเรียกว่า Coachee

ค. การสอนงาน (Mentoring)

ศิริพร สุกุลเจริญพร (2553, น.33) การสอนงาน (Mentoring) หมายถึง พี่เลี้ยงเป็นการให้ผู้ที่มีความสามารถหรือเป็นที่ยอมรับ หรือผู้บริหารในหน่วยงานให้คำปรึกษา และแนะนำช่วยเหลือรุ่นน้องหรือผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเพื่อให้มีศักยภาพสูงขึ้นแต่อาจไม่เกี่ยวกับหน้าที่ในปัจจุบันโดยตรง พี่เลี้ยง จะเรียกว่า Mentor ส่วนบุคคลที่ได้รับการดูแลจากผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพี่เลี้ยงเรียก Mentee ทั้งนี้ บางองค์กรจะเรียกระบบพี่เลี้ยงหรือ Mentoring System นี้ว่า Buddy System เป็นระบบที่พี่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในน้อง คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำเมื่อ Mentee มีปัญหา

ง. การพัฒนาตนเอง (Self-Development)

ปราณี รามสูต และจำรัส ดั่งสุวรรณ (2545, อ้างถึงใน วรรณวิสา แยมเกตต์, 2558, น.13) ได้กล่าวว่า การพัฒนาตนเองในเชิงจิตวิทยาคือ การทำเพื่อความก้าวหน้าเป็นการปรับปรุงไปที่จะพัฒนาให้ดีขึ้น เพื่อให้ชีวิตไปสู่ก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

Miller (1979, อ้างถึงใน วรรณวิสา แยมเกตต์, 2558, น.14) ได้กล่าวว่า เป็นการใฝ่หาความรู้ของตนเองในการสะสมความรู้และประสบการณ์ให้มากขึ้น และในที่สุดก็จะเป็นการพัฒนาตนเองในแต่ละคน

นิรันดร์ วัชรินทร์ (2540, น.20-21) ได้กล่าวโดยสรุปว่า วิธีการพัฒนาตนเองมีวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) อ่านหนังสือเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง
- (2) การร่วมประชุมหรือรับการฝึกอบรม
- (3) การสอนหนังสือหรือบรรยายต่าง ๆ
- (4) การร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนหรือองค์กรต่าง ๆ

- (5) การร่วมเป็นที่ปรึกษาแก่บุคคลหรือหน่วยงาน
- (6) การศึกษาต่อหรือเพิ่มเติมจากสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยปิด
- (7) การพบปะเยี่ยมเยียนบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ
- (8) การเป็นผู้แทนในการประชุมต่าง ๆ
- (9) การจัดทำโครงการพิเศษ
- (10) การค้นคว้าหรือการวิจัย
- (11) การศึกษาดูงาน

จ. e-Learning

ศิริพร สุกุลเจริญพร (2553, น.48) e-Learning (Electronic learning) คือ การเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ความหมายของ e-learning ถูกตีความต่างกันไปตามประสบการณ์ของแต่ละคน แต่มีส่วนที่เหมือนกันคือใช้เทคโนโลยี เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ โดยมีการพัฒนาตลอดเวลา ตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี สำหรับผู้เขียนให้ความหมายของ e-Learning ว่าเป็น "การใช้เทคโนโลยี โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตเข้ามาส่งเสริมการเรียน การสอน ให้เกิดประสิทธิผล"

2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเรียนรู้ของทีม

2.6.1 ความหมายของทีม (Team)

Johnson and Johnson (2006, อ้างถึงใน เต๋นชัย เอี่ยมสุวรรณ, 2556, น.28) ทีมไม่เพียงแต่เป็นจำนวนของคนที่ทำงานด้วยกันเท่านั้น แต่ทีมหมายถึงโครงสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทีมประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สองคนหรือมากกว่าสองคนที่มีการพึ่งพาอาศัยกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย มีการปฏิบัติร่วมกัน ตระหนักต่อผู้ที่เป็นทั้งสมาชิกและไม่ใช่มชิกของทีม มีบทบาทหน้าที่เพื่อการปฏิบัติที่ชัดเจน และมีข้อจำกัดของช่วงระยะเวลาการเป็นสมาชิก แต่ก่อนที่จะเป็นทีมอันดับแรกต้องมีการเกิดกลุ่ม ซึ่งแนวคิดของกลุ่มและทีมมีส่วนคล้ายคลึงและถูกนำมาใช้แทนกัน แต่กลุ่มทั้งหมดไม่ใช่ทีม และก็เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม

สมคิด บางโม (2551, น.245) ได้ให้ความหมายว่า "ทีม" หมายถึง กลุ่มของคนทำงานร่วมกัน มุ่งมั่นในความสำเร็จของงานร่วมกัน ในคณะรัฐมนตรีย่อมมีทีมเศรษฐกิจ ทีมความมั่นคง ทีมการเมือง ในบริษัทที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมย่อมมีทีมการตลาด ทีมการผลิต ทีมการเงิน และทีมการบริหาร ดังนั้นทีมงานจึงเป็นกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่รวมตัวกันอย่างจริงจังเพื่อทำงานด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ในองค์กรต่าง ๆ ที่มีขนาดใหญ่ งานจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้จะต้องมีทีมงานหรือมีการทำงานเป็นทีมมากกว่าที่ทุกคนจะทำงานไปตามลำพัง

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคณะ (2545, อ้างถึงใน เต๋นชัย เอี่ยมสุวรรณ, 2556, น.29) กล่าวว่า "ทีม" หรือ "ทีมงาน" หมายถึงกลุ่มคนที่ต้องมาทำงานร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน

และเป็นกรรวมตัวที่จะต้องอาศัยความเข้าใจ ความผูกพัน และความร่วมมือซึ่งกันและกันของสมาชิกในกลุ่มเพื่อที่สมาชิกแต่ละคนจะสามารถทำงานร่วมกัน จนประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายสูงสุดของทีมได้

สุพานี สอนชื่อ (2543, อ้างถึงใน สุทธิเทพ ศิริพิพัฒนกุล, 2553, น.103) ได้อธิบายความหมายของการเรียนรู้เป็นทีม ว่าเป็นการที่สมาชิกได้รวมตัวกันเพื่อเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ร่วมกันโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องโดยอาศัยสารสนเทศเพื่อทำงานในกลุ่มคนที่มาจากหลากหลายฝ่ายงานจนเกิดเป็นความคิดร่วมกันของกลุ่ม (Group Thinking) และกลุ่มจะไม่ครอบงำแนวคิดของสมาชิกคนอื่น ๆ โดยการเรียนรู้เป็นทีมนี้จะกระตุ้นให้กลุ่มมีการสนทนาและการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว จึงนำวิสัยทัศน์ของแต่ละบุคคลมาแลกเปลี่ยนกันหาข้อสรุปออกมาเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันเพื่อไปสู่เป้าหมายขององค์กร

จึงสรุปได้ว่า “การเรียนรู้ของทีม” หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่รวมตัวกันเพื่อทำงานร่วมกันในองค์กรต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันและมีความร่วมมือกัน เพื่อทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จ

2.6.2 กิจกรรมของการเรียนรู้เป็นทีม

วรวรรณ วาณิชยเจริญชัย (2548, น.81) ได้สรุปกิจกรรมของการเรียนรู้เป็นทีมไว้ ดังนี้

(1) การมีแนวคิดและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน และมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน กิจกรรมที่ใช้คือการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ การจัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่กลุ่มตัวอย่าง การทำความเข้าใจนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร การเขียนวิสัยทัศน์ตนเองและแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ร่วมกันกับสมาชิกอื่น

(2) การมีความไว้วางใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน กิจกรรมที่ใช้คือ กิจกรรมสนทนาเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าร่วมทีม

(3) การกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบ กิจกรรมที่ใช้คือ กิจกรรมการแต่งตั้งผู้นำทีม และการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของสมาชิกในทีมและวิทยาการกระบวนการรวมทั้งการตั้งกฎ กติกา และมารยาทของทีม

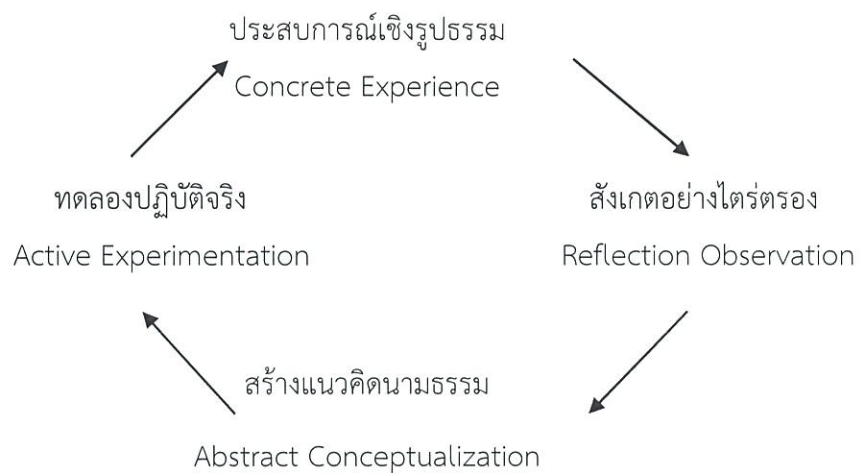
(4) การระดมสมอง และการอภิปราย กิจกรรมที่ใช้คือ การระดมสมอง และการอภิปรายในการคัดเลือกองค์ความรู้ การสร้างความรู้ การตรวจสอบความถูกต้องขององค์ความรู้และอภิปรายสรุปผล

(5) การสอบถามและการสะท้อนความคิดเห็น กิจกรรมที่ใช้คือ การใช้กระบวนการซักถามและการสะท้อนการเรียนรู้ถึงวิธีการที่ปฏิบัติอยู่ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้และความคิดเห็น

(6) การฝึกปฏิบัติร่วมกัน กิจกรรมที่ใช้คือ การนำต้นแบบที่ได้จัดทำขึ้นไปทดลองปฏิบัติในการทำงานจริง

(7) การถ่ายทอดวิธีการปฏิบัติและทักษะความรู้ กิจกรรมที่ใช้คือ การเขียนต้นแบบและการนำองค์ความรู้ที่ได้จัดเก็บไว้บนเว็บไซต์ เพื่อเผยแพร่ความรู้และให้สมาชิกได้เข้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ

2.7 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเรียนรู้เชิงประสบการณ์



ที่มา : วัฏจักร 4 แบบจำลองการเรียนรู้เชิงประสบการณ์ของโคลบ. (1991, อ้างถึงใน เมธี ประทุมทา, 2561, น.19)

ทฤษฎีวงจรการเรียนรู้จากประสบการณ์ของโคลบ (1991, อ้างถึงใน เมธี ประทุมทา, 2561, น.19) สามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

ขั้นที่ 1 ประสบการณ์เชิงรูปธรรม เป็นขั้นตอนที่ผู้เรียนรู้เข้าไปมีส่วนร่วมและรับรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ เน้นการใช้ความรู้สึก และ ยึดถือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงตามที่ตนประสบในขณะนั้น

ขั้นที่ 2 สังเกตอย่างไตร่ตรอง เป็นขั้นตอนที่ผู้เรียนรู้มุ่งที่จะทำความเข้าใจความหมายของประสบการณ์ที่ได้รับโดยการสังเกตอย่างรอบคอบเพื่อไตร่ตรองพิจารณา

ขั้นที่ 3 สร้างแนวคิดนามธรรม เป็นขั้นตอนที่ผู้เรียนรู้ใช้เหตุผลและการใช้ความคิดในการสรุปรวบยอดเป็นหลักการต่าง ๆ

ขั้นที่ 4 ทดลองปฏิบัติจริง เป็นขั้นตอนที่ผู้เรียนรู้นำเอาความเข้าใจที่สรุปได้ในขั้นที่ 3 ไปทดลองปฏิบัติจริง เพื่อทดสอบว่าถูกต้องหรือเป็นขั้นตอนที่เน้นในการประยุกต์ใช้

ทั้งนี้ โดย Honey & Mumford (1992, อ้างถึงใน เมธี ประทุมทา, 2561, น.20) ได้อธิบายถึงการเรียนรู้แบบประสบการณ์ว่ามีความสำคัญกับการเรียนรู้ของมนุษย์เป็นอย่างมาก เพราะหากผู้เรียนไม่สามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ได้ ก็เท่ากับว่าผู้เรียนไม่สามารถหาความรู้และนำไปฝึกฝนจนเกิดเป็นทักษะได้ จนนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ ๆ ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ยิ่งไปกว่านั้นเขายังเชื่อว่าการกระทำใด ๆ ของมนุษย์ล้วนแต่เป็นผลมาจากประสบการณ์แทบทั้งสิ้น

2.8 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจและการพัฒนาความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

Herzberg (1959, อ้างถึงใน สุรินทร์ กลิ่นชะเอม, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น.14) ได้ศึกษาถึงเรื่องของการจูงใจ โดยเสนอว่า มีปัจจัย 2 อย่างที่มีผลต่อการจูงใจบุคลากรหรือพนักงานให้ทำงานคือ

(1) Hygiene Factors หรือเรียกว่าปัจจัยอนามัย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ต้องมีในการทำงานถ้าขาดส่วนนี้ไปจะมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรหรือพนักงาน แต่ปัจจัยอนามัยนี้ไม่ได้เป็นปัจจัยที่จูงใจให้บุคลากรหรือพนักงาน อยากรทำงานโดยตรง ประกอบด้วย

- เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary and Benefits)
- การบังคับบัญชา (Supervision)
- สภาพการทำงาน (Work Condition)
- สถานภาพในการทำงาน (Status)
- ความมั่นคงในการทำงาน (Security)
- ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Relations)
- นโยบายต่าง ๆ ในการทำงาน (Policy)

จะเห็นว่ามีเงินเดือน รวมอยู่ในปัจจัยอนามัยนี้ด้วย Herzberg มองว่าเงินเดือนเป็นปัจจัยที่ต้องมี และต้องจ่ายเพื่อเป็นการตอบแทนการทำงานของพนักงาน แต่การใช้เงินเดือนเป็นตัวจูงใจโดยตรง จะไม่ได้ผลในการรักษาพนักงานให้อยู่กับองค์กร

(2) Motivator Factors เป็นปัจจัยที่สามารถจูงใจพนักงานให้อยากรทำงานได้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ประกอบไปด้วย

- ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)
- การได้รับความสำคัญ (Recognition)
- ความรับผิดชอบในงานที่ทำ (Responsibility)
- ความน่าสนใจของงาน (Task Interest)
- การเจริญเติบโตในการทำงาน (Growth)

นอกจากนี้ Moos (1983, อ้างถึงใน สุรินทร์ กลิ่นชะเอม, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น.16) ได้แบ่งลักษณะของสภาพแวดล้อมในการทำงานและได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมด้านหนึ่งคือ “การสั่งการและระเบียบในองค์กร” (Order and Organization) คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์การสร้างความเชื่อถือให้แก่บุคลากรหรือพนักงาน เพื่อให้พนักงานฟังและปฏิบัติตาม

2.9 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประสานงาน

สมคิด บางโม (2538, อ้างถึงใน ภิญญา ทนวงษ์, 2555, น.15) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน และการติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ให้งาน ข้ำซ้อน ขัดแย้งกันเอง หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างราบรื่นสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ อย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ

ธีระรัตน์ นาคนนท์ (2550, น.25) กล่าวว่า หลักของการบริหารงานที่ดีนั้น จะต้องมีหรือจัดให้มีการประสานงานในการทำงานให้เกิดขึ้นให้ได้ ซึ่งจะต้องมีหลักของการประสานงานดังนี้

(1) การประสานงานที่ดีจะต้องทำให้ทรัพยากรทางการบริหารซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุและวิธีการ ประสานสอดคล้องกันในลักษณะที่ทำให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงที่สุดในการทำงาน

(2) การประสานงานจะต้องให้เกิดขึ้นในทุกระดับชั้น กล่าวคือตั้งแต่ระดับผู้บริหารสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมนโยบายลงมาจนถึงผู้ปฏิบัติงานระดับต่ำสุด

(3) การประสานงานที่ดีจะต้องช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานโดยจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ไม่ซ้ำซ้อนกันและจะต้องทำให้งานเป็นไปตามสายงานอย่างสม่ำเสมอไม่ติดขัดที่ใดที่หนึ่ง

นอกจากการประสานงานที่ดีจะต้องมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังจะต้องพิจารณาหลักการดังต่อไปนี้อีกด้วย (Joseph A. Litterer, 1965, อ้างถึงใน ธีระรัตน์ นาคนนท์, 2550, น.25) คือ

(1) ความสำเร็จของการประสานงานจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กรทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical) และความสัมพันธ์แนวนอน (Horizontal) แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอนจะมีบทบาทต่อความสำเร็จของการประสานงานมากกว่าในแนวดิ่ง

(2) การกำหนดนโยบายและการวางแผนจะช่วยให้การประสานงานประสบความสำเร็จ

(3) ส่วนต่าง ๆ แต่ละส่วนในองค์กรจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

คู่มือการปฏิบัติงาน (Operation Manual) (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2548, อ้างถึงในนิพนธ์ ปัญญโชติกุล, 2553, น.18-20)

- แผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของกระบวนการ
- ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการ
- จัดทำขึ้นสำหรับงานที่มีความซับซ้อน มีหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับหลายคน
- สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน
- เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานไว้ใช้อ้างอิง ไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

2.10.1 วัตถุประสงค์ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

- เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร แสดงถึงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานของกิจกรรมกระบวนการต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการองค์การ
- เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน ที่มุ่งไปสู่การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของส่วนราชการได้มาตรฐานเป็นไปตามเป้าหมาย ได้ผลิตผลหรือการบริการที่มีคุณภาพ เสรีจรวดเร็วทันตามกำหนดเวลานัดหมาย มีการทำงานปลอดภัยและไม่สร้างมลพิษแก่ชุมชน เพื่อการบรรลุข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการ

2.10.2 ประโยชน์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานต่อองค์การและผู้บังคับบัญชา

- ใช้ฝึกอบรมข้าราชการใหม่
- ประหยัดงบประมาณในการฝึกอบรม เนื่องจากหัวหน้างานใช้เป็นคู่มือในการสอนงาน
- ทำให้การกำหนดหน้าที่การงานชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน
- ใช้ในการควบคุมงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานให้มีความผิดพลาดในการทำงานลดน้อยลง

- เป็นคู่มือในการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Review) ของบุคลากร

- ช่วยในการปรับปรุงงานและออกแบบกระบวนการงานใหม่
- ใช้เป็นฐานในการประกาศเวลามาตรฐานการให้บริการ

2.10.3 ประโยชน์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานต่อผู้ปฏิบัติงาน

- ได้รับทราบภาระหน้าที่ของตนเองชัดเจนยิ่งขึ้น
- ได้เรียนรู้งานเร็วขึ้นทั้งตอนที่เข้ามาทำงานใหม่/หรือตอนที่ย้ายงานใหม่
- มีขั้นตอนในการทำงานที่แน่นอน ทำให้การทำงานได้ง่ายขึ้น

- รู้จักวางแผนการทำงานเพื่อให้ผลงานออกมาตามเป้าหมาย
- สามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อการวิเคราะห์งานให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา
- สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะมีสิ่งที่ยั่งยืน
- สร้างความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

ในการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” นั้น ผู้ศึกษา ได้ดำเนินการศึกษาโดยมีวิธีการดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

3.1 ระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาทบทวนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการศึกษาหรือวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่มีการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์จากประสบการณ์ในการทำงานสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในคดีตัวอย่างที่ผู้ศึกษาได้เคยปฏิบัติมาจริง เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ และนำมาประมวลรวบรวมกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพดังกล่าว ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคล (Interview) และการสนทนากลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้เกิดการยอมรับนับถือในผลการศึกษาร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำเสนอสรุปผลการศึกษาในที่สุดต่อไป

3.2 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

3.2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2.2 ขอบเขตของประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

ดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนางานในด้านดังกล่าวของนิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับ

คดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมจำนวน 18 คน เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาให้กับรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ

3.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

ตั้งแต่เดือนมกราคม 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2562

3.4 วิธีและขั้นตอนดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวิธีและขั้นตอนดำเนินการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

(1) ดำเนินการศึกษาทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำคำร้องและการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา

(2) ดำเนินการศึกษาทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 ส่วนที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด และส่วนที่ 2 ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการพัฒนางาน เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาระบบงานเพื่อสนับสนุนภารกิจดังกล่าว

(3) ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยเป็นการศึกษาทบทวนจากประสบการณ์ในการดำเนินคดีตัวอย่างของผู้ศึกษาโดยตรง กล่าวคือ คดีของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 67/2556 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานจริง พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไข ปัญหา

(4) ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาของนิติกรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนางานในด้านดังกล่าว

(5) ดำเนินการจัดสนทนากลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) โดยเป็นการสนทนาระหว่างนิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย รวมจำนวนประมาณ 18 คน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนางานในด้านดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการยอมรับนับถือในผลการศึกษาครั้งนี้

(6) สุดท้าย ผู้ศึกษาจึงจะดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ และประมวลสภาพปัญหาและอุปสรรค พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนางานในด้านดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาตามข้อ (1) ถึง (5) ทั้งหมด แล้วนำเสนอผลการศึกษาลงจดข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะไว้ในเอกสารฉบับนี้

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ใช้เครื่องมือในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(1) แบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังกล่าวในข้อ 3.4 (4)

(2) แบบบันทึกประเด็นการสนทนากลุ่ม เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมประเด็นการสนทนากลุ่มนิติกร ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวในข้อ 3.4 (5)

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาทบทวนรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการศึกษา ทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการศึกษาทบทวนคดีตัวอย่าง ตลอดจน การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเป้าหมายตามวิธีการดังกล่าวทั้งหมดแล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้รับ มาดำเนินการวิเคราะห์และประมวลเพื่อนำเสนอถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค พร้อมทั้งข้อสรุปหรือ ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจ ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาไว้ใน เอกสารฉบับนี้

บทที่ 4

ผลการศึกษาทบทวนจากคดีตัวอย่าง ในการดำเนินการที่ผ่านมา

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาทบทวนวรรณกรรมตามความหมาย แนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าวในบทที่ 2 แล้ว ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาในขั้นตอนต่อไปดังกล่าวไว้ในบทที่ 3 วิธีการศึกษา หัวข้อที่ 3.3 (3) โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ กล่าวคือ ศึกษาทบทวนจากประสบการณ์ดำเนินคดีตัวอย่างของผู้ศึกษาโดยตรง คือ คดีของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 67/2556 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อที่ผู้ศึกษาจะได้ทบทวนและนำเสนอถึงขั้นตอนการดำเนินการในคดีตัวอย่างดังกล่าว และจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรครวมทั้งการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในแต่ละขั้นตอนเพื่อที่จะนำผลการศึกษาทบทวนไปดำเนินการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางแนวทางการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าว ตามที่จะได้นำเสนอไว้ในบทที่ 4 นี้

4.1 ข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคจากคดีตัวอย่าง

ในการดำเนินคดีตัวอย่างดังกล่าว สามารถพิจารณาโดยแบ่งออกได้ จำนวน 9 ขั้นตอน ดังนี้

4.1.1 ขั้นตอนการศึกษาและจัดทำหนังสือเสนอความเห็น

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนของคณะสมาชิกรัฐสภารวมจำนวน 66 คน ได้มอบหมายให้ผู้ศึกษาดำเนินการจัดทำ “หนังสือเสนอความเห็นของคณะสมาชิกรัฐสภา” กราบเรียน ประธานรัฐสภา เพื่อขอเสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 อันเป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

(1) ข้อจำกัดเรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน

เนื่องจากการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยนั้น ในระดับปริญญาตรีจะเป็น การศึกษาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก ส่วนการศึกษากฎหมายกฎหมายเฉพาะด้านนั้น จะมีการศึกษาเพียงเล็กน้อยและศึกษาเฉพาะหลักการที่สำคัญเท่านั้น สำหรับการศึกษาระดับปริญญาโทก็จะเป็นการศึกษากฎหมายเฉพาะในด้านหนึ่งด้านใด เช่น ด้านกฎหมายมหาชน ด้านกฎหมายระหว่าง ประเทศ หรือด้านกฎหมายอาญา เป็นต้น ดังนั้น นักนิติศาสตร์จึงไม่ได้มีความรู้กฎหมายครบทุกด้าน ซึ่งในขณะที่มีการดำเนินการในคดีตัวอย่างนั้น ผู้ศึกษายังมีข้อจำกัดเรื่ององค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย การคลังและเงินแผ่นดิน ทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนเพียงพอว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินฯ มีข้อความชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

(1.1) ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษากฎหมายการคลังและเงินแผ่นดินจากตำรา ทางวิชาการและคำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการคลังของอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องดำเนินการ หาซื้อมาศึกษาด้วยตนเอง

(1.2) ผู้แทนคณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว ได้ติดต่อประสาน งานกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายการคลังซึ่งเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย และให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาส โทรศัพท์เพื่อขอรับคำแนะนำเกี่ยวกับหลักกฎหมายดังกล่าว

(2) ข้อจำกัดเรื่องความรู้และวิธีการจัดทำหนังสือเสนอความเห็น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำ วินิจฉัย พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดวิธีการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่าจะต้องประกอบ ไปด้วยเนื้อหาอย่างไร และจะต้องมีเอกสารใดเป็นเอกสารแนบท้ายหนังสือเสนอความเห็นหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับทางรัฐสภาก็มิได้มีระเบียบหรือข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจ ที่ไม่ชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นเพื่อเริ่มกระบวนการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ศึกษาในขณะนั้น

(1) ผู้ศึกษาได้โทรศัพท์ประสานงานไปยังสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและได้รับ คำแนะนำว่า ให้จัดทำหนังสือเสนอความเห็นในรูปแบบของหนังสือราชการที่สมาชิกรัฐสภาจัดทำ เพื่อกราบเรียนประธานรัฐสภาตามปกติ

(2) ผู้ศึกษาได้ใช้ความรู้และประสบการณ์เรื่องการจัดทำคำคู่ความหรือการยกอ้าง คำฟ้องในคดีของศาลยุติธรรมมาใช้ในการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นและการจัดทำเอกสาร แนบท้าย

4.1.2 ขั้นตอนการลงลายมือชื่อในหนังสือเสนอความเห็น

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้จัดทำหนังสือเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าวเสร็จแล้ว ผู้ศึกษาได้ส่งมอบหนังสือพร้อมทั้งบัญชีลงลายมือชื่อของสมาชิกรัฐสภาแนบท้ายหนังสือดังกล่าวให้กับผู้แทนสมาชิกรัฐสภาที่จะเป็นผู้เสนอความเห็น จากนั้นผู้แทนสมาชิกรัฐสภาจึงได้นำไปให้สมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นรวมจำนวน 66 คน ลงลายมือชื่อ และส่งหนังสือเสนอความเห็นฉบับดังกล่าวกราบเรียนประธานรัฐสภา (ในขณะนั้น)

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการขั้นตอนนี้

4.1.3 ขั้นตอนการจัดส่งหนังสือเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ประธานรัฐสภา (ในขณะนั้น) ได้รับหนังสือเสนอความเห็นดังกล่าวแล้ว ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือที่ สผ 0001/16890 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2556 กราบเรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป และสำนักคดี 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับหนังสือเสนอความเห็นดังกล่าว ตามเลขรับที่ 415 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 เวลา 13.30 นาฬิกา

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนนี้ เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ผู้ศึกษาจึงไม่มีปัญหาและอุปสรรคโดยตรงในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการประสานงานและการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการประสานงานเพื่อแจ้งความคืบหน้าและนำส่งหลักฐานการรับเรื่องของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้กับสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็น จึงทำให้ยังไม่มีมาตรฐานเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวที่มีความชัดเจน

4.1.4 ขั้นตอนการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือเสนอความเห็นของคณะสมาชิกรัฐสภาจากประธานรัฐสภาในขณะนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับความเห็นไว้พิจารณาวินิจฉัยเป็นคดีเรื่องพิจารณาที่ 67/2556

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

สำหรับในขั้นตอนนี้ เป็นการดำเนินการของศาล ผู้ศึกษาจึงไม่มีปัญหาและอุปสรรคโดยตรงในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นที่หากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความตกลงร่วมกัน

กับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการกำหนดพนักงานคดีที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานกับสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นและมติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีความชัดเจน ก็จะทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการรับทราบคำสั่งศาล และการประสานงานระหว่างกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ

4.1.5 ขั้นตอนการจัดทำเอกสารชี้แจงและให้มาให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินคดีเรื่องพิจารณาที่ 67/2556 ดังกล่าวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีคำสั่งให้คณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นจัดทำเอกสารชี้แจงและให้มาให้ถ้อยคำต่อศาล

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในขั้นตอนนี้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งให้คณะสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นจัดทำเอกสารชี้แจงและให้มาให้ถ้อยคำต่อศาลตามวันและเวลาที่ศาลกำหนด ดังนั้น หากศาลมีคำสั่งดังกล่าว ก็อาจจะทำให้นิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ความชำนาญการในการจัดทำคำคู่ความหรือเอกสารในทางคดีต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำเอกสารคำชี้แจงดังกล่าว

4.1.6 ขั้นตอนการออกนั่งพิจารณาคดีของศาล

ศาลได้ออกนั่งพิจารณาในคดีเรื่องพิจารณาที่ 67/2556 ดังกล่าว รวมจำนวน 2 ครั้ง ดังนี้

(1) การนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2557 ทั้งในช่วงเช้า (ตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกา) และช่วงบ่าย (ตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา) เพื่อรับฟังคำชี้แจงของบุคคล จำนวน 7 ราย

ภายหลังจากที่ศาลได้รับฟังคำชี้แจงและไต่สวนเสร็จแล้ว ศาลได้อ่านรายงานกระบวนการพิจารณา และมีคำสั่งเลื่อนการชี้แจงของพยานผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ราย ออกไปก่อน

(2) การนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2557 ตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกา เพื่อรับฟังการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ปากดังกล่าว ทั้งนี้ โดยพยานทุกปากได้ส่งเอกสารบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของตนต่อศาลไว้ก่อนแล้ว

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

(1) ปัญหาเรื่องการประสานงานเพื่อรับทราบกำหนดวันออกนั่งพิจารณา

แม้ว่าในทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาและมีการประกาศแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณา แต่เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้มีการจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการกำหนดตัวพนักงานคดีผู้รับผิดชอบ

ในการประสานงาน จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องพยายามดำเนินการเพื่อให้ทราบกำหนดวันนั่งพิจารณา เป็นการล่วงหน้าแต่เนิ่น ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ศึกษาในขณะนั้น

- ผู้ศึกษาใช้ประสบการณ์ในการดำเนินคดีอื่น ๆ ที่ผ่านมา โดยติดต่อไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอทราบชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของพนักงานคดีที่รับผิดชอบสำนวนคดีนี้ตั้งแต่ ต้น และภายหลังจากนั้น ผู้ศึกษาได้พยายามโทรศัพท์สอบถามความคืบหน้าเกี่ยวกับการกำหนดวัน นั่งพิจารณาจากพนักงานคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นระยะ ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการ ในเรื่องต่าง ๆ ล่วงหน้า

(2) ปัญหาเรื่องการรับรองและนำผู้แทนสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นเข้าห้อง พิจารณา

หากนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เคยมีประสบการณ์ในการดำเนินคดี และไปศาลมาก่อน ย่อมจะไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของห้องพิจารณา ผังที่นั่งของผู้ที่ เกี่ยวข้อง และรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ศึกษาในขณะนั้น

- ผู้ศึกษาได้ใช้ประสบการณ์ในการดำเนินคดีอื่น ๆ ที่ผ่านมา โดยติดต่อประสานงาน กับพนักงานคดีผู้รับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการล่วงหน้าเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับ การรับรองผู้แทนสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็น จากนั้นผู้ศึกษาได้ใช้ประสบการณ์ในการดำเนินคดี ในการนำผู้แทนสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นเข้านั่งในห้องพิจารณาคดีเพื่อร่วมรับฟังการออกนั่ง พิจารณาคดีของศาล

4.1.7 ขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ปิดคดี

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งในคดีเรื่องพิจารณาที่ 67/2556 ดังกล่าว ให้ผู้แทนคณะสมาชิก รัฐสภาผู้เสนอความเห็นยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีเป็นหนังสือต่อศาลภายในวันพฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557 หากไม่ยื่นภายในกำหนดถือว่าไม่ตั้งใจ ทั้งนี้ โดยศาลได้มีคำสั่งภายหลังเสร็จ การออกนั่งพิจารณาคดี เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2557

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

- ข้อจำกัดเรื่องความรู้และวิธีการจัดทำคำแถลงการณ์ปิดคดี

หากนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เคยมีประสบการณ์ในการดำเนินคดี มาก่อน จะไม่ทราบว่าคำแถลงการณ์ปิดคดีนั้น จะต้องดำเนินการอย่างไร และจะต้องประกอบ ไปด้วยเนื้อหาอย่างไรบ้าง และในขณะเดียวกันกลับจะต้องเร่งดำเนินการภายในระยะเวลาอันจำกัด เช่น ในคดีตัวอย่างดังกล่าวที่ศาลให้ระยะเวลาในการดำเนินการเพียง 15 วันเท่านั้น

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ศึกษาในขณะนั้น

ผู้ศึกษาได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินคดีอื่น ๆ ที่ผ่านมา มาใช้ในการดำเนินการจัดทำคำแถลงการณ์ปิดคดีและได้เสนอต่อผู้แทนคณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นดำเนินการยื่นส่งต่อศาลได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

4.1.8 ขั้นตอนการมีคำวินิจฉัยของศาล

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2557 สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแต่อย่างใด

4.1.9 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการประสานงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนหลักต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ระหว่างการดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยังมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการประสานงานในขั้นตอนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่โดยตลอด เช่น การยื่นคำร้องขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารคำชี้แจงและบันทึกถอดเทปคำให้การของพยานการจัดทำใบมอบฉันทะเพื่อให้ผู้รับมอบฉันทะดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน และการติดต่อประสานงานเพื่อยื่นส่งและรับเอกสารต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

- ข้อจำกัดเรื่องความรู้และวิธีการในการจัดทำเอกสารและการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เคยมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีมาก่อน จะไม่ทราบว่าการดำเนินการจัดทำคำร้องเรื่องต่าง ๆ และการจัดทำใบมอบฉันทะ รวมทั้งการติดต่อประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น จะต้องดำเนินการอย่างไร

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ศึกษาในขณะนั้น

ผู้ศึกษาได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินคดีอื่น ๆ ที่ผ่านมา มาใช้ในการดำเนินการทั้งหมด

4.2 สรุปปัญหาและอุปสรรคจากคดีตัวอย่าง

จากการศึกษาทบทวนการดำเนินการที่ผ่านมาในคดีเรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 67/2556 ซึ่งเป็นคดีตัวอย่างดังกล่าวนี้ สามารถสรุปเป็นความเห็นในทางวิชาการได้ว่า ปัจจัย

ที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จเกิดจากการให้ความช่วยเหลือของสมาชิกรัฐสภาและผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้คำปรึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน ประกอบกับการที่ผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของคณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นในคดีดังกล่าว เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลต่าง ๆ ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองมาก่อนอยู่แล้ว จึงทำให้ผู้ศึกษาสามารถดำเนินการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นและจัดทำสรุพอเอกสารต่าง ๆ ในคดีตลอดจนประสานงานในการดำเนินคดีดังกล่าวได้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ดำเนินงาน แต่ในส่วนของปัจจัยและระบบการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในขณะนั้น ยังมีข้อจำกัดหรือปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญอยู่บ้างดังกล่าวแล้วในหัวข้อที่ 4.1 สรุปได้ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร

(1) นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งรวมถึงผู้ศึกษา ยังมีข้อจำกัดเรื่องความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้านต่าง ๆ

(2) นิติกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ยังมีข้อจำกัดเรื่องความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความ การจัดทำเอกสารทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

4.2.2 ปัญหาอุปสรรคด้านระเบียบและข้อกำหนด

(1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานเรื่องดังกล่าว

(2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่ได้มีการทำความตกลงเพื่อประสานงานร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในทางธุรการ

4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังมีตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านไม่เพียงพอ

(2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีการรวบรวมฐานข้อมูลและเอกสารในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมา เพื่อใช้ประโยชน์เป็นกรณีตัวอย่างในการทำงานต่อไป

4.3 ข้อเสนอแนะทางการพัฒนางาน

จากข้อจำกัดเรื่องปัญหาและอุปสรรคที่วิเคราะห์ได้จากการดำเนินคดีตัวอย่างดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะทางการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวให้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามแนวคิดและทฤษฎีเรื่องการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการพัฒนางาน ดังนี้

4.3.1 การพัฒนาด้านบุคลากร

(1) ควรดำเนินการพัฒนานิติกรกลุ่มเป้าหมายให้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้านต่าง ๆ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ตามแนวคิดเรื่องการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น

(2) ควรดำเนินการพัฒนานิติกรกลุ่มเป้าหมายให้มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความ การจัดทำเอกสารทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสาธิต การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และการศึกษากรณีตัวอย่าง เป็นต้น

(3) ในการบรรจุหรือรับโอนนิติกรกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ควรพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับคดีมาก่อนในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม

(4) ในการทำงานต่อไปในอนาคต ควรมีนโยบายมอบหมายให้ทำงานตามแนวคิดเรื่องการทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการแบ่งปันความรู้ ในรูปแบบของการสอนงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติจากประสบการณ์ตรง

4.3.2 การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ มีความชัดเจนและมีมาตรฐานในทางปฏิบัติ

4.3.3 การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(1) ควรจัดหาตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านไว้ในห้องสมุดให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

(2) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัลตามแนวคิดเรื่องการจัดทำฐานข้อมูล เช่น ข้อมูลบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารคดีตัวอย่างที่ผ่านมา และความสืบหน้าของคดีต่าง ๆ แล้วจัดเก็บไว้ในอินทราเน็ต (Intranet) ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและใช้ประโยชน์ในการศึกษาหรือใช้เป็นตัวช่วยในการทำงาน จากนั้นควรมีการบันทึกตัวเชื่อมโยง (Link) ของฐานข้อมูลเหล่านั้นไว้ใน

แอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม (Line Group) หรือแอปพลิเคชันของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายสามารถสืบค้นได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็วด้วย สำหรับข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับ ก็ให้มีการใส่รหัสไว้

(3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการทำความเข้าใจเรื่องการประสานงานร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในทางธุรการ โดยอย่างน้อยให้มีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการประสานงานระหว่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การประสานงานในเรื่องดังกล่าว เป็นไปด้วยความชัดเจน สะดวก รวดเร็ว สอดคล้องกัน และมีผู้รับผิดชอบ ตามแนวคิดและทฤษฎีเรื่องการประสานงานที่ดี และจัดทำเป็นคู่มือในการประสานงานระหว่างกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดเรื่องการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน

(4) ควรมีคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าว โดยมีตัวอย่างการจัดทำเอกสาร และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญขั้นตอนต่าง ๆ รวมอยู่กับคู่มือการประสานงานดังกล่าวในข้อ (3) ด้วย

บทที่ 5

ผลการศึกษาจากเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนา
งานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย โดยเป็นการวิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาที่ได้รับจากเครื่องมือที่ใช้
ในการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ
ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน และส่วนที่ 2 ผลการศึกษาจากการสนทนากลุ่ม

5.1 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการศึกษาในหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิคือ นายทศพร
แย้มวงษ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังมีรายละเอียดปรากฏ
ตามแบบสัมภาษณ์แนบท้ายเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ในภาคผนวก ก ทั้งนี้ โดยนายทศพร
แย้มวงษ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย นอกจากจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในการทำงาน
เกี่ยวกับคดีของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของ
บุคลากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการทำงานเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และ
กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนั้น จึงเป็นผู้ที่ทราบถึง
รายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนางาน รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวสามารถสรุปข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค
รวมทั้งแนวทางการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน

ปัจจุบัน กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย มีสภาพปัญหา
และอุปสรรคในการทำงานในเรื่องดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

(1) ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร

(1.1) นิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2
สำนักกฎหมาย ยังมีข้อจำกัดทางความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในร่างกฎหมายที่จะตรวจสอบ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(1.2) นิติกรกลุ่มเป้าหมายมีข้อจำกัดทางความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำคำคู่ความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

(1.3) จากสภาพปัญหาในข้อ (1.1) และ (1.2) ทำให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากมีทัศนคติหรือความรู้สึกว่าการทำงานในเรื่องนี้เป็นเรื่องยาก จึงทำให้มีข้อจำกัดเรื่องความพร้อมที่จะศึกษาและทำงานในเรื่องดังกล่าว

(2) ปัญหาและอุปสรรคด้านระบบการทำงาน

- ที่ผ่านมา เนื่องจากการทำงานในเรื่องดังกล่าวมีสภาพที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน จึงยังมิได้มีการมอบหมายให้ทำงานในลักษณะของการทำงานเป็นทีม หรือการสอนงานจากรุ่นพี่ที่มีประสบการณ์

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มีระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว

(4) ปัญหาและอุปสรรคด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ข้อจำกัดด้านตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านยังมีไม่เพียงพอ

(4.2) ยังไม่มีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเอกสารคดีที่ผ่านมาอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือตัวอย่างในการทำงาน

(4.3) ยังไม่มีหลักเกณฑ์และการกำหนดผู้รับผิดชอบในการประสานงานภายในระหว่างสำนักกฎหมายกับสำนักการประชุมและสำนักกรรมการเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(4.4) เนื่องจากคดีเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้น มิใช่คดีข้อพิพาทระหว่างบุคคลเป็นการส่วนตัว หากแต่เป็นเรื่องการทำงานระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการตราและการใช้บังคับกฎหมายของประเทศ จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว แตกต่างจากการดำเนินคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจึงควรที่จะมีการทำความเข้าใจและกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการรวมทั้งการประสานงานระหว่างกันในทางธุรการอย่างใกล้ชิดให้เป็นที่ชัดเจนทั้งหมดในทางปฏิบัติ แต่ปัจจุบันยังไม่มีดำเนินการดังกล่าว

(4.5) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีคู่มือการทำงานเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน

5.1.2 แนวทางการพัฒนางาน

จากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงควรดำเนินการเพื่อพัฒนางานในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

(1.1) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมาย เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริง

(1.2) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน การจัดทำเอกสารในทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจะต้องพิจารณาให้มีการฝึกอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านให้มีความครอบคลุมในทุก ๆ ด้านด้วย

(1.3) กล่าวโดยเฉพาะด้านการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เรื่องการจัดทำเอกสารในทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญนั้น สมควรที่จะต้องเชิญวิทยากรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

(1.4) ควรดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษากฎหมายเฉพาะด้านให้กับบุคลากรตามความต้องการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการพิจารณาว่าสำนักงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในด้านใดเป็นหลัก มิใช่จัดสรรทุนการศึกษาให้ตามความต้องการของบุคลากร เพราะจะทำให้บุคลากรมีองค์ความรู้ที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ปัจจุบันที่มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาในกฎหมายด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการคลัง เป็นต้น

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจในการทำงาน

(2.1) ควรมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานในเรื่องดังกล่าวในลักษณะของการทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลักเพื่อให้มีผู้ตัดสินใจในการทำงาน และเป็นผู้สอนงานหรือถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับนิติกรในทีม (Coaching หรือ Mentoring แล้วแต่กรณี)

(2.2) ในการดำเนินการตามข้อ (2.1) ผู้สอนงานควรปรับทัศนคติและให้กำลังใจนิติกรในทีมว่าการทำงานคดีนั้นไม่ใช่เรื่องยาก มีลักษณะเป็นเพียงงานที่ไม่เคยทำเท่านั้น

(2.3) ควรสร้างแรงจูงใจในการศึกษาหาความรู้และการพัฒนาตนเอง เพื่อการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือการได้รับความสำคัญ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ให้ความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากนั้นจึงพิจารณาออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติต่อไป

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ควรดำเนินการจัดทำตารางและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมาย เฉพาะในด้านต่าง ๆ ไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงาน

(4.2) ควรดำเนินการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเอกสารคดีที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือตัวอย่างในการทำงานต่อไป

(4.3) ควรดำเนินการทำความเข้าใจในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างสำนักกฎหมาย สำนักงานประชุม และสำนักกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับที่จะมีการตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ท้นต่อการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

(4.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ รวมทั้งการประสานงานระหว่างกันในทางธุรการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติเดียวกัน

(4.5) ควรดำเนินการจัดทำคู่มือการทำงานเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน สะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานในทางปฏิบัติ และลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

5.2 ผลการศึกษาจากการสนทนากลุ่ม

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเสร็จแล้ว ผู้ศึกษาจึงดำเนินการศึกษาในขั้นตอนต่อไป กล่าวคือ วิเคราะห์และรวบรวมผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาทั้ง 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาทบทวนคดีตัวอย่างดังกล่าวในบทที่ 4

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวในหัวข้อที่ 5.2

จากนั้น ผู้ศึกษาจึงจัดการสนทนากลุ่มนิติกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย คือ นิติกรกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมจำนวน 18 คน (แต่ปัจจุบันมีอัตราว่างจำนวน 2 ตำแหน่ง และไม่รวมผู้ศึกษาอีกจำนวน 1 ตำแหน่ง จึงคงเหลือนิติกรกลุ่มเป้าหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็น จำนวน 15 คน) และนำผลการศึกษาที่วิเคราะห์และรวบรวมดังกล่าวไปนำเสนอให้ผู้ร่วมสนทนากลุ่มพิจารณาว่า เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนางานตามผลการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ดำเนินการดังกล่าวนี้หรือไม่ และผู้ร่วมสนทนากลุ่มมีความคิดเห็นหรือมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมประการใด ดังมีรายละเอียดปรากฏตามแบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่ม และแบบบันทึกสรุปผลการสนทนากลุ่มของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นรายบุคคล แนบท้ายเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ในภาคผนวก ข และภาคผนวก ค โดยลำดับ

ผลการศึกษาจากการสนทนากลุ่มปรากฏว่า ผู้ร่วมสนทนากลุ่มซึ่งเป็นนิติกรกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้ที่ต้องรับการพัฒนางานในเรื่องที่ศึกษานี้โดยตรง มีความเห็นพ้องด้วยกับผลการศึกษาของผู้ศึกษาทั้ง 2 ส่วนดังกล่าว และได้มีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้

(1) การพัฒนาการทำงานด้านบุคลากร

(1.1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริงนั้น เห็นว่าควรทำอย่างสม่ำเสมอ อาจใช้วิธี Community of Practice : COP และจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ

(1.2) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านโดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เห็นว่าควรดำเนินการอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่ไม่ควรบังคับหรือกำหนดผู้เข้าร่วมรับฟัง

(1.3) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการเชิญวิทยากรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานอัยการสูงสุดให้มาเป็นผู้บรรยายถ่ายทอดความรู้เรื่องการจัดทำเอกสารในทางคดีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น ควรมุ่งเน้นในประเด็นเรื่องเทคนิคหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินกระบวนการแต่ละเรื่องประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายด้วย

(1.4) ประเด็นเรื่องการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 หรือกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ควรพิจารณาคัดเลือกบุคลากร

ที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับคดีมาก่อนในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม ทั้งนี้ โดยสามารถพิจารณาได้จากคุณสมบัติที่ผู้สมัครสอบหรือผู้ขอโอนได้กรอกไว้ในใบสมัครสอบหรือใบคำขอโอนย้าย นอกจากนี้ หากในอนาคตมีงานเกี่ยวกับคดีจำนวนมากขึ้นแล้ว ควรมีการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักกฎหมาย ให้มีกลุ่มงานคดีเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มงานหนึ่ง

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงาน

- ประเด็นข้อเสนอเรื่องการมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานเป็นทีม (Team) นั้น เห็นว่า ควรกำหนดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ระหว่างทีมด้วยเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- ประเด็นข้อเสนอเรื่องการออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าวนั้น เห็นว่า ควรจัดทำในรูปแบบ “คู่มือ” ไม่ควรออกเป็นระเบียบหรือข้อกำหนด เนื่องจากจะทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่คล่องตัว อีกทั้งยังอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในบางกรณี

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเสียงข้างมากยังคงเห็นว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังควรออกระเบียบหรือข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการจัดหาตำราและเอกสารวิชาการไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงานนั้น ควรพัฒนาระบบงานห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

(4.2) ประเด็นเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัล เช่น ข้อมูลบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารคดีตัวอย่างที่ผ่านมา และความคืบหน้าของคดีต่าง ๆ แล้วจัดเก็บไว้ในอินทราเน็ต (Intranet) ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและใช้ประโยชน์ในการศึกษาหรือใช้เป็นตัวอย่างในการทำงาน จากนั้นควรมีการบันทึกตัวเชื่อมโยง (Link) ของฐานข้อมูลเหล่านั้นไว้ในแอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม (Line Group) หรือแอปพลิเคชันของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายสามารถสืบค้นได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็วด้วย สำหรับข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับ ก็ให้มีการใส่รหัสไว้ด้วย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีการจัดเก็บฐานข้อมูล

ต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ในระบบ e-office ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวนี้จะป็นนวัตกรรมใหม่ สอดคล้องกับระบบราชการ 4.0

(4.3) ส่วนประเด็นเรื่องข้อเสนอให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการเสนอเรื่อง รวมทั้งการประสานงานระหว่างกัน รวมถึงข้อเสนอเรื่องการจัดทำคู่มือการทำงานในเรื่องดังกล่าวนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสมควรที่จะต้องประสานงานกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและจัดทำคู่มือในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดทำคู่มือยกตัวอย่างจำนวน 2 เล่ม ดังนี้

(ก) คู่มือการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่ง ของสำนักงานคดีแพ่ง

(ข) คู่มือแนวปฏิบัติการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง ของสำนักงานคดีปกครอง

ทั้งนี้ โดยตัวอย่างคู่มือทั้ง 2 เล่มดังกล่าวนี้ จะกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวความจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี และการประสานงานระหว่างกันในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งสามารถเทียบเคียงเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำคู่มือการส่งหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการประสานงานระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในคดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อให้นิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในเรื่องดังกล่าวของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 11 ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(3) เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณีมีความเชื่อถือ เชื่อมั่น และไว้วางใจในการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาทบทวนจากคดีตัวอย่าง ในบทที่ 4 ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติจากประสบการณ์จริงโดยตรง ประกอบกับการศึกษาจาก (2) การสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทราบถึงข้อเท็จจริงและสภาพการทำงานในเรื่องดังกล่าวอย่างดีทั้งหมดในบทที่ 5 และ (3) การสนทนากลุ่มของนิติกรกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวโดยตรงในบทที่ 5 แล้วได้ผลสรุปเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนางานให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้ โดยสามารถสรุปข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ รวมจำนวน 4 ด้าน ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

(1.1) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริงอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ โดยอาจจัดให้มีการเรียนรู้ระหว่างกันในรูปแบบ Community of Practice : COP เป็นต้น

(1.2) ควรดำเนินการพัฒนางานของนิติกรกลุ่มเป้าหมายให้นิติกรมีความรู้และมีหลักในการวิเคราะห์เพื่อการตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายในลักษณะใดที่เข้าข่ายเป็นร่างกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(1.3) อย่างไรก็ตาม นิติกรกลุ่มเป้าหมายแต่ละคนไม่จำเป็นต้องมีความรู้หรือเป็นผู้ชำนาญการเรื่องกฎหมายเฉพาะด้านทุกเรื่อง เพราะปัญหาในเรื่องนี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างสม่ำเสมอ ด้วยวิธีการเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจัดขึ้นเป็นคราว ๆ ตามสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในแต่ละด้านที่มีหรือจะมีประเด็นเรื่องการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงเวลา

(1.4) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความ เอกสารทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานอัยการสูงสุดมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสาธิต การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และการศึกษาคดีตัวอย่าง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องเทคนิคหรือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาแต่ละเรื่องประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

(1.5) ในการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 หรือกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ควรพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับคดีมาก่อนในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม ทั้งนี้ โดยสามารถพิจารณาได้จากคุณสมบัติที่ผู้สมัครสอบหรือผู้ขอโอนได้กรอกไว้ในใบสมัครสอบหรือในคำขอโอนย้าย

(1.6) ควรดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษากฎหมายเฉพาะด้านให้กับบุคลากรตามความต้องการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหลัก ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการพิจารณาว่าสำนักงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในด้านใด มิใช่จัดสรรทุนการศึกษาให้ตามความต้องการของบุคลากร เพราะจะทำให้บุคลากรมีองค์ความรู้ที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ปัจจุบันที่มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาในกฎหมายด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการคลัง เป็นต้น

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจ

(2.1) ควรมีนโยบายมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการแบ่งปันความรู้ในรูปแบบของการสอนงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติจากประสบการณ์ตรง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ระหว่างทีมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

(2.2) ในการดำเนินการตามข้อ (2.1) ผู้สอนงานควรปรับทัศนคติและให้กำลังใจนิติกรในทีมว่า การทำงานคตินั้นไม่ใช่เรื่องยาก มีลักษณะเป็นเพียงงานที่ยังไม่เคยทำเท่านั้น

(2.3) ควรสร้างแรงจูงใจในการศึกษาหาความรู้และการพัฒนาตนเองเพื่อการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือการได้รับความสำคัญ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ

(2.4) หากในอนาคตมีงานเกี่ยวกับคดีจำนวนมากขึ้นแล้ว ควรมีการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้มีกลุ่มงานคดีเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มงานหนึ่ง

(2.5) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการศึกษาว่าจะสามารถสร้างระบบงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายได้หรือไม่

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากนั้นจึงพิจารณาออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติต่อไป

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ควรดำเนินการจัดหาตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้านต่าง ๆ ไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงาน รวมทั้งควรพัฒนาระบบงานห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

(4.2) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัล เช่น ข้อมูลบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารคดีตัวอย่างที่ผ่านมา ตลอดจนความคืบหน้าของคดีต่าง ๆ แล้วจัดเก็บไว้ในระบบอินทราเน็ต (Intranet) ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ

วุฒิสภา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและใช้ประโยชน์ในการศึกษาหรือเป็นตัวอย่างในการทำงาน จากนั้น ควรมีการบันทึกตัวเชื่อมโยง (Link) ของฐานข้อมูลเหล่านั้นไว้ในแอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม (Line Group) หรือแอปพลิเคชันอื่นของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายสามารถสืบค้นได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็วด้วย สำหรับข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับ ก็ให้มีการใส่รหัสไว้ นอกจากนี้ ควรมีการจัดเก็บฐานข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ในระบบ e-office ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นนวัตกรรมใหม่ที่สอดคล้องกับระบบราชการ 4.0

ประการสำคัญ ในการจัดทำฐานข้อมูลเช่นว่านี้ นอกจากจะมีข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังควรมีการรวบรวมข้อมูลไว้ให้ชัดเจนด้วยว่า ร่างกฎหมายในลักษณะใดบ้างที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งเรื่องกระบวนการตราและเรื่องเนื้อหาของร่างกฎหมาย และทั้งที่เป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายและการควบคุมหลังการประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ฐานข้อมูลดังกล่าวนี้ ควรจัดทำให้มีการเพิ่มเติมหรือปรับปรุงข้อมูลใหม่ให้เป็นปัจจุบันได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งถ้าหากการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจัดทำได้อย่างเป็นระบบที่ดีแล้ว จะส่งผลทำให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทุกคนสามารถทำงานได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

(4.3) ควรดำเนินการทำความเข้าใจความตกลงภายในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม และสำนักกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับที่จะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ทันทต่อการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

(4.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการประสานงานระหว่างกัน โดยมีผู้รับผิดชอบหลักของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แล้วจัดทำเป็นคู่มือการส่งเรื่องและประสานงานในการดำเนินคดีในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดทำคู่มือให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น คู่มือการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่ง ของสำนักงานคดีแพ่ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเรื่องและการประสานงานระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี และการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความชัดเจน สะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานเดียวกันในทางปฏิบัติ และลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

อนึ่ง ในการจัดทำคู่มือดังกล่าวนี้ สมควรที่จะต้องมีตัวอย่างการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งตัวอย่างการจัดทำเอกสารและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญชั้นตอนต่าง ๆ ที่ครบถ้วนทุกขั้นตอนด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วิชฌุ เครื่องงาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

สมคิด บางโม. (2551). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : วิทยพัฒน์.

รายงานการวิจัย

ภาควิชาครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขต กำแพงแสน. (2556). โครงการ “การพัฒนาตัวบ่งชี้สำหรับองค์กรแห่งการเรียนรู้ของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์”. เสนอสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุรินทร์ กลิ่นชะเอม. (2554). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐตามเกณฑ์ การบริหารจัดการภาครัฐ ในประเด็นการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล : กรณีศึกษา หน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, วิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร.

วิทยานิพนธ์

ชญาดา ดีมาลัย. (2559). การแบ่งปันความรู้ในองค์กรมหาชน. การค้นคว้าอิสระ หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี.

เด่นชัย เอี่ยมสุวรรณ. (2556). การพัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของกรมทางหลวง The Development of a Learning Organization of Department of Highways. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย”

ธีรรัตน์ นาคนนท์. (2550). ระบบเครือข่ายภายในสำหรับการส่งกำลังและซ่อมบำรุงสายสื่อสาร ของกรมการทหารสื่อสาร. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร.

นิชนันท์ ปัญญาโชติกุล. (2553). การจัดทำกระบวนการ และ คู่มือการออกใบอนุญาตประกอบ กิจการพลังงานสำหรับหน่วยงานกำกับกิจการพลังงาน. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตร มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะวิศวกรรมศาสตร์ ภาควิชาวิศวกรรมอุตสาหการ, สาขาวิชาวิศวกรรมอุตสาหการ

- ภิญญา ทนวงษ์. (2555). องค์ประกอบในการประสานงานที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน พนักงานฝ่ายประกันคุณภาพองค์การเภสัชกรรม. สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการจัดการองค์การเภสัชกรรม.
- เมธี ประทุมทา. (2561). กระบวนการและผลสัมฤทธิ์เชิงประสพการณ์ในการจัดประสพการณ์ การเรียนรู้เพื่อพัฒนาครูโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาวิทยาการเรียนรู้และนวัตกรรมการศึกษา.
- วรรณวิสา แยมเกตุ. (2558). ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาตนเองในการทำงานของพนักงานธนาคาร สายลูกค้าบุคคลของธนาคารเอกชนแห่งหนึ่ง "A Study of Factors Affecting Self-Development of Employees in Retail Banking at a Private Bank". การค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, บัณฑิตวิทยาลัย.
- ศิริพร สกกุลเจริญพร. (2553). กลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล, บัณฑิตวิทยาลัย.
- สุติเทพ ศิริพิพัฒน์กุล. (2553). การพัฒนาความสามารถในการแก้ปัญหาและการเรียนรู้เป็นทีมของ นิสิตปริญญาบัณฑิตด้วยรูปแบบการเรียนแบบผสมผสานที่ใช้เทคนิคการเรียนร่วมกัน ด้วยกรณีศึกษาและเทคโนโลยีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ต่างกัน. วิทยานิพนธ์ครุศาสตร ดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์, ภาควิชาหลักสูตร การสอน และ เทคโนโลยีการศึกษา.

สี่อเล็กทรอนิกส์

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2561. (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562), จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20180329103910.pdf.

Journal

- Fatemeh Nooshinfard and Leila Nemati-Anaraki. (2014). Success factors of interorganizational knowledge sharing: a proposed framework. *The Electronic Library*, Vol. 32 No. 2, pp.239-261.
- Peyman Akhavan, AkBAR Rahimi, Gholamhossein Mehralian, (2013) *Developing a model for knowledge sharing in research centers*. *VINE*, Vol. 43 Iss: 3, pp.357- 393.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล

แบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล
เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย”

คำชี้แจง

การสัมภาษณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล ของนายโสภณ ชาติบุษย์จาร์ รหัสนักศึกษา 611177 ในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจ ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย อนึ่ง การสัมภาษณ์นี้เป็นเครื่องมือ สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาในทางวิชาการเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อผู้ให้สัมภาษณ์ และองค์กรต่าง ๆ ในทางอื่นแต่อย่างใด

1. ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อและนามสกุล : นายทศพร แยมวงษ์

ตำแหน่ง : ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2. ข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์

2.1 ท่านคิดว่าที่ผ่านมามีการทำงานของนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจ ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและข้อบังคับการประชุมสภานั้น มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

สำหรับการปฏิบัติภารกิจเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องมีความพร้อมเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 11 เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยอาจจัดได้ว่าเป็นงาน ด้านการดำเนินคดีประเภทหนึ่งที่นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย อาจได้รับมอบหมายให้สนับสนุนภารกิจในเรื่องดังกล่าว ตามความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา และเป็นการดำเนินคดีประเภทที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายต้องมีบทบาทสำคัญในการยกย่องหนังสือ

เสนอความเห็นของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาหรือกลุ่มสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี รวมทั้งยกร่างหนังสือและสรรพอเอกสารต่าง ๆ เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองทั้งหมด ก่อนที่จะเสนอหนังสือหรือเอกสารเพื่อให้ผู้แทนคณะสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้แทนคณะสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณีพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาในทางปฏิบัติ การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

(1) ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร

(1.1) นิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย ยังมีข้อจำกัดทางความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในร่างกฎหมายที่จะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(1.2) นิติกรกลุ่มเป้าหมายมีข้อจำกัดทางความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำคำคู่ความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

(1.3) จากสภาพปัญหาในข้อ (1.1) และ (1.2) ทำให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากมีทัศนคติหรือความรู้สึกว่าการทำงานในเรื่องนี้เป็นเรื่องยาก จึงทำให้มีข้อจำกัดเรื่องความพร้อมที่จะศึกษาและทำงานในเรื่องดังกล่าว

(2) ปัญหาและอุปสรรคด้านระบบการทำงาน

- ที่ผ่านมา เนื่องจากการทำงานในเรื่องดังกล่าวมีสภาพที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน จึงยังมิได้มีการมอบหมายให้ทำงานในลักษณะของการทำงานเป็นทีม หรือการสอนงานจากรุ่นพี่ที่มีประสบการณ์

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มีระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว

(4) ปัญหาและอุปสรรคด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ข้อจำกัดด้านตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านยังมีไม่เพียงพอ

(4.2) ยังไม่มีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเอกสารคดีที่ผ่านมาอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือตัวอย่างในการทำงาน

(4.3) ยังไม่มีหลักเกณฑ์และการกำหนดผู้รับผิดชอบในการประสานงานภายในระหว่างสำนักกฎหมายกับสำนักการประชุมและสำนักกรรมาธิการเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(4.4) เนื่องจากคดีเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้น มิใช่คดีข้อพิพาทระหว่างบุคคลเป็นการส่วนตัว หากแต่เป็นเรื่อง

การทำงานระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการตราและการใช้บังคับกฎหมายของประเทศ จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว แตกต่างจากการดำเนินคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจึงควรที่จะมีการทำความเข้าใจและกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ รวมทั้งการประสานงานระหว่างกันในทางธุรการอย่างใกล้ชิดให้เป็นที่ชัดเจนทั้งหมดในทางปฏิบัติ แต่ปัจจุบันยังไม่มี การดำเนินการดังกล่าว

(4.5) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีคู่มือการทำงานเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน

2.2 จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ท่านคิดว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนางานในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงควรดำเนินการเพื่อพัฒนางานเรื่องนี้ในแต่ละด้าน ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

(1.1) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมาย เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริง

(1.2) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านการจัดทำเอกสารในทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจะต้องพิจารณาให้มีการฝึกอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านให้มีความครอบคลุมในทุก ๆ ด้านด้วย

(1.3) กล่าวโดยเฉพาะด้านการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เรื่องการจัดทำเอกสารในทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญนั้น สมควรที่จะต้องเชิญวิทยากรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

(1.4) ควรดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษากฎหมายเฉพาะด้านให้กับบุคลากรตามความต้องการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการพิจารณาว่า สำนักงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในด้านใดเป็นหลัก มิใช่จัดสรรทุนการศึกษาให้ตามความต้องการของบุคลากร เพราะจะทำให้บุคลากรมีองค์ความรู้ที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ปัจจุบันที่มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาในกฎหมายด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการคลัง เป็นต้น

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจในการทำงาน

(2.1) ควรมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานในเรื่องดังกล่าวในลักษณะของการทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลักเพื่อให้มีผู้ตัดสินใจในการทำงานและเป็นผู้สอนงานหรือถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับนิติกรในทีม (Coaching หรือ Mentoring แล้วแต่กรณี)

(2.2) ในการดำเนินการตามข้อ (2.1) ผู้สอนงานควรปรับทัศนคติและให้กำลังใจนิติกรในทีมว่าการทำงานคดีนั้นไม่ใช่เรื่องยาก มีลักษณะเป็นเพียงงานที่ไม่เคยทำเท่านั้น

(2.3) ควรสร้างแรงจูงใจในการศึกษาหาความรู้และการพัฒนาตนเองเพื่อการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือการได้รับความสำคัญ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากนั้นจึงพิจารณาออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติเดียวกันต่อไป

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ควรดำเนินการจัดหาตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้านต่าง ๆ ไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงาน

(4.2) ควรดำเนินการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเอกสารคดีที่ผ่านมาเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือตัวอย่างในการทำงานต่อไป

(4.3) ควรดำเนินการทำความเข้าใจในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างสำนักกฎหมาย สำนักงานการประชุม และสำนักกรรมธิการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับที่จะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ทันทต่อการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

(4.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรดำเนินการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ รวมทั้งการประสานงานระหว่างกันผ่านทางธุรการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติเดียวกัน

(4.5) ควรดำเนินการจัดทำคู่มือการทำงานเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน สะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานในทางปฏิบัติ และลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

ภาคผนวก ข
แบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่มเพื่อการศึกษาและจัดทำ
เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

แบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่มเพื่อการศึกษาและจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล
เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย”

คำชี้แจง

การสนทนากลุ่มตามแบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล ของนายโสภณ ชาติบุษย์จาร์ รหัสนักศึกษา 611177 ในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของนิติกรในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมจำนวน 18 (แต่ปัจจุบันมีอัตราว่างจำนวน 2 ตำแหน่ง และไม่รวมผู้ศึกษาอีกจำนวน 1 ตำแหน่ง จึงคงเหลือนิติกรกลุ่มเป้าหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็น จำนวน 15 คน) ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลการศึกษาเพราะเป็นผู้ที่จะต้องดำเนินการตาม “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ที่ได้จากผลการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งนี้ โดยเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่า นิติกรกลุ่มเป้าหมายเห็นด้วยกับผลการศึกษาดังกล่าวหรือไม่ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมประการใด เพื่อที่ผู้ศึกษาจะได้นำมาประมวลและวิเคราะห์เพื่อนำเสนอเป็นผลการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป อนึ่ง การสนทนากลุ่มดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาในทางวิชาการเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ในทางอื่นแต่อย่างใด

สถานที่สนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่มจัดขึ้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562 ณ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ชั้น 13 อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| 1. นายสุชาติ พินทองคำ | ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย 2 |
| 2. นางปรียาภา ทาระ | นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย 1 |
| 3. นางสาวศศิพรรณ พวงพันธ์ | นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย 1 |
| 4. นายณัฐพล นันทมานพ ประชุมญาติ | นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย 1 |

5. นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 1
6. นางสาวกัญชิตา กิติโยดม	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 1
7. นายอมร สุวรรณโรจน์	นิติกรชำนาญการ	กลุ่มงานกฎหมาย 1
8. นางสาวบุษกร วิทยานุกรณ์	นิติกรชำนาญการ	กลุ่มงานกฎหมาย 1
9. นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา	นิติกรปฏิบัติการ	กลุ่มงานกฎหมาย 1
10. นางสาวนภาพร ชวรงค์กร	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
11. นางสาวสมสมร นาคนาค	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
12. นางจินดา ศรีเพ็งแก้ว	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
13. นางสาวน้ำฝน ราชสมบัติ	นิติกรชำนาญการ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
14. นางเกตุจลินท์ วัลย์จำนง	นิติกรชำนาญการ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
15. นางสาวสุธีรา จินายน	นิติกรชำนาญการ	กลุ่มงานกฎหมาย 2

ผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Facilitator)

นายโสภณ ขาดบุษย์จาร์ (ผู้ศึกษา)	นิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย 2
------------------------------------	---------------------	------------------

เริ่มสนทนากลุ่มเวลา 14.00 นาฬิกา

รายละเอียดการสนทนากลุ่ม

(1) การเตรียมนำการสนทนากลุ่มและสรุปผลการศึกษา

นายโสภณ ขาดบุษย์จาร์ (ผู้ศึกษา) : ได้เตรียมนำการสนทนากลุ่ม โดยได้แจ้งให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้รับทราบถึงวัตถุประสงค์ในการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล ของนายโสภณ ขาดบุษย์จาร์ รหัสนักศึกษา 611177 ในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า ทั้งนี้เพื่อรับฟังความคิดเห็นของนิติกรในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลการศึกษา เพราะเป็นผู้ที่จะต้องดำเนินการตาม “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ที่ได้จากผลการศึกษาในครั้งนี้ โดยขอให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มดำเนินการ ดังนี้

(1) ขอให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มร่วมกันแสดงความคิดเห็นว่า เห็นด้วยกับผลการศึกษาที่ผู้ดำเนินการสนทนาจะได้นำเสนอต่อไปหรือไม่ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมประการใด เพื่อที่ผู้ศึกษาจะได้นำมาประมวลและวิเคราะห์แล้วนำเสนอเป็นผลการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

(2) ขอให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มรอกแบบบันทึกสรุปผลการสนทนากลุ่มของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นรายบุคคลตามความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐานประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

สำหรับผลการศึกษาในครั้งนี้ เป็นผลการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์จากข้อมูลและข้อเท็จจริง 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาทบทวนคดีตัวอย่าง โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการจากประสบการณ์ดำเนินคดีตัวอย่างของผู้ศึกษาโดยตรง คือ คดีของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 67/2556 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ นายทศพร แยมวงษ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ โดยปรากฏผลการศึกษาเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย แบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

(1.1) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริง

(1.2) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น

(1.3) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความ เอกสารทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานอัยการสูงสุดมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสาธิต การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และการศึกษาคดีตัวอย่าง เป็นต้น

(1.4) ในการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 หรือกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ควรพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับคดีมาก่อนในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม

(1.5) ควรดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษากฎหมายเฉพาะด้านให้กับบุคลากรตามความต้องการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหลัก ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการพิจารณาว่าสำนักงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในด้านใด มิใช่จัดสรรทุนการศึกษาให้ตามความต้องการของบุคลากร เพราะจะทำให้บุคลากรมีองค์ความรู้ที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ปัจจุบันที่มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาในกฎหมายด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการคลัง เป็นต้น

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจ

(2.1) ควรมีนโยบายมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการแบ่งปันความรู้ในรูปแบบของการสอนงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติจากประสบการณ์ตรง

(2.2) ในการดำเนินการตามข้อ (2.1) ผู้สอนงานควรปรับทัศนคติและให้กำลังใจนิติกรในทีมว่า การทำงานคดีนั้นไม่ใช่เรื่องยาก มีลักษณะเป็นเพียงงานที่ยังไม่เคยทำเท่านั้น

(2.3) ควรสร้างแรงจูงใจในการศึกษาหาความรู้และการพัฒนาตนเองเพื่อการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้กับบุคลากรกลุ่มเป้าหมาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือการได้รับความสำคัญ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากนั้นจึงพิจารณาออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติต่อไป

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ควรดำเนินการจัดหาตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้านต่าง ๆ ไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงาน

(4.2) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัล เช่น ข้อมูลบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารคดีตัวอย่างที่ผ่านมา ตลอดจนความคืบหน้าของคดีต่าง ๆ แล้วจัดเก็บไว้ในระบบอินทราเน็ต (Intranet) ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและใช้ประโยชน์ในการศึกษาหรือเป็นตัวอย่างในการทำงาน จากนั้นควรมีการบันทึกตัวเชื่อมโยง (Link) ของฐานข้อมูลเหล่านั้นไว้ในแอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม (Line Group) หรือ

แอปพลิเคชันอื่นของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายสามารถสืบค้นได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็วด้วย สำหรับข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับ ก็ให้มีการใส่รหัสไว้

(4.3) ควรดำเนินการทำความเข้าใจความตกลงภายในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างสำนักกฎหมาย สำนักงานการประชุม และสำนักกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับที่จะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ทันต่อการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

(4.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการประสานงานระหว่างกัน โดยมีผู้รับผิดชอบหลักของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แล้วจัดทำเป็นคู่มือการส่งเรื่องและประสานงานในการดำเนินคดีในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดทำคู่มือให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น คู่มือการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งของสำนักงานคดีแพ่ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเรื่องและการประสานงานระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี และการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความชัดเจน สะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานเดียวกันในทางปฏิบัติ และลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

อนึ่ง ในการจัดทำคู่มือดังกล่าวนี้ สมควรที่จะต้องมีตัวอย่างการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี พร้อมตัวอย่างการจัดทำเอกสารและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญขั้นตอนต่าง ๆ ที่ครบถ้วนทุกขั้นตอน

จากนั้น ผู้นำการสนทนากลุ่มได้กล่าวเชิญให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มแสดงความคิดเห็น

(2) ผลการสนทนากลุ่ม

ผลการสนทนากลุ่มปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทุกคนเห็นด้วยกับผลการศึกษาซึ่งเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานเรื่องดังกล่าวทั้ง 4 ด้าน และมีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

นางสาวสุธีรา จินายน : ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานโดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริงนั้น เห็นว่า นิติกรของสำนักกฎหมายควรได้รับการพัฒนาให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน เช่น กฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ยังควรได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับงานคดีด้วย

2) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เห็นว่า ควรรวมถึงการจัดทำเอกสารในทางคดีและวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลต่าง ๆ มาเป็นวิทยากร

3) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความและเอกสารในทางคดีโดยเชิญวิทยากรจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น เห็นว่า ควรมุ่งเน้นในประเด็นเรื่องเทคนิคหรือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาแต่ละเรื่องประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

4) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 ควรพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งผู้ที่มีความรู้ในการทำงานคดีนั้น เห็นว่า สามารถพิจารณาได้จากคุณสมบัติที่ผู้สมัครสอบหรือผู้ขอโอนได้กรอกไว้ในใบสมัครสอบหรือใบคำขอโอนย้าย

5) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัลในแอปพลิเคชันต่าง ๆ นั้น เห็นว่า ควรมีการจัดเก็บข้อมูลเหล่านั้นไว้ใน e-office และควรให้นิติกรของสำนักกฎหมายสามารถเข้าไปสืบค้นได้ด้วย

6) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประสานงานและการส่งเรื่องระหว่างกัน และจัดทำเป็นคู่มือนั้น ควรจัดทำในทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำคู่มือการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งและคู่มือเกี่ยวกับการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง โดยรวบรวมหรือกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ตลอดจนจนวิธีการและแนวทางในการประสานงาน เพื่อให้มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน รวดเร็ว และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

นางสาวศศิพรรณ พวงพันธ์ : ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานโดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริงนั้น เห็นว่า ควรทำอย่างสม่ำเสมอ อาจใช้วิธี Community of Practice : COP และจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ

2) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เห็นว่า การบรรยาย ฝึกอบรม สัมมนา อาจได้ผลสัมฤทธิ์ที่น้อยกว่าเครื่องมืออื่น ๆ

3) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 ควรพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งผู้ที่มีความรู้

ในการทำงานคตินั้น เห็นว่า หากในอนาคตมีงานเกี่ยวกับคดีจำนวนมากขึ้นแล้ว ควรมีการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักกฎหมาย ให้มีกลุ่มงานคดีเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มงานหนึ่ง

4) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการจัดหาดำราและเอกสารวิชาการไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงานนั้น ควรพัฒนาระบบงานห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

นางสาวบุษกร วิทยานุกรณ์ : ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้าน โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เห็นว่า ควรดำเนินการอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่ไม่ควรบังคับหรือกำหนดผู้เข้าร่วมรับฟัง ตามแนวทางที่มีการจัดสัมมนาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัลนั้น เห็นว่า เป็นการดำเนินการให้มีนวัตกรรมใหม่ สอดคล้องกับระบบราชการ 4.0

นางสาวศิวนัฐภรณ์ นันทะมา : ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานเป็นทีม (Team) นั้น เห็นว่า ควรกำหนดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ระหว่างทีมด้วยเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

2) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการออกระเบียบหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าวนี้ เห็นว่า ควรจัดทำในรูปแบบ “คู่มือ” ไม่ควรออกเป็นระเบียบหรือข้อกำหนด เนื่องจากจะทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่คล่องตัว อีกทั้งยังอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในบางกรณี

3) ประเด็นข้อเสนอเรื่องการจัดหาดำราและเอกสารวิชาการไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงานนั้น ควรจัดทำและรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

หลังจากที่มีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมดังกล่าวเสร็จ และไม่มีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มผู้ใดประสงค์ที่จะแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อไปแล้ว นายโสภณ ชาตบุษย์จาร์ ผู้นำการสนทนากลุ่มได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทุกคน และได้กล่าวปิดการสนทนากลุ่ม

เลิกการสนทนากลุ่มเวลา 14.30 นาฬิกา

นายโสภณ ชาตบุษย์จาร์
ผู้จัดบันทึกการสนทนากลุ่ม

ภาคผนวก ค
แบบบันทึกสรุปผลการสนทนากลุ่ม
ของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นรายบุคคล

แบบบันทึกสรุปผลการสนทนากลุ่ม
 ของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นรายบุคคล
 เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
 เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
 ของร่างกฎหมาย”

คำชี้แจง

การสนทนากลุ่มในเรื่องนี้ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562 ณ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ชั้น 13 อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบันทึกสรุปการแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานของนิติกรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย” ทั้งนี้ เพื่อนำความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มไปใช้ประกอบการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลของนายโสภณ ชาตบุษย์จารุรหัสนักศึกษา 611177 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

1. ชื่อ-สกุล :

2. สถานภาพการทำงาน

ตำแหน่ง นิติกร ระดับ กลุ่มงาน สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตอนที่ 2 ข้อมูลการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ท่านเห็นด้วยกับผลการศึกษาและข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานของนิติกรในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อหรือไม่ โปรดแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

(1) การพัฒนาด้านบุคลากร

(1.1) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายในกลุ่มงานกฎหมาย 1 และกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องนี้ที่มีการปฏิบัติจริง

 เห็นด้วย

 ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(1.2) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านให้กับนิติกรกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม และการสัมมนา เป็นต้น

 เห็นด้วย

 ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(1.3) ควรดำเนินการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำคำคู่ความ เอกสารทางคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานอัยการสูงสุดมาเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสาธิต การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และการศึกษาคดีตัวอย่าง เป็นต้น

 เห็นด้วย

 ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(1.4) ในการบรรจุหรือรับโอนนิติกรสังกัดกลุ่มงานกฎหมาย 1 หรือกลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ควรพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้กฎหมายเฉพาะด้านที่หลากหลาย รวมทั้งให้ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับคดีมาก่อนในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม

เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(1.5) ควรดำเนินการจัดสรรทุนการศึกษากฎหมายเฉพาะด้านให้กับบุคลากรตามความต้องการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหลัก ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการพิจารณาว่าสำนักงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะด้านในด้านใด มิใช่จัดสรรทุนการศึกษาให้ตามความต้องการของบุคลากร เพราะจะทำให้บุคลากรมีองค์ความรู้ที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ปัจจุบันที่มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาในกฎหมายด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการคลัง เป็นต้น

 เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย

(2) การพัฒนาด้านระบบการทำงานและแรงจูงใจ

(2.1) ควรมีนโยบายมอบหมายให้นิติกรกลุ่มเป้าหมายทำงานเป็นทีม (Team) โดยมีนิติกรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการแบ่งปันความรู้ในรูปแบบของการสอนงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติจากประสบการณ์ตรง

 เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(2.2) ในการดำเนินการตามข้อ (2.1) ผู้สอนงานควรปรับทัศนคติและให้กำลังใจนิติกรในทีมว่า การทำงานคตินั้นไม่ใช่เรื่องยาก มีลักษณะเป็นเพียงงานที่ยังไม่เคยทำเท่านั้น

 เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

.....

(2.3) ควรสร้างแรงจูงใจในการศึกษาหาความรู้และการพัฒนาตนเองเพื่อการทำงาน
ในเรื่องดังกล่าวให้กับบุคลากรกลุ่มเป้าหมาย เช่น ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน หรือการได้รับความ
สำคัญ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(3) การพัฒนาด้านระเบียบและข้อกำหนด

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรเพื่อร่วมกันพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว
ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากนั้นจึงพิจารณาออกระเบียบหรือข้อกำหนด
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการทำงานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน
สะดวก และมีมาตรฐานในทางปฏิบัติต่อไป

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(4) การพัฒนาด้านเครื่องมือสนับสนุนการทำงาน

(4.1) ควรดำเนินการจัดหาตำราและเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะในด้าน
ต่าง ๆ ไว้ที่ห้องสมุดให้เพียงพอต่อการศึกษาและใช้ประกอบการทำงาน

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(4.2) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบดิจิทัล เช่น ข้อมูลบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง และองค์ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารคดีตัวอย่างที่ผ่านมา ตลอดจนความคืบหน้าของคดีต่าง ๆ แล้วจัดเก็บไว้ในระบบอินทราเน็ต (Intranet) ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นและใช้ประโยชน์ในการศึกษาหรือเป็นตัวอย่างในการทำงาน จากนั้นควรมีการบันทึกตัวเชื่อมโยง (Link) ของฐานข้อมูลเหล่านั้นไว้ในแอปพลิเคชันไลน์กลุ่ม (Line Group) หรือแอปพลิเคชันอื่นของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่นิติกรกลุ่มเป้าหมายสามารถสืบค้นได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็วด้วย สำหรับข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับ ก็ให้มีการใส่รหัสไว้

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(4.3) ควรดำเนินการทำความเข้าใจความตกลงภายในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และผู้รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม และสำนักกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับที่จะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ทันต่อการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

(4.4) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการประสานงานระหว่างกัน โดยมีผู้รับผิดชอบหลักของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แล้วจัดทำเป็นคู่มือการส่งเรื่องและประสานงานในการดำเนินคดีในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการจัดทำคู่มือให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น คู่มือการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่ง

ของสำนักงานคดีแพ่ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเรื่องและการประสานงานระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี และการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความชัดเจน สะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานเดียวกันในทางปฏิบัติ และลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

อนึ่ง ในการจัดทำคู่มือดังกล่าวนั้น สมควรที่จะต้องมีตัวอย่างการจัดทำหนังสือเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งตัวอย่างการจัดทำเอกสารและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญชั้นตอนต่าง ๆ ที่ครบถ้วนทุกขั้นตอนด้วย

เห็นด้วย

ไม่เห็นด้วย

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายโสภณ ชาติบุษย์จารุ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรเชี่ยวชาญ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สถานที่ติดต่อ	สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาคารสุขประภคติ เลขที่ 499 ชั้น 13 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2831-9296