



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการในการปฏิบัติ หน้าที
ด้านเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้แก่
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ
วุฒิสภา

นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 3
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8
ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9
ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ
รัฐสภา

พ.ศ. 2551

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961175700

57459

วันที่	29	12	2552
เลขทะเบียน	91	21759	
เลขหมู่	18	3/2551	

ก

คำนำ

รายงานเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร "การพัฒนาผู้บริหารระดับสูง" รุ่นที่ 3 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ รัฐสภา จัดโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ - 5 กันยายน 2551

การศึกษาในครั้งนี้จัดทำในช่วงเวลาที่มีจำกัดประกอบกับความรู้และประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ยังคงต้องเพิ่มพูนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องทำให้รายงานฉบับนี้ยังคงมีข้อบกพร่องซึ่งผู้ศึกษาขอน้อมรับและพร้อมที่จะนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงให้เกิดผลดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

สิงหาคม 2551

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้แก่คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา" เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร "การ พัฒนานักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 3" สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ที่มี คุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ รัฐสภา ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่ออาจารย์อุดม มุ่งเกษม อาจารย์บุญเจ็ด โสภณ อาจารย์ อภิมุข สุขประสิทธิ์ และอาจารย์นุกูล สัจฉิตเสวี ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาประจำรุ่นที่ได้กรุณา สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการศึกษาค้นคว้าและ จัดทำพร้อมทั้งการแก้ไขจนเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลนี้สำเร็จลุล่วงลงได้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกคนของโครงการอบรมหลักสูตร "การ พัฒนานักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 3" ที่ได้กรุณาเอื้อเฟื้อ อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือในด้าน ต่าง ๆ แก่ผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาของการอบรมจนสำเร็จลุล่วงของการฝึกอบรม

ท้ายที่สุดนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานของผู้ศึกษาทุกคนที่ให้ กำลังใจและให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว อันเป็นโอกาสทำให้ผู้ศึกษา ได้รับความรู้จากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์มากมาย ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับ ดังกล่าวผู้ศึกษาจะนำไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการต่อไป

นายสุรรัตน์ หวังต่อลาภ

ผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร จากการศึกษาและทบทวนขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พบปัญหาสำคัญ 2 ประการโดยมีแนวทางแก้ไข ดังนี้ *ประการที่หนึ่ง* ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและวุฒิสภายังคงพบข้อผิดพลาด แนวทางแก้ไข คือ แนวทางแรก ควรมีการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเชิงลึกวิเคราะห์ แนวทางที่สอง สร้างความเชี่ยวชาญและองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ แนวทางที่สาม ควรมอบหมายร่างพระราชบัญญัติให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่มีระยะเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัติและจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่คณะกรรมการวิสามัญมากขึ้น แนวทางที่สี่ ควรจัดทำข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าควรจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือไม่ *ประการที่สอง* ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก โดยมีแนวทางแก้ไข คือ แนวทางแรก ควรเผยแพร่ความเป็นมาและสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญแต่ครั้งผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นการอภิปรายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเผยแพร่บนเว็บไซต์และจัดพิมพ์เผยแพร่ และแนวทางที่สอง ควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถานีวิทยุรัฐสภา เพื่อเชิญชวนประชาชนหรือผู้สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ จดหมาย หรือโทรสาร เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
ขอบเขตการศึกษา	2
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	3
วิธีการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
แนวคิดเกี่ยวกับการทำงาน	4
การทำงานรูปแบบใหม่	4
การจัดการความรู้	6
แนวคิดคุณลักษณะของบุคคลที่พึงประสงค์	9
วิสัยทัศน์	10
พันธกิจ	11
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12
บทที่ 3 สภาพของปัญหา	18
สภาพทั่วไปของปัญหา	18
1. ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ	
ยังมีข้อผิดพลาด	22
1.1 คณะกรรมการวิสามัญขาดข้อมูลประกอบการพิจารณา	
ร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอ	22
- ผลกระทบ	22

สารบัญ (ต่อ)

1.2	เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับ การร่างพระราชบัญญัติและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ	23
1)	เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการโอน/ย้ายจำนวนมาก	23
	- ผลกระทบ	23
2)	โครงสร้างองค์กรและลักษณะงานมีความไม่เหมาะสม	23
	- ผลกระทบ	25
3)	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขาดการส่งเสริมเจ้าหน้าที่เข้าศึกษา ต่อในระดับที่สูงขึ้น	26
	- ผลกระทบ	26
1.3	ระยะเวลาการเตรียมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ มีระยะเวลาสั้น	27
	- ผลกระทบ	27
1.4	จำนวนคณะกรรมการวิสามัญมีมาก	28
	- ผลกระทบ	28
2.	ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึง หรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย	28
2.1	ความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการวิสามัญไม่ได้รับการเผยแพร่	27
	- ผลกระทบ	28
2.2	กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่ได้ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม	28
	- ผลกระทบ	28
บทที่ 4	แนวทางแก้ไข	30
1.	ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ยังมีข้อผิดพลาด	30

สารบัญ (ต่อ)

1.1 คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ดัดข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอ	30
1.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ยังขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการ การร่างพระราชบัญญัติและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ	30
1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการโอน/ย้ายจำนวนมาก	31
2) โครงสร้างองค์กรและลักษณะงานมีความไม่เหมาะสม	31
3) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขาดการส่งเสริมเจ้าหน้าที่เข้าศึกษา ต่อในระดับที่สูงขึ้น	31
1.3 ระยะเวลาการเตรียมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญ มีระยะเวลาสั้น	32
1.4 จำนวนคณะกรรมาธิการวิสามัญมีมาก	32
2. ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึง หรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย	33
2.1 ความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมาธิการวิสามัญไม่ได้รับการเผยแพร่	33
2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่ได้ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม	33
บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ	35
สรุป	35
ข้อเสนอแนะ	38
บรรณานุกรม	40
ภาคผนวก	41
1. แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2555)	41
2. ภารกิจของกลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ	43

สารบัญ (ต่อ)

3. ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของกลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ	45
ประวัติผู้ศึกษา	55

สารบัญภาพ

	หน้า
1. รูปแบบการทำงาน	4
2. ยุคของความรู้	6
3. ลำดับของความรู้	6
4. วงจรเรียนรู้	8
5. สภาพปัญหาและสาเหตุการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	21

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นภารกิจหลักสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองมีหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตามการตรากฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่ผ่านมายังคงพบข้อผิดพลาดทั้งในด้านรูปแบบ เนื้อหา หรือกระบวนการตรา อันส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องตกไปทั้งฉบับหรือเฉพาะข้อความที่มีสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป หรือแม้กระทั่งร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วพบว่ามีความผิดพลาดเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมายหลายครั้งต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อหาข้อยุติมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องมีการศึกษาค้นหาเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายเพื่อให้การตีความกฎหมายนั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์ ที่ผ่านมการค้นหาเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายแต่ละฉบับเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงเป็นเหตุให้การศึกษาค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการตีความมิได้รับความสำคัญ แต่จะจำกัดเพียงวงแคบเฉพาะผู้ศึกษาในแวดวงวิชาการของสถาบันการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการธิการของแต่ละสภาเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการพิจารณาศึกษาอย่างละเอียดรายมาตราและใช้ระยะเวลาพิจารณาศึกษามากกว่าขั้นตอนใดๆ ของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภามีความถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ และมีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์อันควรได้รับความสนใจอย่างยิ่ง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะฝ่ายเลขานุการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา อันเป็นส่วนประกอบสำคัญกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง ตลอดจนการจัดเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล

การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สนใจ ทั้งในด้านการสนับสนุนข้อมูล การให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการ และการทำหน้าที่ช่วยตรวจทานในด้านรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาระบบการทำงานของกลุ่มงานในฐานะทำหน้าที่เลขานุการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีความถูกต้องและสมบูรณ์
2. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีข้อมูลที่มีคุณภาพและเพียงพอสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาศึกษา
3. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. การทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับ
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นแหล่งค้นคว้าและเป็นที่ยอมรับในงานด้านวิชาการทางด้านกฎหมายของสังคม

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาการทำหน้าที่ด้านเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกลุ่มงานเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน)
2. ศึกษาการทำหน้าที่ด้านเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของกลุ่มงานที่มีภารกิจที่เหมือนกัน คือ 1) สำนักกรรมการ 1 ประกอบด้วย กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 1 และกลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญ 2 2) สำนักกรรมการ 2 กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3 และกลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญ 4 และ 3) สำนักกรรมการ 3 กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 5 และกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 6 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา อันมีลักษณะงาน เหมือนกัน เพื่อทำการเปรียบเทียบการทำหน้าที่ด้านเลขานุการและหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

งานวิชาการ หมายถึง งานที่ต้องอาศัยข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญ เช่น การให้คำปรึกษา แนะนำ การจัดทำเอกสาร ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น รวมถึงการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญ เช่น บันทึกการประชุม เป็นต้น

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของวุฒิสภา

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากเอกสารวิชาการ ประกอบกับประสบการณ์จากการศึกษา รวมทั้งประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภา และการสอบถามและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

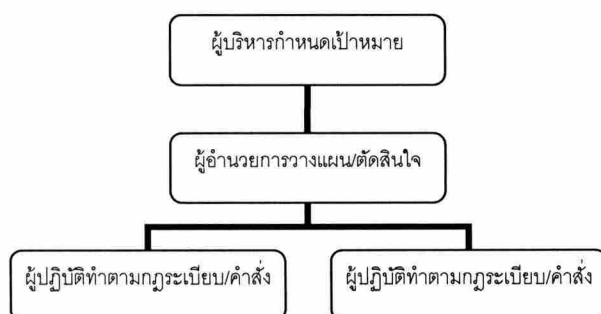
แนวคิดเกี่ยวกับการทำงาน

การทำงานรูปแบบใหม่

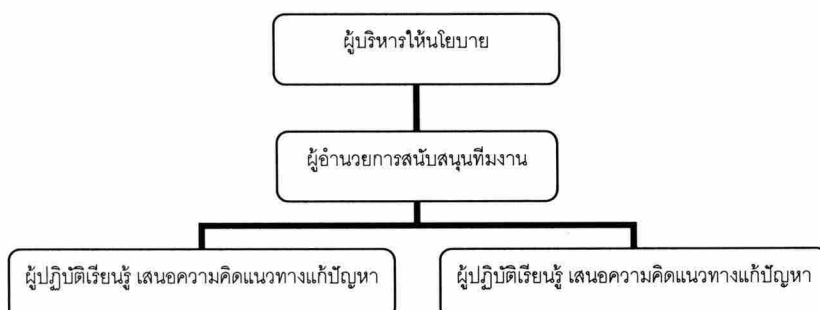
ในโลกยุค “สังคมแห่งความรู้” การทำงานราชการจะต้องปรับตัว เปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานใหม่ จากเดิมที่มุ่งเน้นกฎระเบียบ โดยผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและคำสั่งอย่างเคร่งครัดแม้จะทำให้งานล่าช้า เปลี่ยนมาเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติเรียนรู้ เสนอความคิด แนวทางการแก้ปัญหาการทำงาน

ภาพที่ 2.1 รูปแบบการทำงาน

การทำงานแบบเดิม



การทำงานแบบใหม่



ภาพเปรียบเทียบการทำงานแบบเก่าและแบบใหม่ โดยการทำงานแบบเก่าหัวหน้าจะเป็นผู้วางแผนและสั่งการ ผู้ปฏิบัติเป็นเพียงผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติ วิธีการนี้ผู้ปฏิบัติจะไม่มีการเรียนรู้ที่จำทำในสิ่งใหม่ ๆ และไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์เนื่องจากถูกกำหนดให้ปฏิบัติงานอยู่ในกรอบที่จำกัด รวมทั้งไม่ได้รับการส่งเสริมให้กล้าตัดสินใจหรือรับผิดชอบในสิ่งที่ทำไป

สำหรับรูปแบบการทำงานแบบใหม่นั้น หัวหน้าทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมที่คอยให้การสนับสนุนการทำงานในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ ข้อเสนอแนะ โดยผู้ปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ที่เรียนรู้ ศึกษาหาวิธีการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ สามารถเสนอความคิดเห็นและแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนางานเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ

การทำงานในภาคราชการก็เช่นเดียวกันผู้ปฏิบัติงานจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ต้องเปลี่ยนทัศนคติจากการที่ยึดแนวคิดว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ มาเป็นการเน้นการสร้างความคิดใหม่ ๆ ความรู้ ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ และนำมาปรับใช้เพื่อให้เป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

ยุคของความรู้

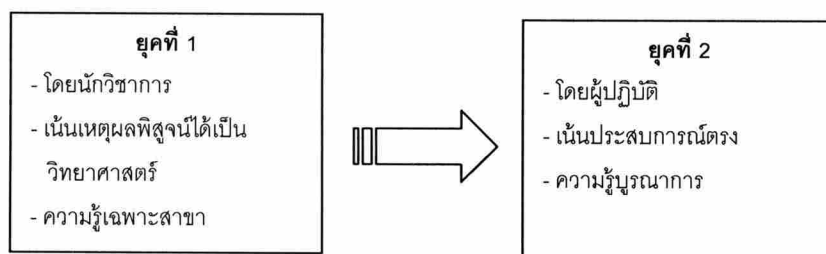
ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช ได้แบ่งความรู้ออกเป็น 2 ยุค ดังนี้

ความรู้ยุคที่ 1 เป็นความรู้ที่สร้างขึ้นโดยนักวิชาการ มีความเป็นวิทยาศาสตร์ เน้นความเป็นเหตุผล พิสูจน์ได้โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือวิชาการ มีการจำแนกแยกแยะ เป็นความรู้เฉพาะสาขาวิชาการ เป็นความรู้ที่เน้นความลึก ความเป็นวิชาการเฉพาะด้าน (specialization)

ความรู้ยุคที่ 2 เป็นความรู้ที่ผูกพันอยู่กับงานหรือกิจกรรมของบุคคลและองค์กร เป็นความรู้ที่ใช้งานและสร้างขึ้นโดยผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเอง โดยอาจสร้างขึ้นจากการเลือกเอาความรู้เชิงทฤษฎีหรือความรู้จากภายนอกมาปรับแต่งเพื่อการใช้งาน หรือสร้างขึ้นโดยตรงจากประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้เหล่านี้มีลักษณะบูรณาการและมีความจำเพาะต่อบริบทของงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงาน และองค์กรนั้น ๆ

การจัดการความรู้จึงเป็นเรื่องของความรู้ที่มีบริบทที่จำเพาะ เป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของ “ผู้รู้” ที่มีความรู้เชิงทฤษฎีมากมายและลึกซึ้งที่จะ “จัด” ความรู้เพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำไปประยุกต์ใช้

ภาพที่ 2.2 ยุคของความรู้



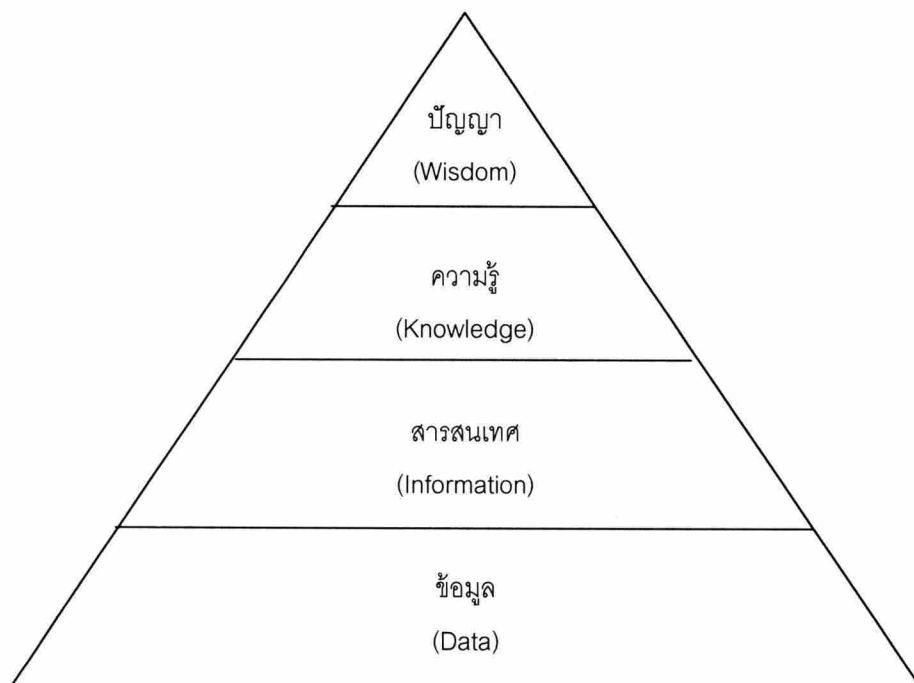
การจัดการความรู้มีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่

1. เพื่อพัฒนางาน ให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ดีขึ้น
2. เพื่อพัฒนาคน คือ พัฒนาผู้ปฏิบัติงาน
3. เพื่อพัฒนา “ฐานความรู้” ขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นการเพิ่มพูนทุนความรู้ หรือทุนปัญญาขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีศักยภาพในการเผชิญกับความไม่แน่นอนในอนาคตได้ดีขึ้น

การจัดการความรู้

Mr. Hideo Yamazaki ได้อธิบายคำจำกัดความของความรู้โดยแสดงเป็นภาพ ดังนี้

ภาพที่ 2.3 ลำดับของความรู้



1. ข้อมูล (data) คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้จากการสังเกตสิ่งที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์

2. สารสนเทศ (information) คือ ข้อมูลที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์แล้วเพื่อนำมาใช้ประโยชน์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

3. ความรู้ (knowledge) คือ สารสนเทศที่ผ่านกระบวนการคิดเปรียบเทียบเชื่อมโยงกับความรู้อื่น จนเกิดเป็นความเข้าใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์เรื่องใดเรื่องหนึ่งได้

4. ปัญญา (wisdom) คือ การประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาการทำงาน และจากปัญญาเมื่อนำไปใช้แก้ปัญหาหรือพัฒนางานจะทำให้เกิดการยกระดับของปัญญาให้กลายเป็นนวัตกรรม (วิธีการใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน) ในการทำงาน

การจัดการความรู้โดยการนำข้อมูลให้เป็นสารสนเทศ เพื่อยกระดับสารสนเทศเป็นความรู้ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญญาในการสร้างนวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนางานดังกล่าว มุ่งพัฒนาให้บุคลากรเป็น Knowledge Workers นั่นเอง

การแบ่งประเภทของความรู้เป็น 2 ประเภท คือ

1. Tacit Knowledge เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์ของแต่ละบุคคลในการเข้าใจสิ่งต่าง ๆ อย่างลึกซึ้ง เป็นความรู้ลึกที่สื่อสารออกมาได้ยาก ไม่สามารถถ่ายทอดเป็นคำพูด ลายลักษณ์อักษร หรือตัวเลขได้ เช่น ถ่ายทอดทักษะในการทำงาน ทักษะในงานฝีมือ การคิดเชิงวิเคราะห์ปัญหา เป็นต้น

2. Explicit Knowledge เป็นความรู้ที่เป็นเหตุเป็นผล สามารถรวบรวมถ่ายทอดออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น ลายลักษณ์อักษร ทฤษฎี สูตร ตัวเลข หรือคู่มือต่าง ๆ

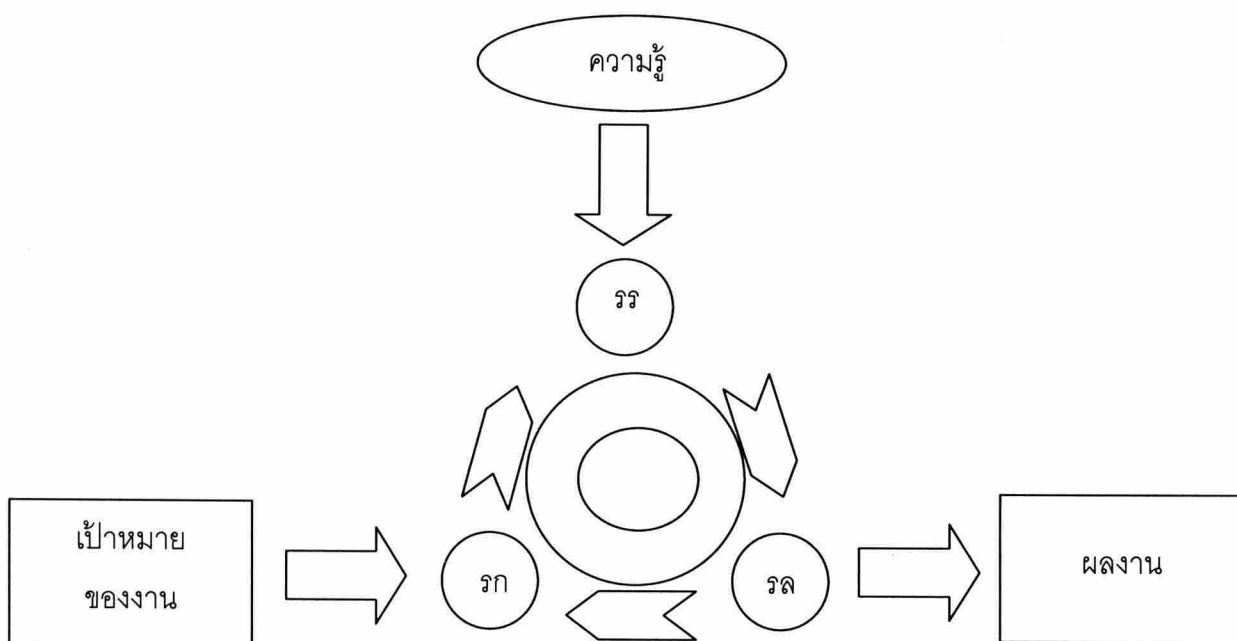
เป้าหมาย คือ การทำให้ความรู้แบบ Tacit ไปสู่ลักษณะ Explicit คือ สามารถถ่ายทอดเรียนรู้กันได้ระหว่างบุคคลไปสู่ทีมงานหรือกลุ่ม ไปจนถึงในองค์กร หรือระหว่างองค์กร การจัดการความรู้มีเป้าหมายเพื่อให้

- เกิดการพัฒนาและแบ่งปันความรู้ในองค์กร
- มีการปรับเปลี่ยนความรู้ให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้น
- มีการสื่อสารถ่ายทอดความรู้อย่างถูกต้อง ได้ผลอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช เห็นว่าโมเดลการจัดการความรู้ที่ง่ายที่สุด คือ “วงจรเรียนรู้ยกกำลังสาม บวก คำว่า” คือ ใช้วงจรดังกล่าวหมุนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงานสู่ผลสำเร็จ การเรียนรู้ 3 ประการ คือ เรียนรู้ก่อนทำงาน (รก) เรียนรู้ระหว่างทำงาน (รร) และเรียนรู้หลังงานเสร็จสิ้น (รล) โดยใช้เทคนิคทั้ง 3 นี้ ร่วมกับการ “คำว่า” ความรู้จาก

ภายนอกและจากภายในองค์กรเองเอามาปรับปรุงและประยุกต์ใช้และตรวจสอบเพื่อยกระดับผลงาน

ภาพที่ 2.4 วงจรเรียนรู้



ขั้นตอนการจัดการความรู้

1. การสำรวจและวางแผนความรู้ คือ การสำรวจสภาพแวดล้อมในปัจจุบันเพื่อให้ทราบว่า องค์กรมีฐานความรู้ในด้านใดบ้าง ฐานความรู้ที่มีอยู่เหล่านั้นอยู่ที่ใครหรือหน่วยงานไหน ผู้ปฏิบัติแต่ละคนมีความรู้ด้านใดบ้าง

สำหรับการกำหนดเป้าหมายในการจัดการความรู้ คือ ในแต่ละวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ องค์กรต้องการความรู้ด้านใดเพิ่มเติมบ้าง พนักงานต้องการความรู้ด้านใด ความรู้ที่ต้องการเพิ่มเติมก่อประโยชน์ด้านใดบ้าง

2. การพัฒนาความรู้ คือ การทำการใด ๆ เพื่อให้ได้ความรู้หรือเกิดความรู้ภายในองค์กร ได้แก่

2.1 การพัฒนาความรู้จากภายนอก เช่น การเชิญวิทยากรมาให้ความรู้ การซื้อตำราหรือหนังสือทางวิชาการ การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญมาปรับระบบหรือกระบวนการทำงาน

2.2 การพัฒนาความรู้จากภายใน เช่น การมีหน่วยวิจัยและพัฒนา การบันทึกเรื่องราวและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในอดีตซึ่งไม่ใช่แต่เฉพาะในภาพรวมขององค์กรเท่านั้น แต่รวมถึงการวิเคราะห์ผลการทำงานในระดับบุคคล เป็นการวิเคราะห์ในเชิงลึกในแง่มุมต่าง ๆ เช่น สภาพปัญหาในการทำงาน สาเหตุที่ทำให้เกิดความล้มเหลว แนวทางการปรับปรุงและพัฒนา

สำหรับรูปแบบการพัฒนาความรู้ ได้แก่

(1) การเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเองในอดีต (Learning from Actual Experiences) คือ การเรียนรู้ในสิ่งที่ได้จากการปฏิบัติจริงมาแล้วในอดีต

(2) การเรียนรู้จากการทดลอง (Learning from Performed Experiments) คือ การเรียนรู้จากการทดลองหลาย ๆ รูปแบบ มีการควบคุมตัวแปรต่าง ๆ เพื่อให้ทราบผลการทดลองตามที่ต้องการ

(3) การเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้อื่น (Learning from Experience of Others) เช่น การหาพันธมิตรเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ (Benchmarking) เป็นต้น

(4) การเรียนรู้จากการอบรมและพัฒนา (Learning from Training and Development)

3. การถ่ายทอดความรู้และการแบ่งปันความรู้ คือ กระบวนการที่ทำให้ความรู้ถ่ายทอดไปสู่บุคลากร ในการถ่ายทอดความรู้ถ้าหากเรากำหนดกลยุทธ์ในการถ่ายทอดความรู้เสียก่อนว่ามีเป้าหมายคือใคร เนื้อหาของความรู้ที่ต้องการถ่ายทอด เทคโนโลยีและงบประมาณที่ได้รับก็จะช่วยให้สามารถกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดความรู้ได้อย่างถูกต้อง

แนวคิดคุณลักษณะของบุคคลที่พึงประสงค์ (Competency)

Competency หมายถึง กลุ่มของทักษะ ความรู้ ความสามารถ รวมทั้งพฤติกรรม คุณลักษณะและทัศนคติที่บุคลากรจำเป็นต้องมีเพื่อปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ซึ่งการนำ Competency มาใช้ต้องให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และแผนกลยุทธ์ขององค์กรซึ่งจะนำมาสู่การพัฒนาและการสร้างบุคลากรที่เหมาะสมนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่องค์กรได้วางไว้

วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ คือ เป้าหมายที่มีลักษณะกว้างมิได้ระบุวิธีไว้ว่าเป็นเรื่องของอนาคต เป็นข้อความที่กำหนดไว้เพื่อเป็นทิศทางของพันธกิจ (Mission) อนาคตของวิสัยทัศน์มีระยะเวลา ระหว่าง 10 ปีถึง 20 ปี หรือ 5 ปี ก็ได้

เนื่องจากวิสัยทัศน์เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เห็นภาพในอนาคต องค์การขาดวิสัยทัศน์จึงเป็นเหตุการณ์ที่มองไม่เห็นอนาคต เป็นองค์การที่ไม่มีทิศทางในการดำเนินงาน ดังนั้น วิสัยทัศน์จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและแผนการกำหนดงานเพื่อควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ให้เกิดเป็นไปในลักษณะเป็นระบบระเบียบและนำพาองค์กรไปสู่ความเป็นระบบและระเบียบ

ลักษณะของวิสัยทัศน์ที่ดี

1. กระชับและเข้าใจง่าย
2. ใครพบเห็นก็อยากจดจำ
3. บอกทิศทางได้อย่างชัดเจน
4. ช่วยส่งเสริมคุณธรรม
5. ช่วยกระตุ้นคนให้อยากมีส่วนร่วมทำให้บรรลุถึงจุดหมาย
6. มีความสอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคต
7. มีความสอดคล้องกับค่านิยมขององค์กรและสังคม
8. ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี
9. ช่วยชี้้นำให้ทุกคนในองค์กรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน
10. ควรมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวไม่มีใครเหมือนและไม่เหมือนใคร
11. ควรดำรงอยู่ได้นาน

ประโยชน์ของวิสัยทัศน์

1. ช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีมโดยทางอ้อม
2. ช่วยให้บุคลากรขององค์กรมีทิศทางอนาคต
3. ใช้เป็นเป้าหมายในอนาคตขององค์กร
4. ช่วยทำให้การกำหนดเป้าหมายในระดับรองลงมามีความชัดเจนมากขึ้น
5. องค์กรที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจนจะมีเป้าหมายระยะต่าง ๆ ในอนาคตชัดเจนด้วย

องค์ประกอบที่สำคัญของวิสัยทัศน์

1. ข้อมูลข่าวสารทั้งภายในและภายนอก
2. องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขององค์กร

3. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
4. ความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร
5. จินตนาการของผู้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์
6. กระบวนทัศน์ใหม่ของผู้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

"สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นองค์กรที่มีความเป็นมืออาชีพในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ"

พันธกิจ

พันธกิจมีความสำคัญเช่นเดียวกับวิสัยทัศน์ กล่าวคือ ถ้าองค์กรใดไม่ได้กำหนดพันธกิจไว้ ตรงกันข้ามกับองค์กรที่มีพันธกิจกล่าวไว้ชัดเจน ย่อมมีสภาพในอนาคตที่ชัดเจน มีระบบระเบียบ

ความหมายของพันธกิจ

พันธกิจเป็นเป้าหมายที่มีความชัดเจนกว่าวิสัยทัศน์อยู่ในระดับเดียวกับวิสัยทัศน์ มีการระบุประเภทของเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น และมีการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์

ลักษณะของพันธกิจที่ดี

1. เป็นข้อความที่ไม่ขัดแย้งกับวิสัยทัศน์
2. เป็นข้อความที่ไม่มีความหมายกว้างมากนัก
3. กำหนดเป้าหมายย่อยโดยอิงข้อความของวิสัยทัศน์
4. มีการกำหนดช่วงเวลาที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน
5. มีการระบุของเขตพื้นที่ที่ชัดเจนที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน
6. มีการระบุถึงกลุ่มผู้รับบริการที่ต้องการให้ครอบคลุมถึงไว้อย่างชัดเจน
7. มีการระบุจริยธรรมด้านต่าง ๆ ที่ต้องการบรรลุเป้าหมายที่ชัดเจน
8. มีการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

ประโยชน์ของพันธกิจ

1. การกำหนดพันธกิจทำให้ทราบทิศทางและขอบเขตของการทำธุรกิจ
2. การกำหนดพันธกิจกว้างหรือแคบมีผลต่อการทำธุรกิจ
3. ช่วยทำให้เป้าหมายระดับวิสัยทัศน์ชัดเจนยิ่งขึ้น
4. ช่วยให้ทราบรายละเอียดของเป้าหมายระดับวิสัยทัศน์มากขึ้น
5. ช่วยทำให้เป้าหมายในอนาคตขององค์กรชัดเจนมากขึ้น
6. ช่วยทำให้การกำหนดเป้าหมายในระดับรองลงไปมีความชัดเจนมากขึ้น
7. ข้อความพันธกิจที่ชัดเจนทำให้เป้าหมายด้านต่าง ๆ ในอนาคตชัดเจนด้วย

8. ช่วยทำให้กำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กรได้ง่ายขึ้น
9. ใช้กำหนดเป้าหมายในระดับถัดไปซึ่งได้แก่เป้าหมายในระดับกลยุทธ์

พันธกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- 1) ให้บริการและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์สาธารณะของชาติ
- 2) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติแก่

สาธารณชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ เป็นรายงานการวิจัยศึกษา โดย ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ เมื่อปี พ.ศ. 2538 รายงานการวิจัยดังกล่าวได้เสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภา ซึ่งผู้วิจัยได้แยกออกเป็น 2 ปัญหาใหญ่ คือ

1. **ปัญหาของการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาในด้านการบริหารงานบุคคล** ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ

- 1.1 ปัญหาทางด้านต้นสังกัดของหน่วยธุรการของรัฐสภา
- 1.2 ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)
- 1.3 ปัญหาความล่าช้าในการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา
- 1.4 ปัญหาสถานะของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา

2. **ปัญหาการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาในด้านงบประมาณ** ซึ่งมีปัญหาย่อย 2 ประการ คือ

- 2.1 ปัญหาความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา
- 2.2 ปัญหาที่รัฐสภาขาดคณะกรรมการศึกษานโยบายงบประมาณรายจ่ายของ

แผ่นดิน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. **แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาในด้านการบริหารงานบุคคล** มีดังนี้

1.1 ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ โดยตัด มาตรา 33 (6) ออก และยกเลิกมาตรา 38 ด้วย

1.2 ควรแก้ไขโครงสร้างของ ก.ร. เสียใหม่

1.3 ริบเร่งแก้ไขปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐสภา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวใน การบริหารงานของสภา

1.4 ควรให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นข้าราชการรัฐสภา ฝ่ายการเมือง และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อมี บทบัญญัติห้ามมิให้เลขาธิการวุฒิสภาและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นวุฒิสมาชิกใน ขณะเดียวกัน

2. แนวทางแก้ปัญหาการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาในด้านงบประมาณ มี ดังนี้

2.1 ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณของรัฐสภาขึ้นมา 1 คณะ

2.2 ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้น อีก 1 คณะ หรือรวมกับคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการการศึกษา นโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่าย ประจำปี” แทน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้สรุปความเห็น ว่า จากการทำวิจัยหัวข้อนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ก. ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 152 (เกี่ยวกับการพิจารณา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ)

ข. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

ค. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ในส่วนเกี่ยวกับโครงสร้าง ก.ร. และสถานะของเลขาธิการวุฒิสภา และ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ง. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537 ข้อ 75 เพิ่มคณะกรรมการนโยบายงบประมาณเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีกคณะหนึ่ง หรือเปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี” เป็น “คณะกรรมการศึกษา นโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี” แทน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะทำให้ระบบการบริหารงานของหน่วยธุรการของรัฐสภาเป็นอิสระยิ่งขึ้น อัน จะทำให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ในที่สุด

การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพ

เป็นรายงานการวิจัยศึกษาโดย รองศาสตราจารย์รชทอง จันทรางศุ เมื่อปี พ.ศ. 2538 รายงานการวิจัยดังกล่าวได้พบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภาไทยมีอยู่ 3 ประการ คือ เรื่องการระบุนโยบาย เรื่องสิทธิเรียกร้องบุคคล และเอกสาร และเรื่องการใช้จ่ายของคณะกรรมการ ผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการ ดังนี้

1. **การระบุนโยบาย** ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้มีการกำหนดระบุนโยบายของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาทุกชุดให้ชัดเจนโดยเขียนไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาหรือข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เพื่อตัดปัญหาการทำงานที่เหลื่อมซ้อนกันระหว่างคณะกรรมการหลายคณะ ส่วนกรณีภารกิจของคณะกรรมการวิสามัญนั้น ย่อมต้องมีการระบุชัดเจนอยู่แล้ว ในเวลาเมื่อสภามีมติแต่งตั้งเป็นคณะ ๆ ไป แต่ถึงกระนั้นก็มีข้อสังเกตว่า มติของสภาที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญควรพิถีพิถัน ไม่ระบุภารกิจแบบครอบจักรวาล หากแต่ต้องมีความชัดเจน และใช้เป็นกรอบกำหนดแนวทางการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญแต่ละชุดได้จริง นอกจากนี้องค์กรภายในอีกองค์กรหนึ่งที่คาดว่าจะช่วยประสานความชัดเจนในเรื่องนี้ให้คลี่คลายลงได้ คือ ที่ประชุมร่วมระหว่างประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะต่าง ๆ หากมีเรื่องใด กรณีใดที่อยู่ในความสนใจ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ร่วมกันของคณะกรรมการอีกหลายคณะ ก็อาจมีการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการต่างคณะก็ได้

2. **อำนาจเรียกร้องเอกสารและบุคคล** ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้มีความเด็ดขาดแน่นอนยิ่งขึ้น ไม่ใช่ให้ดุลยพินิจแก่ผู้ถูกเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสาร แต่ต้องเป็นการกำหนด "หน้าที่" ให้ต้องปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งเช่นนั้น ผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการมีความผิดฐานฝ่าฝืนอำนาจของรัฐสภา ผู้กระทำความผิดจะถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับความผิดทางอาญารัฐอื่น อย่างไรก็ตาม ความผิดฐานไม่มาแถลงข้อเท็จจริง ไม่มาแสดงความคิดเห็น หรือไม่ส่งเอกสารต่อคณะกรรมการควรมีข้อยกเว้นจะไม่ถือเป็นความผิด หาก

ก. เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการให้มาแถลงข้อเท็จจริง ให้มาแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสาร แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งไม่ให้นำหรือสั่งไม่ให้ส่งมอบเอกสาร เพราะในกรณีเช่นว่านั้น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงย่อมมีความรับผิดชอบ

ทางการเมืองต่อรัฐสภาอยู่แล้ว ไม่ควรให้ข้าราชการประจำต้องมาร่วมรับผิดชอบด้วยในเรื่องเชิงนโยบายเช่นนี้

ข. เป็นกรณีประชาชนสามัญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามไม่ยอมให้ถ้อยคำที่จะทำให้อัตนต้องรับผิดชอบทางอาญา

3. **การใช้จ่ายของคณะกรรมการ** เพื่อแก้คำครหาในเรื่องการใช้จ่ายในหนทางที่ไม่สมควร เช่น การเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ เรื่องการแต่งตั้งญาติมิตร พวกพ้องเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ผู้วิจัยไม่พบว่าบทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอนุบัญญัติอื่นใดมีความบกพร่อง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาทางจริยธรรมของสมาชิกสภา จำเป็นอยู่เองที่จะต้องเรียกร้องให้สมาชิกดูแลแก้ไขปัญหานี้กันเองภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาแต่ละสภา พร้อมกันนี้ประชาชนต้องใส่ใจติดตามดูการทำงานของคณะกรรมการแต่ละคณะด้วยความใกล้ชิด โดยมีสื่อมวลชนจะต้องทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงให้ประชาชนได้รับทราบ

4. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

4.1 **สัดส่วนของพรรคการเมืองในคณะกรรมการวิสามัญ** ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะมีการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ทำนองเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ เพราะในทางปฏิบัติก็มีการปฏิบัติเช่นนั้นอยู่แล้ว และจะได้ปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทำนองเดียวกันสำหรับคณะกรรมการทั้งสองประเภท

4.2 **การเลือกสรรประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภา** ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระบบการจัด “โควต้า” ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ให้แบ่งเฉลี่ยไปทั้งพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีแล้ว และในทางปฏิบัติก็ดูเหมือนจะเป็นการยากพันวิสัยที่จะบอกว่าคณะกรรมการชุดใดมีความสำคัญยิ่งหย่อนกว่าคณะกรรมการชุดอื่น

4.3 **องค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ** ตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนมติของที่ประชุมต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จากประสบการณ์ของผู้วิจัยมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่ถูกต้องดีแล้ว

เพราะมติของคณะกรรมการควรมีน้ำหนักและได้รับการยอมรับจากฝ่ายข้างมากขอ คณะกรรมการโดยแท้จริง การกำหนดจำนวนกรรมการที่ต้องใช้ในการลงมติให้สูงกว่าจำนวน กรรมการที่ใช้ นับเป็นองค์ประชุมจึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

4.4 การประชุมของคณะกรรมการ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การประชุม คณะกรรมการควรมีลักษณะเป็นการภายใน ผู้ประสงค์จะเข้าฟังการประชุมต้องขออนุญาต ประธานในที่ประชุมเป็นรายกรณีไป แต่ในขณะเดียวกันก็ควรปรับปรุงให้การทำงานของ คณะกรรมการมีความโปร่งใสขึ้น เช่น มีการรับฟังความคิดเห็นที่เรียกว่า “Public Hearing” หรือ มีการรายงานผลการทำงานของคณะกรรมการอย่างเป็นระบบ

4.5 อำนาจรับฟังข้อมูลสาธารณะ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รายงานของ คณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จสิ้น แล้วเสนอต่อสภาเป็นผลงานที่ มีความหมายยิ่ง เพราะเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการระดมสมองของคณะกรรมการซึ่ง ประกอบด้วยทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับ การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการพิมพ์เผยแพร่รายงานเช่นว่านั้น เมื่อสภาได้มีมติรับ รายงานนั้นแล้วในเอกสารของทางราชการที่ประชาชนอาจตรวจสอบได้ เช่น ราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบการทำงานของคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีข้อควรคิด ว่า รายงานหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่สภาได้มีมติรับแล้ว และส่งต่อให้รัฐบาล พิจารณาดำเนินการ ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า เมื่อรัฐบาล หรือ คณะรัฐมนตรี ได้รับมติของสภาเช่นว่านั้นแล้ว สามารถปฏิบัติได้หรือมีข้อขัดข้องประการใด ควร ชี้แจง หรือตอบกลับไปให้สภาทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นมาตรการ มิให้ รัฐบาลนิ่งดูดายกับมติของสภา

4.6 อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมการ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เห็นควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญของสภา ผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอร่างกฎหมายต่อสภา ผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากบางครั้งเมื่อคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วพบว่า ควรยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือควรแก้ไข กฎหมายที่มีมาอยู่เดิมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้นคณะกรรมการก็ทำได้แต่เพียงเสนอแนะหลักการ กว้าง ๆ ของร่างกฎหมายเหล่านั้นไว้ในรายงานของตนที่เสนอต่อสภาเท่านั้น นอกจากนั้นหากยอม ให้คณะกรรมการเสนอร่างกฎหมายได้ ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณากลับนกรองของคน จำนวนมากมาแล้วไม่น้อยกว่ากรณีร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.7 **ปรับปรุงระบบงานธุรการของคณะกรรมการ** ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรเพิ่มจำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำเพื่อช่วยทำงานของคณะกรรมการให้มากขึ้น กว่าจำนวนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากในขณะนี้บุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำที่รองรับช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีอยู่เป็นจำนวนน้อย ยิ่งสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญมากขึ้นเพียงใด ปริมาณงานของข้าราชการประจำที่ต้องรับผิดชอบก็ยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้นเพียงนั้น จนบางครั้งบางคราวต้องยอมรับว่าเกิดขีดความสามารถที่จะปฏิบัติได้

การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นรายงานการวิจัยศึกษาโดย นาย ชัยอนันต์ สมุทวณิช เมื่อปี พ.ศ. 2529 รายงานการวิจัยดังกล่าวแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติไทย และปัญหาหลักที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการหาแนวทางในการแก้ไข หรือลดความรุนแรงของปัญหาเหล่านั้น

ส่วนที่สอง กล่าวถึง สภาพปัญหาโดยทั่วไปก่อนการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2517 และสภาพการณ์ภายหลังการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน

ส่วนที่สาม กล่าวถึง การปรับปรุงระบบงาน และการพัฒนากำลังคน เพื่อให้รับกับปริมาณและความสลับซับซ้อนของงานในจุดสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกองกรรมาธิการและงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ส่วนที่สี่ เป็นการเสนอแนะระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้ในการเก็บและเรียกสอบถามข้อมูล สำหรับงานบริการสมาชิกรัฐสภา และงานบริหารภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

บทที่ 3 สภาพของปัญหา

คณะกรรมการธิการ หมายถึง คณะบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา แล้วรายงานต่อสภา

คณะกรรมการแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการธิการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการธิการสามัญประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาล่าง ๆ คณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นสมาชิกและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภารวมกันหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกทั้งหมดที่สภาเลือกและตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการของวุฒิสภา ภารกิจหลักสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณีที่มีใช่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามวาระรวด ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจะกำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นซึ่งจะประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีใช่สมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการอยู่ด้วย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการ

การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการนี้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้กำหนดให้สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการดังกล่าว ภายในสำนักกรรมการแต่ละสำนักได้กำหนดโครงสร้างให้มีกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญสำนักละ 2 กลุ่มงานปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากกลุ่มงานคณะกรรมการสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสำนักกรรมการก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2545 เนื่องจากก่อนการจัดตั้งกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ การทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา คือ กลุ่มงานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ แต่ด้วยเหตุที่ว่า กลุ่มงานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละกลุ่มงานมีปริมาณงานมากเพราะต้องทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ และคณะอนุกรรมการตลอดจนคณะทำงานที่ตั้งขึ้นในคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ แล้วยังต้องมารับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่าย

เลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกอันเป็นภารกิจที่หนักประการหนึ่ง ประการที่สอง ด้วยปริมาณงานที่มีมากดังกล่าวย่อมส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ประการที่สาม มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในขณะนั้นเกิดข้อผิดพลาดหลายฉบับ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในสำนักกรรมการใหม่ โดยกำหนดให้มีกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการ และแต่ละสำนักกรรมการจะมี 2 กลุ่มงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นหลัก ดังนี้

- สำนักกรรมการ 1 มี กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 1 และกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 รับผิดชอบกลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ
- สำนักกรรมการ 2 มี กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3 และกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 4 รับผิดชอบกลุ่มกฎหมายด้านการบริหารและการปกครอง
- สำนักกรรมการ 3 มี กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 5 และกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 6 รับผิดชอบกลุ่มกฎหมายด้านสังคม

ทั้งนี้ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญนอกจากต้องทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการด้านการพิจารณาญัตติของคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นด้วย

โครงสร้างอัตรากำลังของแต่ละกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------|
| (1) ผู้อำนวยการกลุ่มงาน (นิติกร) 1 ตำแหน่ง | |
| (2) นิติกร | 4 ตำแหน่ง |
| (3) วิทยากร | 3 ตำแหน่ง |
| (4) เจ้าพนักงานธุรการ | 2 ตำแหน่ง |

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผู้ศึกษาได้เข้ามารับผิดชอบดูแลกลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญ 2 สำนักกรรมการ 1 โดยทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่ คณะกรรมการวิสามัญ ปัญหาสำคัญ 2 ประการที่ผู้ศึกษาประสบ คือ

ประการที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ วิสามัญและวุฒิสภายังคงพบข้อผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อย เช่น การใช้ถ้อยคำ การอ้างเลขมาตรา หรือข้อผิดพลาดในสาระสำคัญ

ประการที่สอง ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึง หรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูล ของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก กรณีดังกล่าวผู้ศึกษามี ความเห็นว่าการแสดงความคิดเห็นของกรรมการวิสามัญและผู้เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ วิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นงานที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งเพราะได้แสดงถึง ความรู้ตามหลักวิชาการ ความรู้ด้านกฎหมาย และความรู้ที่มาจากประสบการณ์หรือภาคปฏิบัติ จนกระทั่งปรากฏเป็นกฎหมายมาบังคับใช้ แต่ผลงานอันทรงคุณค่าที่อยู่เบื้องหลังเช่นนี้กลับไม่ได้ รับความสนใจหรือได้รับความสำคัญเท่าที่ควร จะมีเพียงเฉพาะผู้สนใจศึกษาในวงวิชาการหรือ เฉพาะกลุ่มวิชาชีพจำนวนหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวมีกฎระเบียบและต้อง ใช้เวลาซึ่งเป็นการสร้างภาระหรือความยากลำบากโดยไม่จำเป็น อีกทั้งในสภาพปัจจุบัน บุคคลภายนอกก็ไม่มีส่วนรับรู้หรือไม่สามารถติดตามความเคลื่อนไหวร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาได้

จากปัญหาที่ประสบบดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ศึกษามีความต้องการทบทวนการทำหน้าที่ฝ่าย เลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านวิชาการในการปฏิบัติ หน้าที่ด้านเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ โดยมุ่งหวังว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ พิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและวุฒิสภาไม่มีข้อผิดพลาดหรือหากมีก็จะให้มันน้อยที่สุด ตลอดจนความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญได้รับการ เผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือได้นำไปใช้ประโยชน์ในแวดวงวิชาการแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจ

จากการศึกษาและทบทวนขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของกลุ่ม งานคณะกรรมการวิสามัญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก 3) จะพบว่าปัญหาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญและวุฒิสภายังคงพบข้อผิดพลาด และประชาชน ผู้ใช้ กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา

และเจตนาารมณ์ของกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการการวิสามันญ์ดังกล่าว เป็นไปด้วยความยากลำบาก มีสาเหตุ (ดูภาพ 3.1) และก่อให้เกิดผลกระทบ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามันญ์ ยังมีข้อผิดพลาด

1.1 คณะกรรมการการวิสามันญ์ขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอ

คณะกรรมการการวิสามันญ์ขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์และเชิงลึก เนื่องจากสภาพปัจจุบันเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ทางสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดทำขึ้นนั้น (ในทางปฏิบัติกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการวิสามันญ์จะเป็นผู้จัดเตรียมเข้าแฟ้มและส่งมอบให้แก่กลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามันญ์เพื่อให้คณะกรรมการวิสามันญ์ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ) จะเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะทั่วไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเบื้องต้นในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภาว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่ แต่ในการพิจารณาในวาระที่สองขึ้น คณะกรรมการวิสามันญ์จะเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราซึ่งเป็นการพิจารณาลงในรายละเอียดอย่างลึกซึ้งซึ่งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ข้อมูลในเชิงลึกและมากเพียงพอเพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามันญ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับของคณะกรรมการการวิสามันญ์ ข้อมูลที่คณะกรรมการการวิสามันญ์ให้ความสำคัญและสอบถามเจ้าหน้าที่เสมอ คือ

1) บทบัญญัติแต่ละมาตราจะมีเหตุการณ์ยกอย่างไร แก้ไขเพิ่มเติมด้วยเหตุผลใด

2) ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกระทำในขั้นตอนใดและเพราะเหตุผลใด

3) ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งของวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายและมีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ หากมีประกอบด้วยประเด็นใดบ้าง

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังไม่มีเอกสารหรือข้อมูลที่ตอบสนองความต้องการของคณะกรรมการการวิสามันญ์ต่อประเด็นดังกล่าวได้อย่างเพียงพอหรือทันเวลา

ผลกระทบ

หากคณะกรรมการการวิสามันญ์มีข้อมูลที่ไม่เพียงพอหรือข้อมูลที่ได้รับไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ย่อมส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขาดประสิทธิภาพ ซึ่ง

อาจทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญเกิดความไม่สมบูรณ์ มีข้อผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

1.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการวิสามัญยังขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการโอน/ย้ายจำนวนมาก

สภาพการณ์ปัจจุบันเรื่องการโอน/ย้ายของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีค่อนข้างสูง สามารถประมวลสาเหตุของการโอน/ย้าย ได้ 4 ประการ คือ

(1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหน่วยงานที่โอน/ย้ายไปนั้นให้ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการที่สูงกว่าหรือดีกว่า

(2) ปัจจัยทางครอบครัว เนื่องจากต้องการกลับภูมิลำเนาหรืออยู่กับครอบครัว

(3) ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมการทำงาน เนื่องจากไม่ชอบลักษณะงานที่ทำหรือสภาพแวดล้อมการทำงาน เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ระบบการทำงานและการบังคับบัญชา ตลอดจนความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน

(4) ปัจจัยทางด้านทัศนคติหรือค่านิยม จะเกิดขึ้นกับนิติกรเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากผู้ที่ศึกษาสาขากฎหมายส่วนใหญ่มีความใฝ่ฝันหรือตั้งมั่นว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะประกอบอาชีพเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการด้วยมีค่านิยมหรือทัศนคติว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ได้ใช้ความรู้ทางกฎหมายที่ได้เล่าเรียนมาโดยตรง และมีค่าตอบแทนสูง

ผลกระทบ

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการให้แก่คณะกรรมการการวิสามัญมีการโอน/ย้ายเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลโดยตรงต่ออัตรากำลังที่ต้องลดน้อยลงอันจะทำให้การทำงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ผลกระทบในระยะยาว คือ องค์ความรู้หรือทักษะความเชี่ยวชาญด้านวิชาการของเจ้าหน้าที่ย่อมขาดหายไปหรือไม่มีซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการ ผลกระทบทางอ้อม คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกิดความอ่อนแอทางองค์ความรู้ด้านวิชาการ แต่จะเป็นเพียงหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เฉพาะงานธุรการ

2) โครงสร้างองค์กรและลักษณะงานมีความไม่เหมาะสม

ตามที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่าสำนักกรรมการทั้ง 3 สำนัก แต่ละสำนักจะมีกลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญ จำนวน 2 กลุ่มงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา

ศึกษาญาติติ โครงสร้างของแต่ละกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญมีอัตรากำลังประกอบด้วยนิติกร 5 คน (รวมผู้อำนวยการกลุ่มงาน) และวิทยากร 3 คน และเจ้าพนักงานธุรการ 2 คน เหตุที่ให้มิตินกร จำนวน 5 คน เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ส่วนวิทยากร จำนวน 3 คน ให้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญาติติ

ข้อเท็จจริงที่ผ่านมาหากพิจารณาในแง่ปริมาณร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภากับอัตรากำลังของนิติกรที่มีอยู่ในกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญแต่ละกลุ่มงานยังคงสามารถรองรับปริมาณงานดังกล่าวได้ในภาวะปกติ แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นต่อเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญาติติเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการพิจารณาศึกษาญาติติดังกล่าว แม้ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจะกำหนดกรอบเวลาพิจารณาศึกษาไว้ แต่ความเป็นจริงคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญาติติจะขอขยายระยะเวลาเพิ่มเติมออกไปซึ่งบางคณะกรรมการจะขอขยายระยะเวลาพิจารณาศึกษาออกไปอีกหลายปี นอกจากนี้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญาติติส่วนใหญ่จะตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาขึ้นอีกจำนวนหลายคณะ ขณะที่กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญมีอัตรากำลังวิทยากร 3 คน ในทางปฏิบัตินิติกรของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละกลุ่มงานจำเป็นต้องไปช่วยงานในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญาติติดังกล่าวด้วย อันเป็นการเพิ่มปริมาณงานขึ้นมาก กรณีมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญาติติจำนวนมากและแต่ละคณะกรรมการดังกล่าวตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานจำนวนมากด้วยนั้นจะทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เวลาหมดไปกับงานด้านธุรการ เช่น จัดทำหนังสือนัดประชุมกรรมการวิสามัญ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ จัดทำหนังสือเชิญผู้มาชี้แจง แจ้งนัดประชุมทางโทรศัพท์ จัดทำบันทึกการประชุม เป็นต้น ไม่สามารถพัฒนาตนเองและงานด้านวิชาการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญได้อย่างเต็มศักยภาพ กรณีดังกล่าวยังไม่รวมถึงการจัดสัมมนาหรือการเดินทางศึกษาดูงานซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนและมาก ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญาติติแต่ละคณะที่อาจมีขึ้น

นอกจากนี้หากพิจารณาลักษณะประเภทของกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบนั้นมีความหลากหลายและความหลากหลายนั้นก็มีลักษณะเป็นการเฉพาะด้านของตน เช่น กลุ่มงาน

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญ 1 และกลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ 2 ในสังกัดสำนักกรรมการ 1 ที่รับผิดชอบกลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ จะประกอบไปด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้าน ดังต่อไปนี้

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์
- 2) กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคม
- 3) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- 4) กฎหมายเกี่ยวกับการพลังงาน
- 5) กฎหมายเกี่ยวกับการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม
- 6) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 7) กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม

หากพิจารณาลักษณะประเภทของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประกอบไปด้วยกฎหมายหลายด้านและแต่ละด้านมีลักษณะเฉพาะและเป็นกฎหมายเชิงเทคนิคซึ่งต้องอาศัยความรู้อย่างถ่องแท้และประสบการณ์อย่างมากเกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยเฉพาะ จึงจะสามารถเข้าใจเนื้อหาหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในด้านนั้นได้อย่างแท้จริง

ผลกระทบ

ปัญหาสาเหตุดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อนิติกรของกลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญในการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ นิติกรผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญย่อมมีเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในความรับผิดชอบลดลงจนการปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการ เช่น การจัดเตรียมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำบันทึกการประชุม หรือการตรวจทานมติหรือผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ประกอบกับความหลากหลายของลักษณะประเภทกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นกฎหมายเชิงเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์สูงแต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนิติกรที่จะรองรับกฎหมายในแต่ละด้านเพื่อสร้างให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายด้านใดด้านหนึ่งแล้วย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง อันส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญโดยรวม และผลผลิตที่ได้รับ คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณา ย่อมสุ่มเสี่ยงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจเกิดข้อผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์

3) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้รับการส่งเสริมเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างเหมาะสม

การศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่สายนิติกรที่สูงกว่าระดับปริญญาตรีนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความรู้ด้านกฎหมายที่ได้รับจากการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นความรู้พื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายมหาชน และกฎหมายวิธีพิจารณาความ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ จะได้รับผิดชอบกฎหมายเป็นการเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินและการคลัง กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะทางซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะสาขาซึ่งต้องศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี

แต่ในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่ได้วางแผนด้านการผลิตนิติกรให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้การส่งเสริมการให้ทุนเพื่อศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีเป็นเพียงให้ทุนแก่ผู้ที่สอบเข้าศึกษาต่อด้วยตนเองได้แล้วและสาขาที่สอบได้นั้นเป็นไปตามที่กำหนดจึงจะให้ทุน

ผลกระทบ

การที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้จัดทำแผนงานการส่งเสริมบุคลากรให้เกิดความเชี่ยวชาญหรือศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างจริงจังและชัดเจนเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักให้องค์กรขับเคลื่อนอย่างมีศักยภาพบรรลุตามเป้าประสงค์ ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเองซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการทำหน้าทีงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการที่ผ่านการศึกษาในเชิงลึกอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาและพัฒนาก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลามาเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตร์ทางกฎหมายซึ่งเป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะ และวิชานิติศาสตร์เองยังแบ่งออกเป็นหลายสาขาซึ่งแต่ละสาขามีทฤษฎีแนวคิดและเนื้อหาที่ต่างกัน ความรู้เช่นนี้จำเป็นต้องทำการศึกษาอย่างจริงจังในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีที่มุ่งศึกษาเนื้อหาของกฎหมายที่เป็นกฎหมายหลักเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้การที่เจ้าหน้าที่ได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาต่อระดับที่สูงขึ้นกว่าระดับปริญญาตรีแล้ว ย่อมทำให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดทฤษฎีและเนื้อหากฎหมายในเชิงลึกอย่างเป็นระบบ และส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษา วิเคราะห์หรือจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญ ตลอดจนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติตามมติของคณะกรรมการวิสามัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักวิชา อันเป็นการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่

คณะกรรมการการวิสามัญมีความสมบูรณ์และถูกต้อง ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญมีความถูกต้องและสมบูรณ์

1.3 ระยะเวลาการเตรียมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการการวิสามัญมีระยะเวลาน้อย

สภาพการณ์ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคณะจะทราบว่าได้รับผิดชอบให้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการการวิสามัญ หมายความว่าได้รับผิดชอบทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภามีมติเห็นชอบในวาระที่หนึ่งรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาโดยผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้พิจารณา มอบหมายให้กลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญภายในของแต่ละสำนักเป็นผู้รับผิดชอบ และภายในกลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคณะจะพิจารณามอบหมายให้นิติกรคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักโดยตรง หนึ่งสัปดาห์ต่อมาหลังจากวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญแล้วจะมีการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญครั้งแรก เจ้าหน้าที่จึงมีเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้าประมาณเพียง 7 วัน

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้วุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันรับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งสองกรณีสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วัน จากกรอบระยะเวลาดังกล่าวหมายความว่าในกรณีปกติที่วุฒิสภามีได้มีมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก 30 วันนั้นในทางปฏิบัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการจะมีระยะเวลาการพิจารณาประมาณ 45 วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือ 15 วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินี้มีเวลาศึกษาและทำความเข้าใจ ตลอดจนจัดเตรียมเอกสารข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อย รวมถึงคณะกรรมการวิสามัญเองที่มีเวลาจำกัดในการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ผลกระทบ

ด้วยระยะเวลาที่มีจำกัดดังกล่าวย่อมส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างเร่งรีบและขาดความรอบคอบได้

1.4 จำนวนคณะกรรมการวิสามัญมีมาก

ในปัจจุบันงานของคณะกรรมการได้ขยายตัวออกไปมาก นอกจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๒ คณะ ซึ่งเกิดขึ้นตามการขยายตัวของกิจกรรมของรัฐที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบแล้ว วุฒิสภายังได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติ เป็นการเฉพาะ ตลอดจนการตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวตามแต่จะมอบหมายอีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ปริมาณงานของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มมากขึ้น ทั้งปริมาณงานด้านธุรการและปริมาณงานด้านการประชุมคณะกรรมการ ยิ่งสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญมากขึ้นเพียงใด ปริมาณของข้าราชการประจำที่ต้องรับผิดชอบก็ยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้นเพียงนั้น จนบางครั้งบางคราวต้องยอมรับว่าเกินขีดความสามารถที่จะปฏิบัติได้

ผลกระทบ

หากมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มขึ้นจำนวนมากดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งกรรมการวิสามัญและเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กรรมการวิสามัญซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีภารกิจมากขึ้น รวมถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอัตรากำลังคงที่แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญแต่ละคณะที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้มีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลดน้อยลง หรือศึกษาทำความเข้าใจ ตลอดจนศึกษาข้อมูลลดน้อยลง ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาจขาดความรอบคอบและเกิดข้อผิดพลาดได้

2. ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.1 ความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้รับการเผยแพร่

ความคิดเห็นของกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับและผลการพิจารณาแต่ละครั้ง จะจัดทำใน ๒ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญโดยปกติจะเป็นนิติกรผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้จัดทำในรูปแบบของบันทึกการประชุม ซึ่งจะเป็นการสรุปประเด็นการอภิปรายของทุกคนในที่ประชุมและมติของที่ประชุมในแต่ละมาตราพร้อมทั้งแสดงเนื้อหาบทบัญญัติของมาตราที่มีการแก้ไข เพื่อให้ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้รับรองหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามที่กรรมการได้อภิปรายไว้และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติตรงตามมติของที่ประชุมในคราวประชุมครั้งถัดไป

รูปแบบที่สอง เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานชวเลขจัดทำในรูปแบบของรายงานการประชุม ซึ่งจะจดตามคำพูดของทุกคนในที่ประชุม

ข้อมูลที่ปรากฏในบันทึกการประชุมหรือรายงานการประชุมดังกล่าวจะประกอบด้วยความคิดเห็นของกรรมการวิสามัญและผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์และแนวคิดต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติแต่ละมาตรา แต่ข้อมูลที่ปรากฏในบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมที่มีได้เป็นการประชุมลับดังกล่าวกลับมิได้มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน

ผลกระทบ

หากความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่ได้รับการเผยแพร่ย่อมเป็นเหตุให้ประชาชนไม่เข้าใจหรือรับรู้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้องและแท้จริงส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้กฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์ ทำให้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล

2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

สภาพการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการของวุฒิสภาในปัจจุบันไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ในทางกลับกันฝ่ายคณะกรรมการวิสามัญหากพิจารณาแล้วเห็นมีความจำเป็นหรือต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติม จะเป็นฝ่ายเชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเสมือนความต้องการของคณะกรรมการวิสามัญฝ่ายเดียว

ผลกระทบ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้วจะส่งผลทางอ้อมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเสมือนถูกบังคับมิได้เกิดจากความยินยอมพร้อมใจ บางครั้งอาจส่งผลให้เกิดภาวะการณ์เผชิญหน้าระหว่างรัฐกับเอกชน และอาจถูกมองว่าเกิดความไม่โปร่งใสในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกทางหนึ่งด้วย

บทที่ 4 แนวทางแก้ไข

จากสภาพปัญหา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและวุฒิสภายังคงพบข้อผิดพลาด และประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบากที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ยังมีข้อผิดพลาด

1.1 คณะกรรมการวิสามัญขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอ

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ทำหน้าที่ด้านเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่คณะกรรมการวิสามัญควรมีการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเนื้อหาของเอกสารดังกล่าวประกอบด้วย จำนวนมาตรา หน่วยงานที่รับผิดชอบ บันทึกความเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบที่มาและเหตุผลการยกร่างพระราชบัญญัติและบทบัญญัติแต่ละมาตรา การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใดโดยสรุปประเด็นจากการอภิปรายในวาระที่สองของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและประธานความร่วมมือไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรมาทำการศึกษาและสรุปเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งโดยสรุปประเด็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาที่มีข้อสังเกตหรือได้แสดงความคิดเห็นไว้เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ การวิเคราะห์หรือข้อสังเกตที่ได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาจัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ ข่าว หรือจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ สรุปเป็นประเด็นสั้น ๆ เป็นรายมาตรา เป็นต้น

1.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญยังขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติ และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการโอน/ย้ายจำนวนมาก

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรสร้างแรงจูงใจ เช่น เงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการเลื่อนตำแหน่งที่โปร่งใสและเป็นธรรม ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และสร้างจิตสำนึกหรือจิตวิญญาณของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เกิดความรู้สึกรักองค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและเหมาะสมในการดำรงชีวิต และภาคภูมิใจในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้การโอนย้ายของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นมีจำนวนลดน้อยลงหรือแทบจะไม่มี

2) โครงสร้างองค์กรและลักษณะงานมีความไม่เหมาะสม

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรปรับโครงสร้างภายในของสำนักงานกรรมการแต่ละสำนักใหม่โดยกำหนดให้มีกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติเป็นการเฉพาะ และปรับโครงสร้างกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่โดยกำหนดให้กลุ่มงานแต่ละกลุ่มงานรับผิดชอบกลุ่มกฎหมายเฉพาะด้านเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและกำหนดสัดส่วนปริมาณงานกับจำนวนเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสม เช่น

(1) กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 1 รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม

(2) กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3 รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคม กฎหมายเกี่ยวกับการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม กฎหมายเกี่ยวกับการพลังงาน

3) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้รับการส่งเสริมเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างเหมาะสม

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีแผนส่งเสริมการผลิตนิติกรให้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเป็นระบบ โดยจัดลำดับความสำคัญในแต่ละปีงบประมาณว่า จะให้ทุนศึกษาต่อในสาขาใด สาขาละกี่คน และมีแผนส่งเสริมในเชิงรุก กล่าวคือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรทำความตกลงกับสถาบันการศึกษาของรัฐที่เปิดสอนสาขานิติศาสตร์ในระดับสูงกว่า

ปริญญาตรี ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง เพื่อส่งนิติกรของสำนักงานเข้าศึกษาต่อปีการศึกษาละ 1 ถึง 2 คนต่อสถาบันการศึกษา โดยคัดเลือกนิติกรของสำนักงานที่มีผลการเรียนในระดับปริญญาตรีอยู่ในเกณฑ์ดีและมีความประพฤติและการทำงานดีตามเงื่อนไขที่สำนักงานและสถาบันการศึกษาร่วมกันกำหนดเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น นอกเหนือจากการให้ทุนแก่ผู้ที่สอบเข้าศึกษาต่อด้วยตนเองได้ตามที่กล่าว

1.3 ระยะเวลาการเตรียมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการวิสามัญมีระยะเวลาสั้น

การมอบหมายร่างพระราชบัญญัติให้แก่กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญควรเป็นช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่มีระยะเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัติและจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่คณะกรรมการวิสามัญมากขึ้น จากเดิมที่มอบภายหลังจากวุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีเวลาเตรียมข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติน้อย การที่เจ้าหน้าที่มีระยะเวลาพอสมควรจะทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจที่มาและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มมากขึ้นและจัดเตรียมข้อมูลได้อย่างพอเพียงและมีความสมบูรณ์

1.4 จำนวนคณะกรรมการวิสามัญมีมาก

เจ้าหน้าที่ต้องจัดทำข้อมูลเสนอว่าในขณะนั้นวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวนกี่คณะ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติจำนวนกี่คณะ และแต่ละคณะได้ตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานจำนวนกี่คณะ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งจะเป็นหน่วยแรกที่พิจารณาให้ความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่าจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาญัตติตามที่มีการเสนอใหม่นั้นหรือไม่ รวมถึงนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจด้วยเช่นกัน

ตลอดจนจัดทำความเห็นว่าญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษานั้นควรมอบหมายให้แก่คณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาศึกษาหรือไม่

การนำเสนอข้อมูลทั้ง ๒ แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้วุฒิสภามีข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาญัตตินั้นหรือไม่ อันจะช่วยให้การตั้ง

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติไม่มากเกินความจำเป็นแต่เป็นการตั้งสมประโยชน์อย่างแท้จริงและกรรมการวิสามัญและเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ

2. ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.1 ความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้รับการเผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีการเผยแพร่ความเป็นมาและสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญแต่ละครั้งผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (www.senate.go.th) เพื่อประโยชน์แก่ผู้สนใจให้สามารถติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รวมทั้งจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นการอภิปรายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับนักกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมาย และผู้สนใจในวงวิชาการด้านกฎหมายในการศึกษาและค้นหาประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และเผยแพร่บนเว็บไซต์และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ผู้สนใจและส่งไปยังห้องสมุดของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นแหล่งอ้างอิงและศึกษาค้นคว้า

2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับทั้งในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในฝ่ายบริหารและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริงและเป็นระบบ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและสร้างภาระแก่ประชาชนเพียงเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด อันจะส่งผลในทางอ้อมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างยินยอมพร้อมใจ ทั้งยังเป็นการลดภาวะการฉ้อฉลระหว่างรัฐกับเอกชน และเสริมสร้างความโปร่งใสในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่งด้วย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 5 แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา 81 (3) ได้รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า

ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะให้เป็นที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แฝงอยู่ในบทบัญญัตินี้ที่ต้องการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายแต่ละฉบับได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ

ขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะวุฒิสภาที่เหมาะสมที่สุดคือ ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ถึงแม้จะมีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญซึ่งอาจส่งผลให้ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมีน้อยก็ตาม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือภายใน 30 วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นับแต่วันที่ได้รับร่างจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้สามารถขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 วันทั้งสองกรณี การเปิดรับฟังความคิดเห็นในช่วงดังกล่าวก็เป็นการแสดงถึงความจริงใจที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (www.senate.go.th) และสถานีวิทยุรัฐสภา (FM 97.5 เมกกะเฮิรตซ์) เพื่อเชิญชวนประชาชนหรือผู้สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยูในการพิจารณาของวุฒิสภาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ผ่านทางเว็บไซต์ จดหมาย หรือโทรสาร ภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการต้องดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์สรุปเป็นประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการการวิสามัญใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา และแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

จากการศึกษาและทบทวนขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปัญหาสำคัญ 2 ประการที่ผู้ศึกษาพบ คือ

ประการที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและวุฒิสภายังคงพบข้อผิดพลาด

ประการที่สอง ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ปัญหาทั้ง 2 ประการมีสาเหตุและก่อให้เกิดผลกระทบ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ยังมีข้อผิดพลาด

1.1 คณะกรรมการวิสามัญขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอ

ย่อมส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขาดประสิทธิภาพ เกิดความไม่สมบูรณ์ มีข้อผิดพลาด หรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง จึงควรมีการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเชิงลึกวิเคราะห์ เนื้อหาสำคัญประกอบด้วยบันทึกความเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบที่มาและเหตุผลการยกร่างพระราชบัญญัติและบทบัญญัติแต่ละมาตรา การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุ

ใดโดยสรุปประเด็นจากการอภิปรายในวาระที่สองของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและบัณฑิตการ
ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรมา
ทำการศึกษาและสรุปเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งโดย
สรุปประเด็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาที่มีข้อสังเกตหรือได้แสดงความคิดเห็นไว้ การ
วิเคราะห์หรือข้อสังเกตที่ได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมาย
ของสมาชิกรัฐสภาจัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความ
ทางวิชาการ ข่าว หรือจากความเห็นของเจ้าหน้าที่ สรุปเป็นประเด็นสั้น ๆ เป็นรายมาตรา

**1.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ
ของคณะกรรมการวิสามัญยังขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติ
และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ**

1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการโอน/ย้ายจำนวนมาก

ส่งผลโดยตรงต่ออัตรากำลังที่ต้องลดน้อยลงอันจะทำให้การทำงานของฝ่าย
เจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผลกระทบในระยะยาว คือ องค์ความรู้หรือทักษะความ
เชี่ยวชาญด้านวิชาการของเจ้าหน้าที่ไม่มีซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการปฏิบัติหน้าที่ด้าน
เลขานุการ ผลกระทบทางอ้อม คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกิดความอ่อนแอทางองค์ความรู้
ด้านวิชาการ เป็นเพียงหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เฉพาะงานธุรการ แนวทางแก้ไขต้องสร้างแรงจูงใจ
เช่น เงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการเลื่อนตำแหน่งที่โปร่งใสและเป็น
ธรรม ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และสร้างจิตสำนึกหรือจิต
วิญญาณของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เกิดความรู้สึกรักและภาคภูมิใจในองค์กร

2) โครงสร้างองค์กรและลักษณะงานมีความไม่เหมาะสม

ควรปรับโครงสร้างโดยกำหนดให้มีกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญที่ทำ
หน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติเป็นการเฉพาะ และ
โครงสร้างกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญใหม่โดยกำหนดให้กลุ่มงานแต่ละกลุ่มงานรับผิดชอบ
กลุ่มกฎหมายเฉพาะด้านเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและกำหนดสัดส่วนปริมาณงานกับจำนวน
เจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสม หากไม่มีการสร้างระบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญและ
ศึกษาถึงจำนวนอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงานแล้ว ย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพ
การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญโดยรวม และผลผลิตที่ได้รับ คือ ร่างพระราชบัญญัติที่
ผ่านการพิจารณา ย่อมสุ่มเสี่ยงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจเกิดข้อผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์

3) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้รับการส่งเสริมเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างเหมาะสม

ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเองซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ยานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการวิสามัญซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการที่ผ่านการศึกษาในเชิงลึกอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาและพัฒนาก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลามาเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการทำงาน จึงควรมีการจัดทำแผนส่งเสริมการผลิตนิติกรให้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเป็นระบบ โดยจัดลำดับความสำคัญในแต่ละปีงบประมาณว่า จะให้ทุนศึกษาต่อในสาขาใด สาขาละกี่คน และมีแผนส่งเสริมในเชิงรุก โดยทำความตกลงกับสถาบันการศึกษาของรัฐที่เปิดสอนสาขานิติศาสตร์ในระดับสูงกว่าปริญญาตรีเพื่อส่งนิติกรของสำนักงานเข้าศึกษา

1.3 ระยะเวลาการเตรียมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการวิสามัญมีระยะเวลาสั้น

ด้วยระยะเวลาที่มีจำกัดดังกล่าวย่อมส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างเร่งรีบและขาดความรอบคอบได้ จึงควรมอบหมายร่างพระราชบัญญัติให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่มีระยะเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัติและจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แก่คณะกรรมการวิสามัญมากขึ้น

1.4 จำนวนคณะกรรมการวิสามัญมีมาก

หากมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มขึ้นจำนวนมากดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งกรรมการวิสามัญและเจ้าหน้าที่ จึงควรจัดทำข้อเสนอว่าในขณะที่วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวนกี่คณะ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติจำนวนกี่คณะ และจัดทำความเห็นว่าญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษานั้นควรมอบหมายให้แก่คณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาศึกษาหรือไม่ ข้อมูลทั้ง ๒ แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้วุฒิสภามีข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าควรจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาญัตตินั้นหรือไม่

2. ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้เกี่ยวกับความเป็นมา เนื้อหา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.1 ความคิดเห็นและผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้รับการเผยแพร่

ยอมเป็นเหตุให้ประชาชนไม่เข้าใจหรือหรือรับรู้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้องและแท้จริงส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้กฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์ ทำให้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล จึงควรเผยแพร่ความเป็นมาและสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละครั้งผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (www.senate.go.th) เพื่อสามารถติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำเอกสารความเป็นมาและประเด็นการอภิปรายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเผยแพร่บนเว็บไซต์และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ผู้สนใจและส่งไปยังห้องสมุดของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นแหล่งอ้างอิงและศึกษาค้นคว้า

2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จะส่งผลทางอ้อมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเสมือนถูกบังคับมิได้เกิดจากความยินยอมพร้อมใจ บางครั้งอาจส่งผลให้เกิดภาวะการณ์เผชิญหน้าระหว่างรัฐกับเอกชนและอาจถูกมองว่าเกิดความไม่โปร่งใสในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (www.senate.go.th) และสถานีวิทยุรัฐสภา (FM 97.5 เมกกะเฮิรตซ์) เพื่อเชิญชวนประชาชนหรือผู้สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ผ่านทางเว็บไซต์ จดหมาย หรือโทรสาร ภายในเวลาที่กำหนดเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการวิสามัญ

ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรเร่งจัดทำแผนพัฒนานิติกรให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญและรักษาบุคลากรดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น จัดทำหลักสูตรนักนิติบัญญัติระดับต้น หลักสูตรนักนิติบัญญัติระดับกลาง หลักสูตรนักนิติบัญญัติระดับสูง โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขการเลื่อนตำแหน่งของสายนิติกร
2. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรบูรณาการหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการหลัก ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ และสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เป็นแหล่งสนับสนุน ค้นคว้าหรืออ้างอิงข้อมูลที่เป็นระบบและพอเพียงอย่างมีประสิทธิภาพ
3. กลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคณะเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการวิสามัญเสร็จแล้วก่อนทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่สองขึ้นเรียงตามลำดับมาตราควรมีการประชุมกลุ่มงานเพื่อร่วมกันตรวจทานรูปแบบและเนื้อหาของร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งจัดทำบันทึกความรู้หรือปัญหาที่พบเพื่อไว้ศึกษาและอ้างอิงต่อไป และถ้าเป็นไปได้ควรขยายเป็นระหว่างกลุ่มงาน คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยกันหรือจัดตั้งคณะกรรมการระดับสำนักงานจะได้มีการตรวจสอบและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่เข้มข้นและรอบคอบยิ่งขึ้น

4. ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายในเชิงลึกเฉพาะด้านทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาและจัดทำเป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการอ้างอิงและศึกษาเพื่อประโยชน์ในการร่างกฎหมายและการตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ เช่น หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นิยามศัพท์กฎหมายไทย คณะกรรมการ บทกำหนดโทษ เป็นต้น

บรรณานุกรม

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. "ข้าราชการไทยจะเป็น Knowledge Workers ได้ไหม?" วารสารข้าราชการ 52, 2 (มีนาคม-เมษายน), 2550.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. รายงานการวิจัย, 2529.

ธงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพ. รายงานการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

นงนุช เศรษฐสุนทร. "การพัฒนาศักยภาพของผู้ช่วยเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ," เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลตามหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 2, รัฐสภา. 2550.

ประวีณ ฦ นคร. เทคนิคการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2543.

พรทิพย์ บุรณะขจรกิจ. "แนวทางการพัฒนางาน : กรณีลักษณะงานเชิงวิชาการ," เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลตามหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 2, รัฐสภา. 2550.

มนตรี รูปสุวรรณ. ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ. รายงานการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

วัฒนา พัฒนพงษ์. BSC และ KPI เพื่อการเติบโตขององค์กรอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : แปซิฟิค, 2546.

ศุภชัย เยาวประภาช. การปรับปรุงกระบวนการงานอย่างต่อเนื่อง : กลยุทธ์ในการเพิ่มคุณภาพบริการภาครัฐ. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี, 2539.

สมชาติ ธรรมศิริ. "การพัฒนาคุณภาพการยกร่างกฎหมาย," เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลตามหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 2, รัฐสภา. 2550.

หยุด แสงอุทัย. "การร่างกฎหมาย," รัฐสภาสาร 26, 5 (พฤษภาคม), 2521.

อภิมงคลญา วรชานุกัศน์. การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส, 2548.

แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2555)

วิสัยทัศน์ (Vision)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นองค์กรที่มีความเป็นมืออาชีพในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ

พันธกิจ (Mission)

- 1) ให้บริการและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์สาธารณะของชาติ
- 2) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติแก่สาธารณชน

เป้าหมายสูงสุด (Ultimate Outcome)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะชนและเป็นหนึ่งในสถาบันหลักในการพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของชาติ

ค่านิยม (Core Values)

- 1) ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- 2) มุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) จิตบริการ
- 4) โปร่งใส สุจริต
- 5) การทำงานเป็นทีม
- 6) ไม่เลือกปฏิบัติ

สมรรถนะหลักของบุคลากร (Core Competencies)

- 1) ทำงานเชิงรุก (Forward - looking)
- 2) พร้อมรับการตรวจสอบ ทัศนคติเชิงบวกในการทำงาน (Accountability –Attitude)
- 3) จิตบริการ ค้นหาผู้เดือดร้อนเวลา (Service Mind / Seek)
- 4) การทำงานเป็นทีม (Teamwork)

- 5) ความเป็นผู้ไว้วางใจได้ โปร่งใส (Trustworthy / Transparency)
- 6) ประสิทธิภาพ ความอดทน อดกลั้น (Efficiency / Endurance)
- 7) ความเอื้ออาทร ใฝ่สัมฤทธิ์ (Amity / Achievement motive)
- 8) ความที่คุณธรรม เกียรติอยู่ที่ผลงานและความสามารถ (Morality / Meritcracy)

ภารกิจของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ

กลุ่มงานคณะกรรมการแต่ละกลุ่ม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะกรรมการ

(2) ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการและกฎหมาย เพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะกรรมการ

(3) ดำเนินการติดตาม ศึกษา รวบรวมผลการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม หรือญัตติต่างๆ ที่จะนำเสนอสู่วุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการ

(4) ดำเนินการให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษาหรือสอบสวนในเรื่องต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประชุมคณะกรรมการและคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการจัดทำหนังสือนัดประชุม เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แปรญัตติมาชี้แจงและมีหนังสือเรียกบุคคล หรือหน่วยงานให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาตลอดจนจัดทำบันทึกการประชุมและมติที่ประชุมของคณะกรรมการและคณะกรรมการ

(6) ดำเนินการติดต่อประสานกับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญ นักวิชาการ และเลขานุการ รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และประชาชน เพื่อเข้าร่วมประชุม และชี้แจงกับคณะกรรมการและคณะกรรมการ

(7) ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมตามที่คณะกรรมการแก้ไข หรือมอบหมาย

(8) ดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและเสนอแนะในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุม แลละรายงานของคณะกรรมการในการพิจารณาญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวน เพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณา

(9) ดำเนินการศึกษา รวบรวม และประมวลเหตุผลประกอบมติคณะกรรมการเพื่อเป็นข้อมูลให้กรรมการชี้แจงต่อวุฒิสภา

(10) ดำเนินการศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เพื่อจัดทำแผนและโครงการในการจัดสัมมนาและจัดนิทรรศการของคณะกรรมการรวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(11) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและกิจกรรมของคณะกรรมการเพื่อจัดทำและเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ

(12) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

**ขั้นตอนและแนวทางกาปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการ
ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการนั้นเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง อันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาในวาระที่ 2 (ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา) ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ การพิจารณาในวาระที่ 2 ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้นสภาจะให้คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ มีขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้

1. ที่ประชุมสภามีมติให้พิจารณาในวาระที่ 2 และมอบหมายให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1 กรณีมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา

- ประธานสภาจะมีหนังสือแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการวิสามัญตามที่ประชุมมอบหมายให้รับทราบเพื่อดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- ประธานคณะกรรมการวิสามัญจะดำเนินการประชุมเพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการทำงาน

1.2 กรณีตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา

- สำนักงานการประชุมจะดำเนินการนัดประชุมครั้งแรก และแจ้งสำนักกรรมการผู้รับผิดชอบให้รับทราบเพื่อดำเนินการทำหน้าที่ด้านเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แก่คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้น

- สำนักงานประชุมจะดำเนินการจัดทำบัตรแสดงตนสำหรับกรรมการวิสามัญที่มีชื่อเป็นสมาชิกสภา

2. เมื่อสำนักกรรมการได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการแล้ว จะมีขั้นตอนการทำงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ก่อนการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่ 2 เริ่มและระหว่างการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่ 3 หลังการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว
แต่ละช่วงมีแนวทางการทำงาน ดังนี้

ช่วงที่ 1

ก่อนการประชุม

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) กลุ่มงานบริหารทั่วไป

1.1) จัดทำหนังสือแจ้งกำหนดการประชุมคณะกรรมการวิสามัญไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้ผู้แทนรัฐบาลเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งตอบกลับว่าได้แจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อจะได้ส่งผู้แทนไปร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ

1.2) นำเรียนผู้อำนวยการสำนักเพื่อมอบหมายให้กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญผู้รับผิดชอบดำเนินการ

1.3) จัดทำหนังสือเรียนรองเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

1.4) จัดทำลำดับอายุของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและมอบให้กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญผู้รับผิดชอบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาการผู้ที่มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญขณะนั้นเป็นประธานชั่วคราวในการประชุมครั้งแรก

2) กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ

2.1) จัดทำแฟ้มเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและมอบให้กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญผู้รับผิดชอบเพื่อใช้ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ

2.2) รับและจัดทำคำแปรญัติติของสมาชิก แล้วนำเรียนผู้อำนวยการสำนักก่อนส่งมอบให้กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญผู้รับผิดชอบ (ถ้ามี)

3) กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญผู้รับผิดชอบ

3.1) โทรศัพท์แจ้งกำหนดการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แก่กรรมการทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุม พร้อมจัดทำเบอร์โทรศัพท์ติดต่อของกรรมการและจัดเตรียมไว้ในแฟ้มการประชุม

3.2) โทรศัพท์แจ้งกำหนดการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่แจ้งมายังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อยืนยันการมาเข้าร่วมประชุมชี้แจงในฐานะผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแก่คณะกรรมการวิสามัญ

3.3) จัดเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการประชุม เช่น

(1) เอกสารกรรณการกล่าวเรียนเชิญกรรมการวิสามัญที่มีอาวุโสสูงสุดของที่ประชุมทำหน้าที่ประธานชั่วคราวในการประชุมครั้งแรกของเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทน

(2) หนังสือการจัดลำดับอาวุโสของกรรมการวิสามัญที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริหารทั่วไป

(3) เอกสารแสดงขั้นตอนการประชุมครั้งแรกของประธานชั่วคราวของที่ประชุม

(4) ระเบียบวาระการประชุมครั้งแรก

(5) สมุดลงนามการเข้าร่วมประชุมของกรรมการวิสามัญ ผู้มาชี้แจง

(6) สมุดลงนามการรับเบี่ยประชุมของกรรมการวิสามัญ

(7) แฟ้มเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ และเอกสารอื่นๆ (ถ้ามี)

(8) แผ่นป้ายกำหนดการประชุมที่ต้องติดแสดงไว้หน้าห้องประชุม

(9) แฟ้มการประชุม กระดาษบันทึกข้อความ ดินสอ ฯลฯ

3.4) จัดเตรียมเอกสารอ้างอิงที่จำเป็น เช่น

(1) รัฐธรรมนูญ

(2) ข้อบังคับการประชุม

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

(6) กฎหมายปกครอง

(7) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

(8) คำแถลงนโยบายของรัฐบาล

(9) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

(10) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบหมาย

3.5) คัดลอก (copy) เพิ่มข้อมูล (file) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มงานพระราชบัญญัติ สำนักงานการประชุม และสิ่งพิมพ์ (print) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อทำการพิสูจน์อักษรและตรวจทานกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามส่งให้วุฒิสภา หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แล้วแต่กรณี การพิสูจน์อักษรและตรวจทานร่างนั้นควรจับคู่กับผู้ร่วมงานตรวจ ไม่ควรดำเนินการเพียงคนเดียว การตรวจดังกล่าวนั้นนอกจากเรื่องความถูกต้องของตัวอักษรหรือถ้อยคำแล้ว ต้องพิจารณาเรื่องวรรคตอนด้วย กล่าวคือ ต้องถูกต้องตรงกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามส่งให้วุฒิสภา หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แล้วแต่กรณี ทุกประการ

3.6) ศึกษา วิเคราะห์ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบหมายและคำแปรญัตติ (ถ้ามี) การศึกษานั้นต้องพิจารณาทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

3.7) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่จะต้องใช้และจัดเตรียมให้แก่
คณะกรรมการวิสามัญ

3.8) จัดทำกรอบเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกฤษฎีกา

3.9) จัดเตรียมห้องประชุมและตรวจสอบความพร้อมของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ไมโครโฟน เครื่องฉาย จอภาพ เครื่องบันทึกเสียง เป็นต้น

ช่วงที่ 2

เริ่มและระหว่างการประชุม

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) ติดตามและตรวจสอบจำนวนกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมประชุมให้ครบองค์ประชุมก่อนเวลาประชุม และเมื่อครบองค์ประชุมแล้วนำเรียนประธานในที่ประชุมรับทราบเพื่อเปิดการประชุมต่อไป

- กรณีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครั้งแรก มีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่ากรรมการกฤษฎีกาที่อยู่ในห้องประชุมขณะนั้นผู้ใดมีอายุสูงสุดและเรียนให้ท่านทราบเพื่อเตรียมตัวทำหน้าที่ประธานชั่วคราวของที่ประชุม พร้อมกันนี้เจ้าหน้าที่แจ้งขั้นตอนการทำหน้าที่ประธานชั่วคราวให้ท่านทราบ

(2) เมื่อกรรมการกฤษฎีกามาครบองค์ประชุมแล้ว เรียนเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนเพื่อเรียนเชิญกรรมการกฤษฎีกาผู้ที่มีอายุสูงสุดเข้าทำหน้าที่ประธานชั่วคราว และทำการเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการ ได้แก่ ประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษกและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้นๆ

(3) เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนเสนอรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่ง

(4) ในทางปฏิบัติของการประชุมครั้งแรกนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นนำเสนอถึงเหตุผลและความจำเป็นของการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และหากคณะกรรมการเห็นควรรับฟังความเห็นหรือข้อมูลเพิ่มเติมจากภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็อาจให้ฝ่ายเลขานุการมีหนังสือเรียนเชิญผู้เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบดังกล่าวเข้าร่วมประชุมกับ

คณะกรรมการในการประชุมครั้งต่อไป ต่อจากนั้นที่ประชุมจะกำหนดกรอบเวลาการพิจารณา และกำหนดวัน เวลาการประชุม

2) จัดทำรายชื่อพร้อมตำแหน่งและหน่วยงานของผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมประชุม และนำเสนอต่อประธานในที่ประชุมเพื่อรับทราบก่อนเริ่มประชุมแต่ละครั้ง ทั้งนี้ จัดที่ให้ผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมประชุมนั่งคอยบริเวณนอกห้องประชุมและเชิญเข้าร่วมประชุมตามที่ที่ประชุมแจ้งให้ทราบ

3) จัดให้กรรมการวิสามัญลงลายมือชื่อในสมุดลงนามการเข้าร่วมประชุมและสมุดลงนามการรับเบี้ยประชุม พร้อมทั้งจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการ ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2547 บัญญัติให้กรรมการวุฒิสภา กรรมการสภาผู้แทนราษฎร กรรมการรัฐสภา และกรรมการร่วมกันของสภาทั้งสอง ได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเฉพาะครั้งที่มาประชุมในอัตราครั้งละ 1,000 บาท กรรมการในคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเพียงครั้งเดียวในวันหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่กรรมการนั้นมีการประชุมในคณะกรรมการคณะอื่นหรือคณะอนุกรรมการด้วยในวันเดียวกัน มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในวันนั้นไม่เกิน 2 ครั้ง ดังนั้นการจ่ายเบี้ยประชุมแก่กรรมการควรระมัดระวังและตรวจสอบจากตารางการประชุมของกรรมการที่กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักกรรมการ จัดทำขึ้นและได้แจ้งให้กลุ่มงานคณะกรรมการทราบล่วงหน้าว่า กรรมการคนใดมีการประชุมในแต่ละวันมากกว่าหนึ่งครั้งเพื่อมิให้มีการจ่ายเบี้ยประชุมซ้ำซ้อน (การเบิกเบี้ยประชุมจากกลุ่มงานการเงิน สำนักการคลังและงบประมาณ ควรเบิกก่อนเวลาประชุมและส่งคืนเบี้ยประชุมให้เสร็จภายในวันประชุมนั้น)

4) จัดให้ผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมประชุมลงลายมือชื่อในสมุดลงนามการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ สมุดลงนามของผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมประชุมนี้ควรกำหนดรายการให้ผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมชี้แจงกรอกให้ชัดเจน ได้แก่ คำนำหน้านาม ชื่อ-นามสกุล ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด สถานที่ติดต่อและเบอร์โทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ควรตรวจสอบการกรอกข้อมูลดังกล่าว รายการใดเกิดความไม่แน่ใจควรสอบถามให้เกิดความชัดเจน ถูกต้องและครบถ้วน (กรณีผู้มาชี้แจงหรือผู้เข้าร่วมชี้แจงไม่สามารถกรอกเองได้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องติดตามและสอบถามจากผู้ติดตามหรือผู้ร่วมคณะของบุคคลดังกล่าว)

5) ดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม

6) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- ก่อนเริ่มการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากมีสมาชิกเสนอคำแปรญัตติ ผู้ช่วยเลขานุการต้องนำเรียนพร้อมเสนอคำแปรญัตตินั้นต่อประธานและที่ประชุมรับทราบและใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้ที่ประชุมกำหนดแนวทางการพิจารณาคำแปรญัตติดังกล่าวและพิจารณาว่าเห็นควรจะเรียนเชิญสมาชิกผู้แปรญัตติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการในเวลาใดที่เหมาะสม

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชั้นคณะกรรมการนี้จะเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา (หากมีคำแปรญัตติในมาตราใด ผู้ช่วยเลขานุการจำต้องนำเรียนที่ประชุมรับทราบและในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการวิสามัญจะพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรานั้นพร้อมกัน) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการวิสามัญจะพิจารณาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกอบด้วยและหากไม่เห็นด้วยในข้อความใดของหลักการหรือเหตุผลก็จะตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ

7) ติดตามและศึกษาประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญมีการแก้ไขเพิ่มเติมกรรมาธิการสงวนความเห็น หรือสมาชิกสงวนคำแปรญัตติ ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ หรือประเด็นที่กรรมาธิการสงวนความเห็นหรือสมาชิกสงวนคำแปรญัตตินั้น หากที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม การสงวนความเห็น หรือการสงวนคำแปรญัตติ แล้วแต่กรณีดังกล่าวแล้ว จะเชื่อมโยงหรือส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง เนื้อหาหรือมาตราใดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ อย่างไร อันเป็นการทำความเข้าใจเนื้อหาของร่างกฎหมายและตรวจทานไปในเวลาเดียวกัน ตลอดจนเป็นการช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น

8) จัดทำบันทึกการประชุม ให้แล้วเสร็จภายใน 2 วันทำการนับแต่วันประชุม และบันทึกการประชุมที่ผ่านไปแล้วทุกครั้งควรจัดเก็บไว้ในแฟ้มการประชุม

9) จัดทำหนังสือนัดประชุมครั้งต่อไป และหนังสือเรียนเชิญผู้แทนรัฐบาลเข้าร่วมชี้แจงส่งล่วงหน้าก่อนวันประชุมอย่างน้อย 3 วัน

10) ประสานขอความร่วมมือและจัดทำหนังสือเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมชี้แจงต่อคณะกรรมการ (ถ้ามี)

11) จัดทำหนังสือเชิญผู้แปรญัตติเข้าร่วมชี้แจงเหตุผลของการเสนอคำแปรญัตติดังกล่าวต่อคณะกรรมการ (ถ้ามี)

ช่วงที่ 3

หลังการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

1) จัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม ต่อจากนั้นทำการพิสูจน์อักษรและตรวจทานกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามส่งให้วุฒิสภา หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แล้วแต่กรณี และการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ อย่างน้อย 2 ครั้ง การพิสูจน์อักษรและตรวจทานร่างนั้นควรจับคู่กับผู้ร่วมงานตรวจ

2) จัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ที่มาของคณะกรรมการวิสามัญและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
- (2) การเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ
- (3) การแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ (ถ้ามี)
- (4) การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
- (5) ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็น
- (6) ผู้ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น (ถ้ามี)
- (7) รายชื่อสมาชิกที่เสนอคำแปรญัตติ (ถ้ามี)
- (8) ผลการพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียง

ตามลำดับมาตรา จนจบร่าง ในแต่ละมาตราต้องระบุสาระ ดังนี้

- ให้ระบุว่าได้มีหรือไม่มีแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง มาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมต้องแสดงข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นด้วย

- ถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด กรณีคณะกรรมการวิสามัญมีมติไม่เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติและผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ ให้ระบุชื่อสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติและแสดงข้อความที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตตินั้นด้วย

- ถ้ามีการสงวนความเห็นของกรรมการวิสามัญ ให้ระบุชื่อกรรมการวิสามัญผู้สงวนความเห็นและแสดงข้อความที่สงวนความเห็นนั้นด้วย

ทั้งนี้ รูปแบบการเขียนการสงวนความเห็นและการสงวนคำแปรญัตติสามารถศึกษาได้จากแบบที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยสำนักกรรมการ เป็นผู้จัดทำขึ้น

(9) ข้อสังเกต (ถ้ามี)

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ถ้าคณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้สภาพิจารณา ในกรณีທີ່ที่ประชุมสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ประธานสภามีหน้าที่ส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

3) จัดทำหนังสือกราบเรียนประธานสภา เพื่อเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการวิสามัญแล้ว จะเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

4) แจ้งให้กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3 และกลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา สำนักการประชุม ทราบว่า มีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วและจะนำเสนอต่อที่ประชุมพิจารณา เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมในการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) จัดพิมพ์รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อจัดพิมพ์เสร็จให้ส่งมอบแก่กลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา สำนักการประชุม เพื่อจัดส่งแก่สมาชิกใช้ประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภาต่อไป

6) จัดทำคำกล่าวรายงานต่อที่ประชุมสภาของประธานคณะกรรมการวิสามัญและเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ พร้อมทั้งเหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไข (ถ้าประธานหรือคณะกรรมการวิสามัญมีความประสงค์)

7) ติดตามและสอบถามไปยังกลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา สำนักการประชุม เกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตนรับผิดชอบ เมื่อทราบกำหนดวันพิจารณาแล้วให้โทรศัพท์แจ้งกำหนดการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อ

คณะกรรมการวิสามัญรวมทั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทรงทราบล่วงหน้า เพื่อเข้าร่วมประชุม และชี้แจงต่อที่ประชุมสภาโดยพร้อมเพรียง หรือเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนการชี้แจงของ คณะกรรมการวิสามัญต่อที่ประชุมสภา แล้วแต่กรณี

8) จัดทำหนังสือกราบเรียนประธานสภาเพื่อขออนุญาตบุคคลภายนอกที่มีได้เป็น กรรมการเข้าร่วมชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญต่อที่ประชุมสภา (ถ้ามี)

9) จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญที่ตนรับผิดชอบ เพื่อใช้ในการ รongรับการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการวิสามัญจนกว่าคณะกรรมการวิสามัญเสนอ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อสภาจนแล้วเสร็จ

ประวัติผู้ศึกษา

นายสุรรัตน์ หวังต่อลาภ เกิดเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2513 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะศิลปศาสตร์ (ศิลปศาสตรบัณฑิต) (ปีการศึกษา พ.ศ. 2534) และคณะนิติศาสตร์ (นิติศาสตรบัณฑิต) (ปีการศึกษา พ.ศ. 2541) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงาน (นิติกร 8 ว.) กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

