

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาทางวิจัย

##### 1.1.1 ลักษณะงานการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย

###### (ก) ความหมายของกฎหมาย

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ทรงให้ความหมายว่า ["กฎหมาย คือ คำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตาม ธรรมดาต้องลงโทษ"]

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายว่า ["กฎหมาย คือ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ"]

ดังนั้น จากความหมายของกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีสภาพเป็นกฎ กล่าวคือ ข้อบังคับให้กระทำการ ข้อห้าม ที่มีผลบังคับต่อประชาชนเป็นการทั่วไป

ปัจจุบัน รัฐได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปของพระราชบัญญัติซึ่งมีอยู่ประมาณ 600 – 700 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา รวมทั้งอนุบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 100,000 ฉบับ และกฎหมายที่วางนี้ นับแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามความจำเป็นที่สัมพันธ์กับความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนมากนั้น ก็มีวัฏจักรหรือวงจรชีวิตเช่นกัน เมื่อผ่านการใช้งานเป็นเวลานานก็อาจเกิดช่องว่าง ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เมื่อไม่ได้รับแก้ไขหรือปรับปรุงตามวงจรชีวิต และกาลเวลาที่เหมาะสม ก็อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้หลายประการ<sup>1</sup> ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก กฎหมายและกฎระเบียบมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยังมีกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมากเท่าไร ประชาชนก็มีเสรีภาพน้อยลงเท่านั้น

<sup>1</sup> กุลพล พลวัน , การพัฒนากฎหมายในประเทศไทย บทที่ 1 หน้า 2 (หจก.ไอแอมพริ้นติ้ง 2554 กรุงเทพฯ

ประการที่สอง กฎหมายและกฎระเบียบได้สร้างขั้นตอนในการดำเนินงานส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานของประชาชนและเอกชน

ประการที่สาม กฎหมายและกฎระเบียบได้สร้างค่าใช้จ่ายต้นทุนให้เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนเสียเวลา เสียค่าเดินทาง และระยะเวลาในการรอคอยให้กับประชาชนและเอกชน บางครั้งต้องจ้างทนายความมาดำเนินการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อราคาสินค้าให้เพิ่มขึ้น

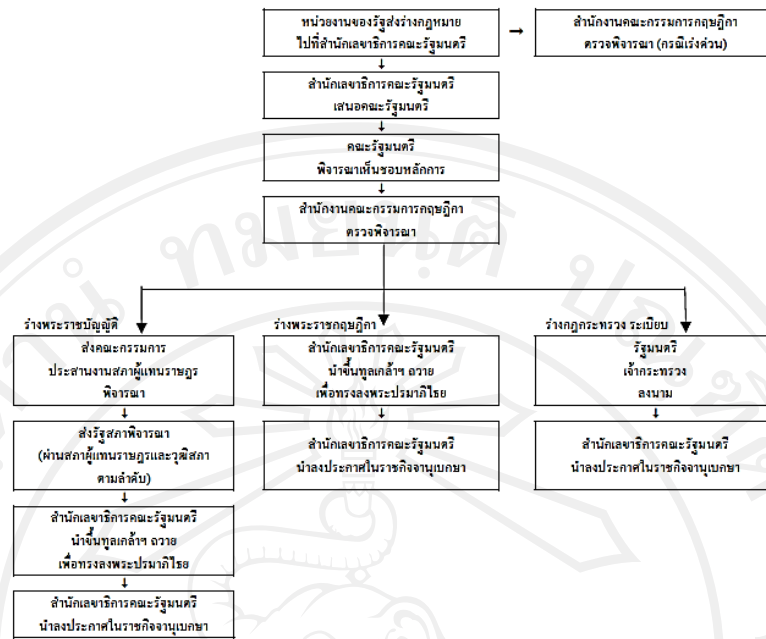
ประการที่สี่ กฎหมายและกฎระเบียบได้สร้างให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ถ้าหาก มีมากเกินไปจนความจำเป็นและขาดระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจตามหลักเศรษฐศาสตร์ของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งให้รัฐบาลสามารถดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้เมื่อกลไกตลาด ไม่อาจก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ อาทิ มีการผูกขาดตามธรรมชาติ (natural monopoly) หรือเกิดผลกระทบเชิงลบต่อบุคคลที่สาม (negative externalities) หรือสิ่งที่เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซงเพื่อช่วยขจัดจุดบกพร่องของกลไกตลาดด้วยการออกกฎหมายจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ

(ข) ความสำคัญของการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย

การทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย เป็นเรื่องสำคัญเพราะกฎหมายเป็นกฎที่ใช้บังคับกับทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย และบางกรณีครอบคลุมถึงการกระทำนอกราชอาณาจักรด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงบัญญัติขั้นตอนการตรากฎหมายไว้อย่างรัดกุม ดังแผนภูมิดังต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved



รูป 1.1 แผนผังแสดงขั้นตอนการร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาเห็นชอบก่อน

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีระเบียบ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในหมวด 4 การเสนอร่างกฎหมาย กำหนดขั้นตอนให้ผู้เสนอร่างกฎหมายต้องขอความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในร่างกฎหมายนั้นก่อน<sup>2</sup> โดยสำนักงานคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้ง

<sup>2</sup> ระเบียบ ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ข้อ ๑๓ “ในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้ .....

(๖) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

(๗) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษา พร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมา....”

“ข้อ ๑๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามหมวด ๓ แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

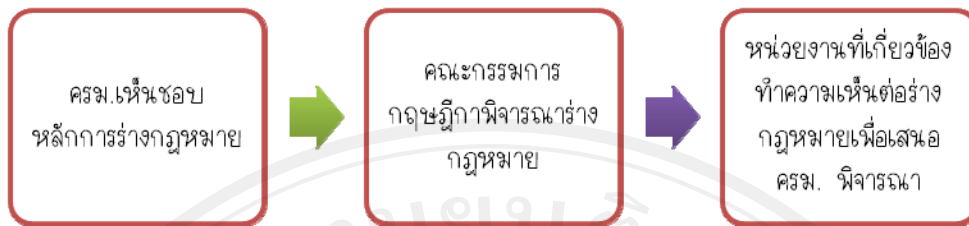
ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายดังกล่าว ได้จัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น หากปรากฏว่า จากความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายก็ดี หรือมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คณะรัฐมนตรีอาจจะรับการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวหรือทำการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่...) พ.ศ.... (กำหนดความรับผิดของผู้ซื้อสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์และความรับผิดของเจ้าของพื้นที่ที่ขายสินค้าละเมิดดังกล่าว) มาตรา 31/2 บัญญัติให้ บุคคลใดซื้อสินค้า โดยรู้อยู่แล้วหรือมีเหตุอันสมควรรู้ว่าสินค้านั้นได้ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่นต้องระวางโทษ..... สำนักงานอัยการสูงสุดได้ทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายดังกล่าวว่า ....ร่างกฎหมายนี้น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 เนื่องจากการออกกฎหมายที่ลงโทษบุคคลเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เพราะหลักการของกฎหมายลิขสิทธิ์โดยพื้นฐานแล้วไม่ใช่กฎหมายอาญาโดยแท้ แต่เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิทางแพ่งด้วยมาตรการทางอาญา เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติห้าม (Mala Prohibita) มิใช่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) ดังนั้น กฎหมายที่เป็น Mala Prohibita จึงต้องบัญญัติเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ และการที่กำหนดให้มีมาตรการทางอาญาที่เป็นอยู่นั้นเหมาะสมแล้ว ไม่จำเป็นต้องเพิ่มมาตรการตามมาตรา 31/1 นี้้อีกโดยไม่จำเป็น และเมื่อเสนอความเห็นไปปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการทบทวนการตรากฎหมายดังกล่าวและมีการยกเลิกร่างกฎหมายนั้นในที่สุด เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่า การทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายมีความสำคัญต่อขั้นตอนการร่างกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายทำให้ร่างกฎหมายนั้นได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และ คุณภาพ ตลอดจนหลักการที่เหมาะสม และไม่สร้างสภาพบังคับหรือผลกระทบต่อประชาชนเมื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย และผลลัพธ์คือ ได้กฎหมายที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

---

(๑) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ท้ายระเบียบนี้”



รูป 1.2 ขั้นตอนการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย

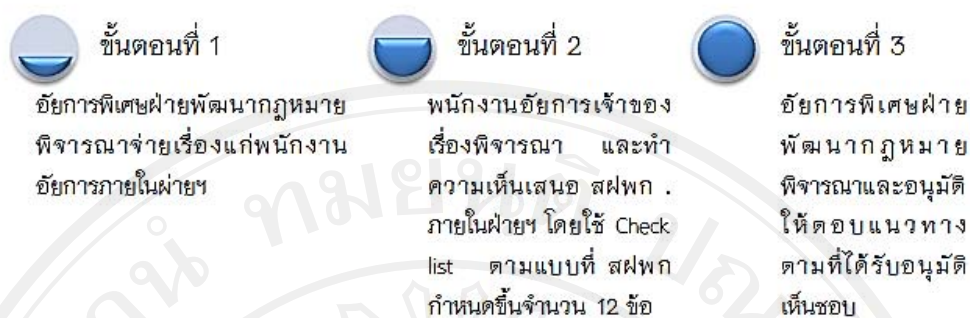
(ค) การทำความเห็นต่อร่างกฎหมายในบริบทของสำนักงานอัยการสูงสุด การทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย เป็นภารกิจอีกประการของของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานวิชาการ เป็นผู้ดำเนินการ นอกเหนือจากภารกิจในตรากฎหมายแล้ว

ภารกิจด้านการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนา กฎหมาย ซึ่งให้ความสำคัญมากต่อภารกิจในการทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย เนื่องจาก การจัดทำ ร่างกฎหมายไม่ใช่การตีความตัวบทกฎหมายที่ปรากฏในร่างกฎหมายนั้นเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณา ให้ความเห็นถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ด้วย อาทิเช่น หลักการ ทฤษฎีที่ใช้ ปรัชญา เป้าหมายและ เจตนารมณ์ ความจำเป็นที่ต้องมีการตรากฎหมาย ตลอดจนผลกระทบจากการบังคับใช้ในด้านต่าง ๆ (PESTEL Factors)<sup>3</sup> ด้วย

การทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมายนั้น มี ขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ (Work Process) แสดงดังรูป 1.3

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>3</sup> PESTEL FACTORS ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลกระทบโดยการมองใน 6 มิติได้แก่ ด้านการเมือง (Political) ด้านเศรษฐกิจ (Economic) ด้านสังคม (Social) ด้านเทคโนโลยี (Technology) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) ด้านกฎหมาย ศาสนา(Legal)



### รูป 1.3 ขั้นตอนการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย

#### 1.1.2 สภาพปัญหาในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย

การจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น แม้จะต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบด้านทั้ง ข้อกฎหมาย หลักการ ทฤษฎีและปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรอบครอบและประสิทธิภาพในการจัดทำความเห็น แต่กลับปรากฏว่าในการปฏิบัติงานยังไม่มีกรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายมีความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติงานและคุณภาพของภารกิจการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย ที่สำคัญคือ

##### 1.1.2.1 ระยะเวลาในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายจำกัดอย่างมาก

เมื่อได้รับร่างกฎหมายจากคณะรัฐมนตรีซึ่งขอให้ทำความเห็นนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะกำหนดเวลาในการจัดทำความเห็นร่างกฎหมายไม่เกิน 7-15 วัน ทำให้การวิเคราะห์เพื่อเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมาย จะมุ่งเน้นเพื่อให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลามากกว่า คุณภาพ ความถูกต้องและครบถ้วน ความเหมาะสมของความเห็น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ทักษะคติ และประสบการณ์ องค์ความรู้ของพนักงานอัยการนั้น ๆ ในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นในเวลานั้นจำกัด แต่อย่างไรก็ดี แม้จะพยายามเน้นการจัดทำให้เสร็จทันเวลาที่กำหนด แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลา

##### 1.1.2.2 คนยึดติดงานประจำและเบื่อหน่ายงาน (Defensive Routine)

สืบเนื่องจากสาเหตุประการแรก เมื่อมีภาระงานมาก และเวลาในการปฏิบัติงานน้อยและเป็นงานที่ต้องค้นคว้าทางวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน จึงมุ่งทำงานให้เสร็จโดยเร็ว ด้วยการใช้ประสบการณ์เดิม ๆ ของตน หรือ ตัวอย่างงานเดิม ๆ ที่เคยผ่านมา โดยขาดการสอนงานและค้นหาความรู้ที่จำเป็นจากแหล่งเรียนรู้ ทำให้เคยชินกับการปฏิบัติงานโดยไม่ใช้องค์ความรู้ นอกจากนี้

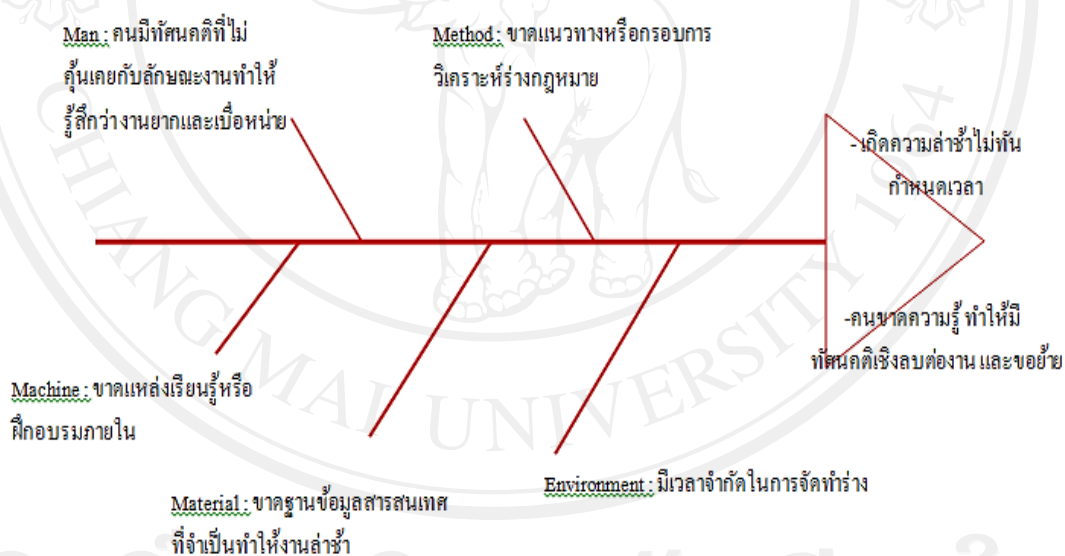


สำหรับพนักงานอัยการที่เข้ามารับราชการใหม่ เมื่อขาดองค์ความรู้หลักและไม่มีแหล่งเรียนรู้ จะรู้สึกว่าการปฏิบัติงาน จึงกลับมาใช้การทำงานตามตัวอย่างเดิม และยึดติดกับงานประจำเช่นกัน

สภาพปัญหาดังกล่าว หากไม่มีการแก้ไข ก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพและความเป็นเอกภาพในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และสร้างทัศนคติที่อยากย้ายไปยังหน่วยอื่นที่ลักษณะงานคุ้นเคยกว่า และในท้ายที่สุด อาจได้ร่างกฎหมายที่มีปัญหาในการบังคับใช้ หรือ เป็นกฎหมายที่เกินความจำเป็น หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ก็เป็นไปได้

### การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค

ในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยของสภาพปัญหาทั้งสองประการ เพื่อให้การศึกษาสะท้อนปัญหาและสาเหตุที่ชัดเจน จึงเลือกใช้แนวทางวิเคราะห์ด้วย Fish Bone Diagram ของ Ishikawa หรือ Cause and Effect Diagram ซึ่งเป็นเครื่องมือ โดยใช้มิติในการวิเคราะห์ด้วย 4 M and 1 E ได้แก่ Man Material Method Machine and Environment ดังแผนภูมิต่อไปนี้



รูป 1.4 แผนภูมิผังปลาแสดงสาเหตุและผลของปัญหา

จากแผนภูมิ Fish Bone Diagram ของ Ishikawa หรือ Cause and Effect Diagram ดังกล่าว พบว่า ปัญหาวิกฤติทั้งสองประการมาจากสาเหตุ 4 ประการ ได้แก่

- 1) ทัศนคติของพนักงานอัยการ (Man) ที่ไม่คุ้นเคยและไม่มีความชำนาญหรือสมรรถนะในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลวิกลจริต
- 2) ขาดแนวทางหรือกรอบในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำความเห็นร่างกฎหมาย (Method)

3) ไม่มีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นและเพียงพอต่อการใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำ ความเห็นต่อร่างกฎหมาย (Material) ทำให้ต้องเสียเวลาดันคว้าหาแหล่งข้อมูลและข้อมูลจากแหล่ง ต่างๆ จึงต้องใช้เวลาพอสมควร ทำให้ไม่ทันตามเวลาที่กำหนด

4) ขาดแหล่งเรียนรู้ (Machine) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานใหม่ต้องขวนขวายหาความรู้เองโดย การสนับสนุนที่จำเป็น บุคลากรส่วนใหญ่จึงยึดติดกับตัวอย่างเดิมที่มีอยู่หรือเคยทำมาก่อน เพื่อให้ งานเสร็จไปและมุ่งเน้นคุณภาพน้อยลง และเกิดผลทำให้ยึดติดกับรูปแบบงานประจำของตน (Defensive Routine) โดยใช้รูปแบบเดิม ๆ ที่คุ้นเคยกับกฎหมายทุกลักษณะ โดยไม่มีการพัฒนา งานให้เหมาะสมกับลักษณะกฎหมายที่ทำความเห็น

5) สภาพแวดล้อม (Environment) การจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย มีประเด็นต้อง พิจารณาในหลายแง่มุม แต่กลับมีความจำกัดของเวลาในการทำความเห็นทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึก กัดค้น และเป็นปัจจัยส่งเสริมให้สภาพดังกล่าวทั้งสี่ประการข้างต้นหมุนวนเกิดขึ้นอยู่เช่นนี้ ตลอดเวลา

### 1.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

สาเหตุและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เป็นสาเหตุและเป็นปัจจัยซึ่งกัน และกัน ทำให้สภาพปัญหาหมุนวนอยู่เช่นนี้ตลอดเวลา การแก้ไขด้วยแนวทางบริหารตามปกติอาจ ไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องนำระบบการจัดการความรู้มาใช้ และการสร้างวงจรองค์ความรู้ใน ลักษณะของ Double Loop-Learning มาใช้แก้ไขปัญหาแบบหมุนวนดังกล่าว

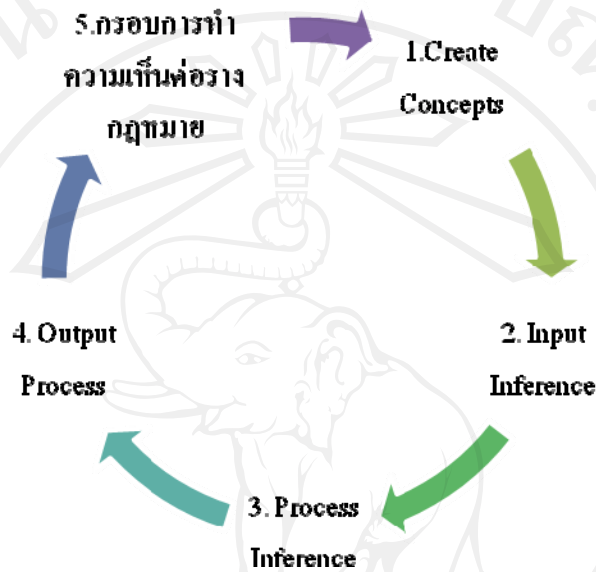
การศึกษาค้นคว้าแบบอิสระนี้ จึงมุ่งเน้นการใช้ระบบการจัดการความรู้ เป็นเครื่องมือเพื่อ แก้ไขปัญหาอุปสรรคและการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย โดยศึกษา แนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย (Domain Concepts) นั้นใช้ทฤษฎีเกลียว ความรู้ (Knowledge Spiral) หรือทฤษฎี SECI ของ Ikujiro Nonaka และ Takeuchi Hiroataka มาใช้ สร้างกรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย โดยสร้างวงจรการจัดการ ความรู้ 2 วงจร ดังต่อไปนี้

#### วงจรที่ 1 วงจรขององค์ความรู้หลัก

ได้แก่ วงจรการสร้างองค์ความรู้หลัก (Domain Cycle) หรือ : Socialization to Externalization หมายถึง วงจรแนวทางการปฏิบัติงานหลักในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย คือ “กรอบ แนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย” เพื่อเป็นมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงาน ให้มีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยวงจรในการแลกเปลี่ยนและระดมความ ข้อมูล หลักการ ข้อคิดเห็นในการจัดทำกรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่าง กฎหมาย โดยการประชุม สนทนาแลกเปลี่ยนของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจากภายในและภายนอก



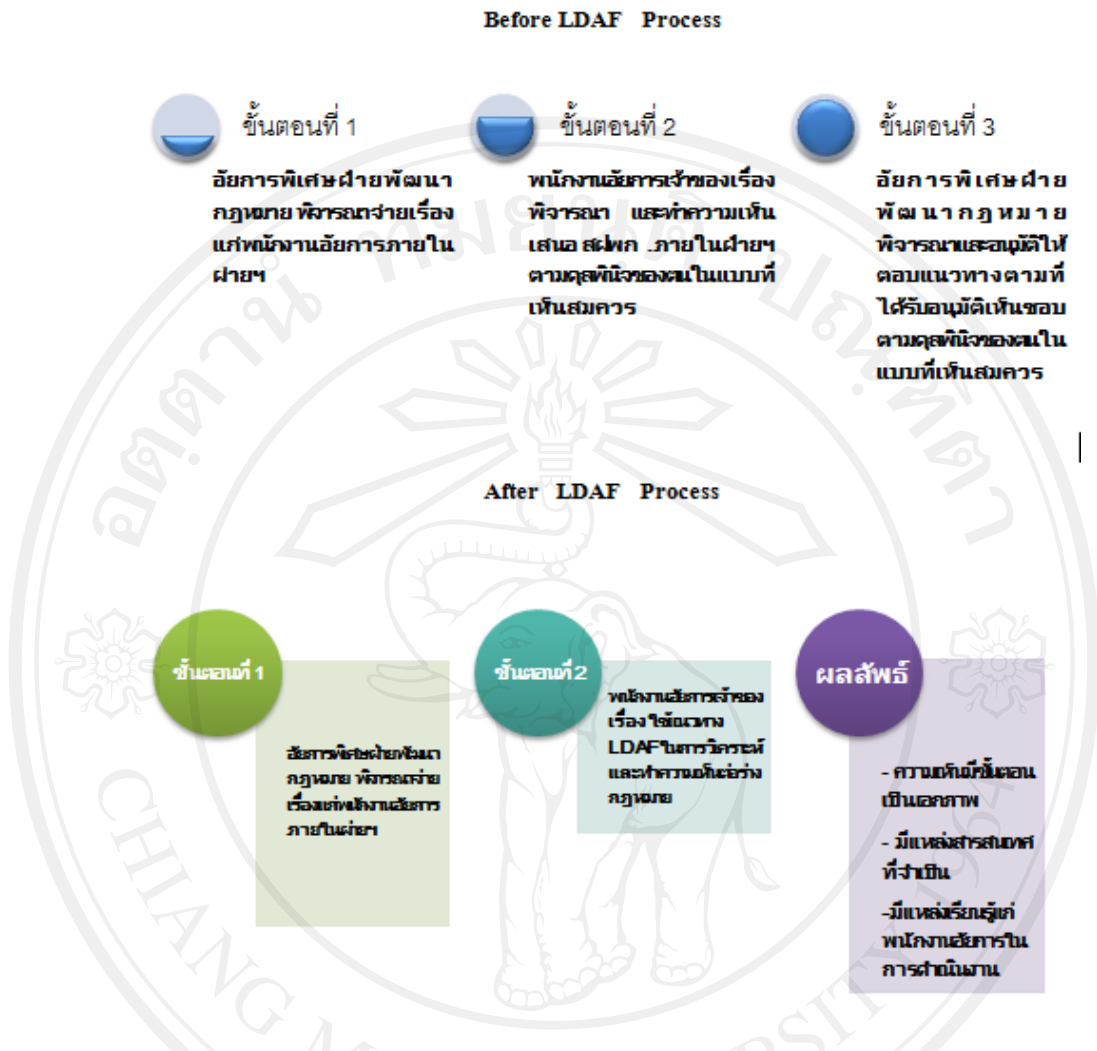
สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเกิดองค์ความรู้ที่มีคุณภาพและสามารถเป็นกรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย อีกทั้งเกิดกระบวนการถ่ายโอน การจับความรู้ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งประกอบด้วย วงจรของกลุ่ม COP พัฒนากฎหมาย ตามแผนภูมิต่อไปนี้



รูป 1.5 วงจรการสร้างกรอบแนวทางการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย

#### วงจรที่ 2 วงจรองค์ความรู้สนับสนุน หรือ Externalization & Combination

ได้แก่ วงจรของการสร้างหรือรวบรวม องค์ความรู้จากแหล่งสารสนเทศต่าง ๆ ความเห็นจากการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย ในสาขากฎหมายต่าง ๆ ด้วยกระบวนการจับความรู้หน้างาน หรือ KCJ (Knowledge Capture on Job) ในการรวบรวมและจับเก็บองค์ความรู้จากการปฏิบัติงาน ประจำตามวงจรที่ 1 แล้วจัดเก็บกรณีที่น่าสนใจที่พบในการปฏิบัติงานลงในแบบฟอร์มการจับความรู้หน้างาน เพื่อขยายรายละเอียดเป็นเรื่องเป็นกรณี จาก Tacit Knowledge ผู้ความรู้ที่แจ้งชัด และใช้เป็นแนวทางหรือสารสนเทศที่จำเป็นในการปฏิบัติงานต่อไป โดยนำ “กรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย” ผสมผสานในขั้นตอนของการปฏิบัติงานประจำ ปรากฏตามแผนภูมิต่อไปนี้



รูป 1.6 ขั้นตอนการใช้กรอบแนวทางมาตรฐานจัดทำร่างกฎหมายแบบเดิม

(ค) การศึกษาออกแบบสร้างแหล่งศึกษา (KMS K 74)

ได้แก่ การศึกษาออกแบบแหล่งสารสนเทศของการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย เพื่อจัดเก็บรวบรวมองค์ความรู้หลักและองค์ความรู้สนับสนุน บนระบบการจัดการความรู้ ของ KM Center Portal เป็นองค์ความรู้ K 74 เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายและเป็นแหล่งเรียนรู้

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อให้มีระบบการจัดการความรู้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย โดยมีกรอบมาตรฐานในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพและสร้างการทำงานด้วยองค์ความรู้

1.2.2 สร้างแหล่งเรียนรู้และแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย ให้ผู้ปฏิบัติงาน สามารถใช้งานในระบบ 3A คือ All in one / Anytime / Anywhere

## 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีหรือเชิงประยุกต์

1.3.1 มี “กรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย” จะเป็นมาตรฐานการปฏิบัติ ทำให้เกิดความรวดเร็วจากใช้ “กรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย ” ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัตร แบบวงจรความรู้ จึงสร้างการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ตลอดจนการปฏิบัติงานด้วยองค์ความรู้ซึ่งจะสามารถทำลาย ภาวะยึดติดงานประจำได้

1.3.2 มีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็น (KMS) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึก สะดวก และสนุกกับงาน ลดการเบียดเบียนการปฏิบัติหน้าที่ และลดการขอย้ายออกไปยังสำนักงานอื่น อีกทั้งแหล่งสารสนเทศในการจัดทำร่างกฎหมายยังเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับผู้ปฏิบัติใหม่อีกด้วย ทำให้เกิดผลลัพธ์ของความเห็นต่อร่างกฎหมายมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.4.1 ขอบเขตหัวข้อการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

การศึกษาค้นคว้าแบบอิสระนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าในขอบเขตการออกแบบระบบการจัดการความรู้ ในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย โดยมีขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

1.4.1.1 การศึกษาสภาพปัญหาในการแก้ไขปัญหา

1.4.1.2 การศึกษาหลักการในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย ได้แก่

1) การสร้างกรอบมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมาย เพื่อแก้ไข ภาวะวิสัยที่ทำให้คนยึดติดกับงานประจำและการขาดเอกภาพในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย

2) การสร้างและออกแบบ แหล่งสารสนเทศ สำหรับการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้ ผู้ปฏิบัติงาน มีแหล่งเรียนรู้ และแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่สะดวก รวดเร็ว และทันสมัย เข้าถึงข้อมูลได้ทันที ทุกเวลา เกิดผลลัพธ์เชิงคุณภาพ ลดความเบียดเบียนต่อการ

ปฏิบัติงานและขอย้าย เพื่อให้สามารถสร้างผู้เชี่ยวชาญในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายและจัดเก็บรวบรวมองค์ความรู้เหล่านี้ไว้ในองค์กร

การศึกษาแนวทางการนำระบบการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติ

#### 1.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ขอบเขตของการศึกษามุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยเป็นการศึกษาและออกแบบระบบการจัดการความรู้ ในการสร้างพฤติกรรมและกระบวนการเรียนรู้ ตามแนวทาง SECI ของการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลวิกลจริต โดยกำหนดขอบเขตการศึกษา เป็น 3 ประการ คือ

1.4.2.1 การรวบรวมองค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญเพื่อออกแบบกรอบแนวทางมาตรฐานในการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย

1.4.2.2 การจับองค์ความรู้จากพนักงาน โดยกระบวนการ KCJ (Knowledge Capturing on Job)

1.4.2.3 การออกแบบแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นเพื่อการเรียนรู้ผ่านระบบการจัดการความรู้สำนักงานวิชาการ ที่เกี่ยวกับการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายและการทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมาย จากกรณีศึกษาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลวิกลจริต ซึ่งเป็นองค์ความรู้ลำดับที่ 74 ของบัญชีองค์ความรู้ตามแผนแม่บทการจัดการความรู้ พ.ศ.2552-2561 สำนักงานอัยการสูงสุด

#### 1.4.3 สถานที่ทำการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

สถานที่ในการศึกษาเพื่อเป็นแหล่งข้อมูล สารสนเทศ และองค์ความรู้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการ ออกแบบ ขับเคลื่อนและการใช้งานระบบการจัดการความรู้ ได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานวิชาการ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

#### 1.4.4 บุคลากรที่เกี่ยวข้อง (Knowledge Workers)

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการศึกษา กำหนดที่บุคลากรในสำนักงานคดีปกครอง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1.4.4.1 ผู้บริหาร ได้แก่ อัยการสูงสุด อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ อัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย

1.4.4.2 ผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ อัยการอาวุโส และอัยการกลุ่มปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในการทำงานมานานกว่า 3 ปีขึ้นไป และกลุ่มผู้ปฏิบัติหน้างาน ซึ่งมีประสบการณ์งานไม่เกิน 3 ปี

1.4.4.3 กลุ่ม KM Team และกลุ่ม KCJ COP ซึ่งได้แก่ คณะทำงาน KM Team และ กลุ่มนิติกร KCJ ที่ช่วยในกระบวนการจับองค์ความรู้หน้างานและการกำหนด KCJ Process และการออกแบบ KMS

#### 1.4.5. ผลลัพธ์จากการศึกษา

การศึกษานี้ จะก่อให้เกิด กรอบแนวทางมาตรฐานในการจัดทำความเห็นต่อร่างกฎหมายที่สามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพรวมถึง ผู้ปฏิบัติงาน มีแหล่งเรียนรู้ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานที่พร้อมด้วย ข้อมูลสารสนเทศ และองค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ และด้วยระบบการจับความรู้หน้างาน หรือระบบ KCJ จะสร้างให้บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้และกลายเป็น Knowledge Workers ในที่สุด และสามารถสร้างผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาสำคัญ ตลอดจนสามารถสร้างรูปธรรมของการทำงานที่ใช้องค์ความรู้และผลงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทำให้มีแหล่งเรียนรู้และสารสนเทศที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความถูกต้อง ลดระยะเวลาและความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมในการพัฒนากฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ อันเป็นเป้าหมายตามพันธกิจ (Mission) ของสำนักงานอัยการสูงสุด