

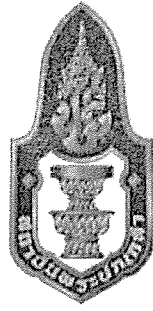
การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ
ประจำคณะกรรมการตามที่ขอบังคับการประชุมสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดของสำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา

นายต้นพงศ์ ตั้งเต็มทอง

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ
ตามที่ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดของสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา

โดย

นายต้นพงศ์ ตั้งเต็มทอง รหัสประจำตัว 59-09-013

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการ
ประจำคณะกรรมการตามที่ข้อบังคับการประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดของสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา :

.....
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :

.....
(อาจารย์กิตติมา บุญนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายต้นพงศ์ ตั้งเต็มทอง
 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ
 ประจำคณะกรรมการตามที่ขอบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติกำหนดของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

ในระบบรัฐสภาไทย ไม่ว่าจะในช่วงที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือในกรณีที่มีสภาเดียวและทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในระหว่างที่ประเทศไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งก็จะกำหนดให้มีคณะกรรมการเช่นเดียวกันกับกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเมื่อ “คณะกรรมการ” เป็นกลไกในรูปแบบคณะบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ หรือบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เพื่อเป็นกรรมการได้

ดังนั้น คำว่า “คณะกรรมการ” จึงเป็นคำศัพท์เฉพาะที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เท่านั้น และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้กำหนดประเภทของคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ โดยสามารถแบ่งประเภทคณะกรรมการแบบกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งมีจำนวน 16 คณะ โดยจะแต่งตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอน และสามารถแต่งตั้งจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภาให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อสภานั้น ๆ ซึ่ง “เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา จะต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา หรือมีกฎหมายอื่นใด บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของสภา ในทำนองเดียวกับกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำหรับคณะกรรมการวิสามัญ

กิจการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสภาในปี 2557 กล่าวคือ มีวาระตลอดอายุของสภา และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

และเนื่องจากตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผู้ศึกษาทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ได้รับการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา แล้วแต่กรณีตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนด รวมถึงจากประสบการณ์ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการก่อนที่จะดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานในช่วงก่อนปี 2549 พบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในหลายลักษณะ ทั้งปัญหาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาอันเกิดจากความไม่ชัดเจนในด้านกรอบการปฏิบัติงาน บทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ตลอดจนสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาทำการตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับ ไปเบื้องต้นพบว่า ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการนั้น มีขึ้นครั้งแรกในปี 2539 โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในขณะนั้น และมีกำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภาและสถานิติบัญญัติแห่งชาติทุกชุดจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเริ่มมีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการเฉพาะในการพิจารณาร่างกฎหมายในช่วงปี 2555 และต่อมาในปี 2558 จึงกำหนดให้มีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) และต่อมามีการสัมมนาเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ โดยยังไม่มีกรอบหรือกำหนดแนวทางบทบาท หน้าที่ และสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรที่จะศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและการแต่งตั้ง ตลอดจนกำหนดสถานะ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนแล้ว จะช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรคและมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าสมควรที่จะมีการกำหนดหน้าที่และมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งหากได้มีการกำหนดคุณสมบัติ การฝึกอบรมหรือประสบการณ์ไว้ จะมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการมีบทบาท หน้าที่ที่ชัดเจนอันจะเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการได้บรรลุผลดียิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการตามที่ขอบังคับ การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อันเนื่องมาจากความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากคณาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรและวิทยากรที่ให้ความรู้ ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณของอาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์กิตติมา บุญนาค อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาในการศึกษาทุกขั้นตอน และที่สำคัญวิทยากรทุกท่านที่ให้ข้อมูล ให้คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้ง ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาอบรมในหลักสูตรนี้

นายต้นพงศ์ ตั้งเต็มทอง

นักศึกษหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 23 มิถุนายน 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตและแนวทางการศึกษา	3
1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	3
1.3.2 ระยะเวลาในการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาราชการสมัยใหม่	5
2.1.1 การบริหารจัดการและพัฒนาราชการสมัยใหม่	5
2.1.2 การจัดการความรู้	7
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	10
2.2 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ	12
2.2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ	12
2.2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ	14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาไทย	16
2.3.1 ระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา	16
2.3.2 ระบบคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	18
2.4 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564)	19
2.5 การจัดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	19
2.6 ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ	23
2.6.1 ความเป็นมา	24
2.6.2 ความหมาย	25
2.6.3 ประเภท	26
2.7 สรุปกรอบแนวคิด	28
บทที่ 3 สภาพของปัญหา	29
3.1 กระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	29
3.2 ผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ	33
3.2.1 เจริญปริมาณ	34
3.2.2 เจริญคุณภาพ	35
3.3 ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน/ปัญหา/อุปสรรค	36
3.3.1 ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน	36
3.3.2 สภาพปัญหาและอุปสรรค	38

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	42
4.1 การพัฒนาหน้าที่และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ช่วยเหลือเลขานุการฯ	42
4.2 การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเหลือเลขานุการฯ	43
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	46
5.1 สรุปผลการศึกษา	46
5.2 ข้อเสนอแนะ	50
บรรณานุกรม	53
ประวัติผู้ศึกษา	56

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงการปฏิบัติราชการของกลุ่มงาน	37
ภาพที่ 2 แสดงการปฏิบัติราชการของกลุ่มงาน (ต่อ)	37

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบรัฐสภาไทย ไม่ว่าจะในช่วงที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือในกรณีที่มีสภาเดียวและทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นั้น ในทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จ คณะผู้ยึดอำนาจจะใช้อำนาจในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ออกประกาศหรือคำสั่งให้รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง และให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สิ้นสุดลงด้วย ยกเว้นศาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการยังคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมาย หรือตามประกาศหรือคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจต่อไปได้ และจะมีการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นใช้บังคับซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวโดยส่วนใหญ่จะบัญญัติให้มีการแต่งตั้งองค์กรที่เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในระหว่างที่ประเทศไทยไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งก็จะกำหนดให้มี คณะกรรมการเช่นเดียวกันกับกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเมื่อ “คณะกรรมการ” เป็นกลไกในรูปแบบคณะบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ หรือบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เพื่อเป็นกรรมการได้ ดังนั้น คำว่า “คณะกรรมการ” จึงเป็นคำศัพท์เฉพาะที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เท่านั้น และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้กำหนดประเภทของคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ โดยสามารถแบ่งประเภทคณะกรรมการแบบกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งมีจำนวน 16 คณะ โดยจะแต่งตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีจำนวน ไม่แน่นอน และสามารถแต่งตั้งจากบุคคลที่มีได้เป็น สมาชิกของสภาให้เป็น คณะกรรมการวิสามัญได้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการ พิเคราะห์สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อสภานั้น ๆ ซึ่ง “เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา จะต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา หรือมีกฎหมายอื่นใด บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของสภา ในทำนองเดียวกับกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา สำหรับคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสภาในปี 2557 ก็เป็นคณะกรรมการวิสามัญประเภทหนึ่ง แต่มีลักษณะเฉพาะกล่าวคือ มีวาระตลอดอายุของสภา และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

และเนื่องจากตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผู้ศึกษาทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ได้รับการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนด รวมถึงจากประสบการณ์ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการก่อนที่จะดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานในช่วงก่อนปี 2549 พบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในหลายลักษณะทั้งปัญหาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาอันเกิดจากความไม่ชัดเจนในด้านการประกอบการปฏิบัติงาน บทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ตลอดจนสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาทำการตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับ ไปเบื้องต้นพบว่า ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการนั้น มีขึ้นครั้งแรกในปี 2539 โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในขณะนั้น และมีกำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกชุดจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเริ่มมีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการเฉพาะในการพิจารณาร่างกฎหมายในช่วงปี 2555 และต่อมาในปี 2558 จึงกำหนดให้มีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) และต่อมามีการสัมมนาเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ โดยยังไม่มีการวางกรอบหรือกำหนดแนวทางบทบาทหน้าที่ และสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรที่จะศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งนักศึกษามองเห็นว่า หากมีการกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและการแต่งตั้ง ตลอดจนกำหนดสถานะ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรคและมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเอกสารวิชาการนี้

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงการพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ

1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ

1.3 ขอบเขตและแนวทางการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในเอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้ ผู้ศึกษารวบรวมผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการการปฏิบัติในด้านวิชาการ ด้านเลขานุการ และด้านธุรการ เฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 กำหนด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของศึกษาในคราวปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี 2549 และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาระหว่างปี 2550-2557 ไปด้วย

1.3.2 ระยะเวลาในการศึกษา

ระยะเวลา 150 วัน (เดือนมกราคม - เดือนพฤษภาคม 2560)

1.4 วิธีการศึกษา

(ก) ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยการศึกษจากเอกสาร ตำราวิชาการ (Documentary Research) แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ งานวิจัย รวมทั้ง กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ข) การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ จากการสังเกตการณ์ของผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบ กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่
ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

1.5.2 ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในด้านต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่
ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

1.5.3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีแนวทางการพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง
ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามที่ขอบังคับการประชุมสภากำหนด

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ที่ได้รับการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในกรณีอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนด โดยได้ศึกษาเอกสาร ตลอดจนแนวคิด และนโยบายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาราชการสมัยใหม่

2.1.1 การบริหารจัดการและพัฒนาราชการสมัยใหม่

“การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดหลักที่สำคัญที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดขนาดของระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ดังนั้น จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบและการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านต่างๆอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาระบบราชการให้กลายเป็นระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีแนวทางในการบริหารดังต่อไปนี้¹

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม การพัฒนาขีดความสามารถ ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ส่วนราชการต่างๆสามารถดำเนินงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์
5. การให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน
ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็ควรทบทวนถึงภารกิจต่างๆว่าสิ่งใดควรดำเนินการเอง

¹ ทิพาดี เมฆสวรรค์.(2540).การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ.สำนักงาน ก.พ.,หน้า 24-43.

และสิ่งใดที่ควรให้เอกชนดำเนินการ

เพราะฉะนั้นระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจึงควรมีลักษณะดังต่อไปนี้²

1. เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน
2. นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงและยอมรับความแตกต่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน
3. มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
4. การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย
5. มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น
6. ลักษณะการจ้างงาน ไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย
7. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร
8. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน
9. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่

² ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน.(2550).การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ. การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับประเทศ ครั้งที่ 1,หน้า 9-11.

และจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยในช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีการตรากฎหมายสำคัญอันถือเป็นการแปรเปลี่ยนนโยบายและแนวทางในการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการ ตามแนวทางการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 3/1 บัญญัติว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้ (Knowledge Management – KM)

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ มุ่งที่จะพัฒนา การจัดการความรู้ที่กระจัดกระจายทั้งความรู้และประสบการณ์ที่อยู่ในตัวบุคคลในเอกสารรายงานวิชาการ และผลงานการวิจัยต่าง ๆ ให้เป็นระบบเพื่อนำมาเป็นองค์ความรู้ ในการพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

จิรประภา อัครบวร³ ได้พูดถึงประเด็นที่ได้รับการพูดถึงกันมากในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของการแข่งขันกันที่ทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) ว่า ความรู้เป็นหนึ่งในทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ในตัวพนักงานทุกคนในองค์กร และเป็นหนึ่งในเครื่องมือสอดแทรกในเรื่องการพัฒนาองค์กร (Organization Development Intervention) ดังนั้น การบริหารความรู้จึงเป็นหน้าที่โดยตรง หน้าที่หนึ่งในงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า หากแบ่งความรู้ที่มีอยู่เป็น 2 แบบ⁴ คือ 1) Tacit Knowledge คือ ภูมิรู้ที่อยู่ภายในตัวบุคคล ยากที่จะเป็นทางการและสื่อสารกันให้ผู้อื่นรู้ได้ เป็นมิติแห่งการรับรู้เฉพาะบุคคลที่สำคัญ เช่น ประสบการณ์ ความชำนาญ มุมมอง ความเชื่อ และ 2) Explicit Knowledge คือ ความรู้ภายนอกตัวบุคคลที่เป็นทางการ และเป็นระบบ ถูกบันทึกไว้ในสื่อต่างๆ ในรูปเอกสารการบริหารความรู้ความสามารถทำได้หลายวิธี คือ

1. From Tacit to Tacit คือ การแลกเปลี่ยนความรู้ที่ซ่อนเร้นกับบุคคลอื่น อันเป็นการแลกเปลี่ยนทางเทคนิคและรูปแบบความคิดทางจิต (Mental Model) โดยไม่ใช้ภาษาในการสื่อสาร แต่ใช้การสังเกต การเอาอย่าง และการฝึกฝน ตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมขณะทำงาน (On-the-job training) การติดตามผู้เป็นตัวอย่างในการทำงาน (Shadowing) ระบบพี่เลี้ยง (Mentoring) การฝึกหัดงาน (Apprenticeship)

2. From Tacit to Explicit คือ การทำให้คน ในองค์กรพยายามที่จะอธิบายและสังเคราะห์ความรู้ที่มีโดยใช้การอุปมา และการตั้งสมมติฐานให้ออกมาในรูปของเอกสาร หรือสื่อที่สามารถเก็บเอาไว้ได้ และส่งมอบ ไปสู่ผู้อื่นได้ซึ่งนับได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ตัวอย่างเช่น การเขียนกรณีศึกษา (Case Study) การระดมสมอง (Brainstorming) การจัดอภิปราย (Discussion)

3. From Explicit to Explicit คือ บุคคลสามารถนำความรู้ที่เป็น Explicit ที่ต่างกันไปประกอบกันไปสู่สิ่งใหม่ ๆ โดยแลกเปลี่ยนทางการประชุม สื่อเอกสาร บทสนทนาทางโทรศัพท์ แล้วนำมาสนับสนุนหรือตีความอีกครั้งจากข้อมูลที่มีอยู่เดิมประกอบเข้าไป ก่อให้เกิดความรู้ใหม่ขึ้นมา ตัวอย่างเช่น แผนที่ความรู้ (Knowledge Map) การจัดทำฐานข้อมูล (Data-based) การจัดสัมมนา (Seminar)

³ จิรประภา อัครบวร.(2545).สร้างคนสร้างผลงาน.กรุงเทพมหานคร : ก. พลพิมพ์,หน้า 25-27.

⁴ สำนักงาน ก.พ.ร.และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้,โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ,หน้า 4.

4. From Explicit to Tacit คือ การได้เรียนรู้จากประสบการณ์ตรงโดยพนักงานดูดซับความรู้จากสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เข้ามาไว้ในตนเอง ตัวอย่างเช่น มีการสร้างนิสัยรักการอ่าน ห้องเรียนเสมือนจริง (Simulation) การฝึกงาน (Internship) การแสดงบทบาทสมมติ (Role Play)

ในด้านราชการนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ⁵ ได้ให้ความหมายของการจัดการความรู้ในองค์กร หมายถึง การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเอง ให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถ ในเชิงแข่งขันสูงสุด โดยที่ความรู้มี 2 ประเภท คือ

(1) ความรู้ที่ฝังอยู่ในคน (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือสัญชาตญาณ ของแต่ละบุคคลในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้ง่าย เช่น ทักษะในการทำงาน งานฝีมือ หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ เป็นต้น บางครั้ง จึงเรียกว่า เป็นความรู้แบบนามธรรม

(2) ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวม ถ่ายทอดได้ โดยผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทฤษฎี คู่มือต่าง ๆ เป็นต้น และบางครั้ง เรียกว่า เป็นความรู้แบบรูปธรรม

ดังนั้น การจัดการความรู้ในองค์กร (Knowledge Management) จึง หมายถึง การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ ตัวบุคคลหรือเอกสาร นำมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management Process) เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรเข้าใจถึงขั้นตอนที่ทำให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้ หรือพัฒนาการของความรู้ที่จะเกิดขึ้นภายในองค์กร ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แบ่งออกเป็น 7 ประการ ดังนี้

(1) การบ่งชี้ความรู้ เช่น พิจารณาว่าวิสัยทัศน์/ พันธกิจ/ เป้าหมาย คืออะไร และเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เราจำเป็นต้องรู้อะไร ขณะนี้ เรามีความรู้อะไรบ้าง อยู่ในรูปแบบใด และอยู่ที่ใคร

(2) การสร้างและแสวงหาความรู้ เช่น การสร้างความรู้ใหม่ แสวงหาความรู้จากภายนอกรักษาความรู้เก่า กำจัดความรู้ที่ไม่ใช้ได้แล้ว

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-8.

(3) การจัดความรู้ให้เป็นระบบ เป็นการวางโครงสร้างความรู้ เพื่อเตรียมความพร้อม สำหรับการเก็บความรู้อย่างเป็นระบบในอนาคต

(4) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ เช่น ปรับปรุงรูปแบบเอกสารให้เป็นมาตรฐาน ใช้ภาษาเดียวกัน ปรับปรุงเนื้อหาให้สมบูรณ์

(5) การเข้าถึงความรู้ เป็นการทำให้ผู้ใช้ความรู้เข้าถึงความรู้ที่ต้องการได้ง่ายและสะดวก เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) Intranet Web board และบอร์ดประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

(6) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ ซึ่งทำได้หลายวิธี เช่น Explicit Knowledge อาจจัดทำเป็นเอกสารฐานความรู้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกรณีเป็น Tacit Knowledge อาจจัดทำเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ ระบบพี่เลี้ยง การสับเปลี่ยนงาน การยืมตัว เป็นต้น

(7) การเรียนรู้ เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของงาน เช่น เกิดระบบการเรียนรู้จากสร้างองค์ความรู้ นำความรู้ไปใช้ให้เกิดการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ และหมุนเวียนต่อไปอย่างต่อเนื่อง

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จากทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 ที่กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี มาตรา 6 ได้อธิบายคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ว่า ได้แก่ การบริหารราชการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁶ ประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยการปฏิบัติราชการต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้ง การแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชัดแจ้งได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสดำเนินการร่วมรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนพัฒนา

⁶ คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2560 , จาก <http://www.oic.go.th>

7. หลักการกระจาย (Decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ การมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุง กระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่าง เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา และอื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายใน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการ เพื่อหาข้อคิดเห็น จากกลุ่มบุคคลที่รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้อง ไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็น ความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

2.2 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

2.2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)⁷ หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ สิ่งอื่นใด จะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปใน แต่ละระบอบการปกครอง เช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น อนึ่ง อำนาจอธิปไตยนี้นับเป็น องค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการที่จะ เป็นรัฐได้นั้นนอกจากจะต้องประกอบด้วย อาณาเขต ประชากรและรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่มีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเองจึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้

⁷ จำเป็น ชุ่มมะโน. (2556). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554. วิทยาลัยนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, หน้า 11.

โบแดง⁸ ได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจธิปไตยไว้ว่า อำนาจธิปไตยเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่น ๆ ที่ครอบครัวยุคก่อนยุคอยู่ร่วมกัน โดยได้เริ่มต้นอธิบายเรื่องนี้ไว้ในหนังสือเรื่อง “Six Books” พรรณานาว่าครอบครัวยุคก่อนยุคของพลเมืองของรัฐ ซึ่งต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจขององค์อธิปัตย์ หรือผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด ซึ่งโดยหลักการนี้ รัฐจึงประกอบด้วยผู้ปกครองและผู้ใต้อำนาจปกครอง และการยอมรับในอำนาจปกครองของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครองนี้เอง จะทำให้มนุษย์เป็นพลเมืองได้เป็นประการสำคัญ นอกจากรัฐจะมีอธิปัตย์หรือมีอำนาจธิปไตยแล้ว รัฐจะมีพลเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองอันเดียวกัน แม้พลเมืองจะมีขนธรรมนิยมภาษากฎหมายที่ยอมรับบังคับใช้ หรือศาสนาที่ต่างจากผู้ปกครองก็ตาม

อำนาจธิปไตยในทัศนะของโบแดงนั้นจึงหมายความว่า อำนาจที่มีถาวรไม่จำกัดและไม่มีเงื่อนไขผูกมัดที่จะออกกฎหมาย ตีความและรักษากฎหมาย อำนาจนี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อรัฐที่มีระเบียบที่ดี อำนาจนี้เองทำให้รัฐแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของบุคคลในสมัยโบราณอย่างไรก็ตาม โบแดงเห็นว่า อำนาจธิปไตยนี้อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายอันเป็นบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดความถูกต้องหรือความผิดในลักษณะที่มุ่งให้คนรักษาสัตยาและเคารพทรัพย์สินของคนอื่น ส่วนอีกประการหนึ่งที่เป็นสิ่งจำกัดอำนาจธิปไตย คือกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึงกฎหมายหลักของประเทศ (โดยเฉพาะหมายถึงรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส)

สำหรับแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย คือ แนวคิดของมงเตสกีเออ⁹ มีแนวคิดในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) โดยมีความเห็นว่าการที่จะผดุงเสรีภาพให้ดำรงอยู่ในระบบการเมืองได้ทั้ง 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทั้งสามอำนาจจะต้องไม่รวมอยู่ในองค์กรเดียว แต่ควรแยกใช้กัน ในแต่ละองค์กรเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นได้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ โดยมงเตสกีเออไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมดา บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือมักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตจึงจำเป็นต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลังหรือที่มักจะได้ยินคำกล่าวอยู่เสมอว่าอำนาจย่อมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวจะออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

นิติบัญญัติบุคคลจะไม่มีเสรีภาพกล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจนิติบัญญัติ เสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือของผู้ใช้อำนาจดังกล่าวเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น มงเตสกิเออจึงกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจต้องเป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเอง เจตนาแท้จริงของมงเตสกิเออ ไม่ใช่บอกว่าอำนาจธิปไตยต้องแบ่งแยกออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้เพื่อจะไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว จึงอาจจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตย หรือที่เรียกกันว่า หลักถ่วงดุลอำนาจ “The balance of power”

กล่าวโดยสรุป อำนาจธิปไตย (Sovereignty) จึงหมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่เหนือสิ่งอื่นใด ซึ่งแสดงถึงความเป็นรัฐอิสระไม่ขึ้นแก่ใคร หรือไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน¹⁰ รัฐมีอำนาจดำเนินกิจการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือจัดการภายในและภายนอกรัฐ เช่น การสถาปนาความสัมพันธ์กับรัฐอื่น หรือตัดสัมพันธ์ไมตรี การประกาศสงคราม หรือประกาศสันติภาพกับรัฐอื่น

2.2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

ในการปกครองระบบรัฐสภาแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ กล่าวโดยเฉพาะรัฐสภาแล้วการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและติดตามตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารล้วนแล้วแต่ต้องกระทำในที่ประชุมของรัฐสภา และมี “มติ” ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งสิ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจึงต้องอาศัยองค์ประชุมในจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามโดยธรรมชาติเมื่อรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก ดังนั้น ในการอภิปรายเพื่อแสวงหามติในเรื่องใด ๆ จึงใช้เวลานานกว่าที่จะมีมติของที่ประชุมได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีคณะบุคคลกลุ่มเล็กเพื่อไปรับผิดชอบในภารกิจนั้น ๆ ซึ่งก็คือ “คณะกรรมการ” นั่นเอง ดังที่ประธานาธิบดี Woodrow Wilson เคยกล่าวถึงบทบาทของสภาและกรรมการไว้ว่า “สภาทำงานในลักษณะของการแสดงผลงาน ในขณะที่การปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ (Congress in session is congress in display. Congress on committee is congress at work)”¹¹ จากหลักการดังกล่าวทำให้มองเห็นภาพได้ว่าคณะกรรมการเปรียบเสมือนสภาเล็ก กล่าวคือ เป็นคณะบุคคลในสภามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดไว้

¹⁰ วิษณุ เครืองาม. (2530).กฎหมายรัฐธรรมนูญ.กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, หน้า 8.

¹¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 1-3. (2557).คู่มือด้านกรรมการ, หน้า 2-5.

ดังนั้น องค์การนิติบัญญัติแบบประชาธิปไตยส่วนใหญ่อาศัยคณะกรรมการในการทำหน้าที่ของสภา คณะกรรมการ (Committees) บางครั้งก็เรียกว่า (Commissions) คือ ส่วนหนึ่งขององค์การนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย¹² โดยทั่วไปแล้วระบบคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาได้เกิดขึ้นภายใต้กรอบและแนวคิดที่มุ่งจะช่วยเสริมสร้างภารกิจขององค์การนิติบัญญัติให้ไปสู่ความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการมีหน้าที่ในการแบ่งงานขององค์การนิติบัญญัติ ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวางและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ¹³ ทั้งงานด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁴

ในส่วนของความหมายของคณะกรรมการนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมาย คณะกรรมการ (Committee) ไว้ว่า หมายถึงคณะบุคคลซึ่งประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญให้แก่สภา โดยอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (little legislature) ในสภาใหญ่การที่ต้องมีกรรมการก็เพื่อต้องการจะแบ่งเบาภาระของสภานั้นเอง เพราะงานในภารกิจมีขอบเขตกว้างขวาง และลึกซึ้งละเอียดอ่อนยากที่องค์กรนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียงกันได้¹⁵

โดยทั่วไปแล้ว กรรมการ (members of Committee) คือบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ดังนั้น จึงทำให้เห็นภาพว่า คณะกรรมการคือ องค์กรเล็ก ๆ หรือคณะทำงานในสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่สภามอบหมาย ที่มาของคณะกรรมการโดยทั่วไปจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญไว้ในมาตรา 158 และคณะกรรมการร่วมกัน

¹² สิทธิพร สหพันธ์ไพโรภพ.(2550).การพัฒนากระบวนการดำเนินงานในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาในอนาคต. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 11.สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 17 – 18.

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช.(2529).การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เอกสารเสนอต่อประธานรัฐสภา. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 5.

¹⁴ ชงทอง จันทรางศุ.(2538).การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 9.

¹⁵ วิษณุ เครืองาม.อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, หน้า 421.

ไว้ในมาตรา 147 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญไว้ในมาตรา 189 และคณะกรรมการร่วมกันไว้ในมาตรา 175 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญไว้ในมาตรา 135 และคณะกรรมการร่วมกันไว้ในมาตรา 147 เป็นต้น

ในประเทศที่ใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะกรรมการจะประกอบด้วย คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการในวุฒิสภา เช่น ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ไทย เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวก็จะมีระบบคณะกรรมการในสภานั้นเพียงสภาเดียว เช่น ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี นอร์เวย์ เดนมาร์ก เป็นต้น

โดยภาพรวมแล้ว ความหมายของคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในหลักการ แต่จะมีข้อแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น ความเป็นอิสระในการทำงาน อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ จำนวนคณะกรรมการ เป็นต้น กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการคือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือบุคคลที่เป็นสมาชิกและมิได้เป็นสมาชิก มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญในสาขา ต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือพิจารณาศึกษาเรื่องตามที่สภามอบหมาย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จึงเสนอรายงานและข้อเสนอแนะพร้อมด้วยข้อสังเกตต่อสภาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป

2.3 ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาไทย

2.3.1 ระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า “คณะกรรมการ” นั้น เป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการทำงานของสภา และถือเป็นองค์หลักองค์หนึ่งของสภาในการปฏิบัติงานของสภาโดยคณะกรรมการเป็นชื่อที่ค่อนข้างจะแพร่หลายและรู้จักกัน โดยทั่วไปในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐบาลภายใต้การตรวจสอบหรือถ่วงดุลจากสภา (Assembly Government) ระบบคณะกรรมการจะมีปรากฏอยู่ในประเทศทั้งที่มีระบอบการปกครองแบบเผด็จการและประชาธิปไตยประเทศไทยก็ได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการมาจากประเทศตะวันตกเช่นกัน กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ตั้งแต่หลังจากที่มีเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับแรกเริ่มนี้มีทั้งหมด 39 มาตรา โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ ซึ่งปรากฏในมาตรา 26¹⁶

และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีระบบสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวและได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ในมาตรา 43 ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกและตั้งเป็นคณะกรรมการ โดยมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็น กรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในภาระงานของรัฐสภา เมื่อพิจารณาเสร็จให้รายงานต่อรัฐสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้มีอำนาจในการเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับแรกของไทยดังกล่าวได้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือกำเนิดของระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยโดยในจุดเริ่มต้นนี้รัฐธรรมนูญการปกครองได้ใช้คำว่า “แต่งตั้งอนุกรรมการ” แทนคำว่า “แต่งตั้งคณะกรรมการ” แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการตามที่ระบุนั้นก็คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และคำว่า คณะกรรมการได้ใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้นมา ตามความที่ปรากฏในมาตรา 43¹⁷ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น

¹⁶ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26

“สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาหาความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็นตามมาตรา 24

ในการประชุมอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 นาย จึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง 3 นาย เมื่อมาประชุมแค่ 2 คนก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้”.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

เอกลักษณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา 27 ด้วย”.

คณะกรรมการที่ปรากฏในสภาจึงมีเฉพาะคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น ไม่ได้กำหนดไว้

ส่วนคณะกรรมการของวุฒิสภาได้ปรากฏในวุฒิสภาเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ตามที่กล่าวมาโดยลำดับแล้ว และได้ปรากฏอยู่ในวุฒิสภาจนถึงปัจจุบัน ยกเว้นในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2475), ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2475), ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495), ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2502), ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2515), ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2519), ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2520) และฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2534) ที่กำหนดให้มีสภาเดียว ในระยะต้น ๆ นั้น คณะกรรมการของวุฒิสภามีสองประเภทหลัก ๆ คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการสามัญจะพิจารณาศึกษา ญัตติพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ต่อมาเมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของ พฤษสภา พ.ศ. 2490 ได้กำหนดประเภทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยภาพรวมคณะกรรมการของวุฒิสภาไทยจะมีลักษณะและประเภทใกล้เคียงกับ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ในรายละเอียดของคณะกรรมการซึ่งวุฒิสภา แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้นที่จะมีความแตกต่างกับ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

2.3.2 ระบบคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.3 ว่า ในระบบรัฐสภาไทย ในกรณีที่มีสภาเดียวและทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นั้น ในทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จ คณะผู้ยึดอำนาจจะใช้อำนาจในฐานะองค์กร ผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ออกประกาศหรือคำสั่งให้รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง และให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาสิ้นสุดลง ด้วย ยกเว้นศาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการยังคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษา อรรถคดีตามบทกฎหมาย หรือตามประกาศหรือคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจต่อไปได้ และจะมีการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวโดยส่วนใหญ่จะบัญญัติ ให้มีการแต่งตั้งองค์กรที่เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ นิติบัญญัติในระหว่างที่ประเทศไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ซึ่งจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาแล้ว 6 ชุด ได้แก่

- (1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี พ.ศ. 2515
- (2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี พ.ศ. 2516
- (3) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี พ.ศ. 2520
- (4) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี พ.ศ. 2534

(5) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปีพ.ศ. 2549

(6) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดปัจจุบัน) ชุดปีพ.ศ. 2557

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง แล้วแต่กรณี ทั้ง 6 ฉบับข้างต้นก็จะมีบทบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถตั้งคณะกรรมการ เช่นเดียวกันกับกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ หรือบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เพื่อเป็นกรรมการได้

2.4 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 -2564)

แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2561 – 2564) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไว้ว่า “องค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ” และกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาความเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้ก้าวหน้าและทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การประชาสัมพันธ์และการสร้างภาพลักษณ์องค์กร

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเป็นเลิศ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาเครือข่ายและความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ

โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีเป้าประสงค์คือ “มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ” ยุทธศาสตร์ที่ 2 “การพัฒนาความเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ” และยุทธศาสตร์ที่ 5 “การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเป็นเลิศ” เพื่อสนับสนุนภารกิจในวงงานนิติบัญญัติให้มีความเป็นมืออาชีพสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับรัฐสภาด้วย โดยเฉพาะในระดับบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กร เพื่อรองรับภารกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.5 การจัดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในปี พ.ศ. 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งได้กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภาและรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณ

รัฐสภา มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา และจะให้มีรองเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยเลขาธิการรัฐสภาปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ต่อมาปี พ.ศ. 2534 สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ได้มีการปรับปรุงกฎหมายของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ และได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคลสำหรับส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นหากจะจัดตั้งขึ้นก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

2. ให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตลอดจนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เลขาธิการรัฐสภา และรองเลขาธิการรัฐสภา ร่วมกันดำเนินการจัดแบ่งและกำหนดสถานที่ทำงาน

3. ด้วยประกาศรัฐสภาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กำหนดให้ประกาศรัฐสภามีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 93 ลงวันที่ 11 กันยายน 2535) จึงถือว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ตั้งขึ้นในวันที่ 12 กันยายน 2535

สำหรับการจัดโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยงานราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่ากรมและเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานบุคคลกลางมีองค์กรของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุม ดูแลบุคลากรในสำนักงาน ซึ่งเรียกว่าข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ในส่วนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภา (ระดับ 11 เทียบเท่าปลัดกระทรวง ปัจจุบันคือ ระดับบริหารสูง) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา (ปัจจุบัน คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) โดยมีที่ปรึกษาด้านต่าง ๆ และรองเลขาธิการวุฒิสภาจำนวน 6 คน เป็นผู้ช่วยกำกับดูแลการปฏิบัติราชการแทน อีกทั้งยังมีกลุ่มงานอิสระ 3 กลุ่มงาน ปฏิบัติงานให้โดยตรงต่อเลขาธิการวุฒิสภา คือ กลุ่มงานที่ปรึกษา กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกผู้บริหาร และมีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 18 สำนัก มีหน้าที่ครอบคลุมภารกิจและกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของวุฒิสภา (ปัจจุบันหมายถึง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ประกอบด้วย

กลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 3 กลุ่มงาน ได้แก่

- (1) กลุ่มงานที่ปรึกษา
- (2) กลุ่มงานตรวจสอบภายใน
- (3) กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกผู้บริหาร

หน่วยงานปฏิบัติการระดับสำนัก จำนวน 18 สำนัก ได้แก่

- (1) สำนักงานประธานวุฒิสภา
- (2) สำนักประชาสัมพันธ์
- (3) สำนักบริหารงานกลาง
- (4) สำนักการคลังและงบประมาณ
- (5) สำนักการต่างประเทศ
- (6) สำนักวิชาการ
- (7) สำนักการประชุม
- (8) สำนักกำกับและตรวจสอบ
- (9) สำนักกรรมการ 1
- (10) สำนักกรรมการ 2
- (11) สำนักกรรมการ 3
- (12) สำนักกฎหมาย
- (13) สำนักภาษาต่างประเทศ
- (14) สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- (15) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (16) สำนักรายงานการประชุมและชวเลข
- (17) สำนักการพิมพ์
- (18) สำนักนโยบายและแผน

อำนาจหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1. รับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการของวุฒิสภา
 - 1.1 งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมวุฒิสภา
 - 1.2 งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมคณะกรรมการ
2. สนับสนุน ส่งเสริม และเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะบทบาทการดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ของวุฒิสภา
3. ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาดำเนินการงานของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา
4. ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัย รวมทั้งการเปรียบเทียบข้อมูลของนานาอารยประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาต่างประเทศ ของวุฒิสภา
5. ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา
6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภา เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่วุฒิสภามอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 ข้อ 12 กำหนดให้สำนักกรรมการ 3 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านสังคม และกิจการวุฒิสภา โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 13 กลุ่ม โดยสำนักกรรมการ 3 มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

 - (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก
 - (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านสังคม **และกิจการวุฒิสภา**
 - (3) ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมาย เพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(4) ดำเนินการให้คำปรึกษาแนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประชุม คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(5) ดำเนินการค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบกฎหมายเพื่อเป็น ข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(6) ดำเนินการจัดทำ รวบรวมคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม และญัตติหรือเรื่องที่คณะกรรมการ ดำเนิน การศึกษาหรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภา

(7) ดำเนินการรวบรวมและจัดทำรายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

จากการที่กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นหนึ่งในกลุ่มงาน ภายในสำนักกรรมการ 3 ดังนั้น เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มอบหมายให้สำนักงาน เลขานุการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขานุการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา จึงได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการวิสามัญกิจการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ญัตติ และคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ญัตติ และคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย อาทิ คณะกรรมการสวัสดิการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานระหว่าง สถานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

2.6 ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น นอกเหนือจากตำแหน่งประธาน รองประธาน หรือกรรมการแล้ว ตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการและรวมถึงผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการถือเป็นตำแหน่งที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ โดยทำหน้าที่เลขานุการให้คณะกรรมการ

คำว่า “เลขานุการ” ในความหมายหรือนิยามตามความเข้าใจของคนทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือภาคเอกชนจะหมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ใกล้ชิด ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก พร้อม ประสานงานและติดต่อสื่อสารภายในองค์กรทั้งยังทำภารกิจต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้บังคับบัญชาหรือ นายจ้าง แต่ในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

ให้ความหมายไว้ว่า เลขานุการ คือ ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหนังสือหรืออื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง ซึ่งในลักษณะงานที่ปฏิบัติจะมีทั้งเลขานุการส่วนตัว เลขานุการสำนักงาน

สำหรับในภาครัฐ นั้น เลขานุการในคณะกรรมการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นตามกฎหมาย หรือคำสั่งของผู้มีอำนาจออกคำสั่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ โดยในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ เลขานุการจะเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้แก่คณะกรรมการนั้น ๆ ซึ่งจะหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการด้วย

ในรัฐสภา โดยเฉพาะด้านการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการด้านการประชุมของคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันถือเป็นภารกิจหลักของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งสังกัดสำนักกรรมการ 3 และผู้เสนอผลงานในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับ¹⁸ กำหนดให้คณะกรรมการทุกคณะและทุกประเภทจะมีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยเลขาธิการวุฒิสภาจะเสนอรายชื่อเพื่อให้คณะกรรมการแต่ละคณะแต่งตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะเสนอชื่อผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการจากข้าราชการรัฐสภา สายงานวิชาการ ตำแหน่งนิติกรหรือวิทยากร ในระดับชำนาญการขึ้นไป (เทียบเท่าระดับ 7 เดิม) สังกัดสำนักกรรมการ 1 ,2 หรือ 3 แล้วแต่กรณี

2.6.1 ความเป็นมา

จากการสืบค้นเอกสารภายในของสำนักงานนับแต่ก่อตั้งสำนักงานพบว่า ระหว่างปี 2535-2537 ไม่ปรากฏว่ามีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการแต่ประการใด การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นเป็นไปโดยหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ต่อมาข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2538 ข้อ 76 วรรคสอง กำหนดว่า “ให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ” จึงถือได้ว่าตำแหน่ง “ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ” ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2538 อันเป็นวันที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2538 มีผลใช้บังคับ¹⁹ และเป็นตำแหน่งประจำ

¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 91 วรรคสาม

“ให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามรายชื่อที่เลขาธิการจัดทำเสนอ”.

¹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2538 ข้อ 2

“ข้อบังคับนี้มีผลใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งคือวันที่ 20 กันยายน 2538.

คณะกรรมการที่แต่งตั้งจากราชการรัฐสภาเพียงตำแหน่งเดียวจนถึงปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นกรณีวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นั้น ไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการแต่ประการใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงหลังที่ออกภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2550 กำหนดเพียงว่าคณะกรรมการอาจขอให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดเพื่อทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการ เฉพาะกรณีเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น²⁰

จนกระทั่งเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามที่ คสช. มอบหมาย ต่อมาสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ตราข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558 ซึ่งข้อ 81 กำหนดว่า “ให้กรรมการแต่ละคณะมีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามรายชื่อที่เลขาธิการจัดทำเสนอ” จึงถือได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการทุกประเภทเป็นครั้งแรก โดยผลของข้อบังคับของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ²¹

2.6.2 ความหมาย

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ” หมายถึง ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามที่เลขาธิการวุฒิสภาเสนอ และเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2538 ข้อ 76 วรรคสอง ซึ่งเป็นข้อบังคับฉบับแรกในวงงานรัฐสภาที่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายสำคัญในอันที่จะมุ่งพัฒนากำลังบุคลากรของสำนักงานในการ ที่จะเข้าไปช่วยเหลือหรือแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ นอกเหนือจากการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกที่ได้ปฏิบัติเป็น

²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2555 ข้อ 122

“เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาจขอให้เลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการก็ได้”.

²¹ ข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558 ข้อ 2

“ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีมติให้ประกาศใช้เป็นต้นไป” ซึ่งคือวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558.

ปกติอยู่แล้ว ซึ่งในที่นี่ได้แก่การเข้าไปช่วยเหลืองานทางด้านวิชาการ การค้นคว้าข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การยกร่างรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการพิจารณาศึกษาญัตติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น²²

2.6.3 ประเภท

เมื่อข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาทุกชุดและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งในปี 2549 และปี 2557 ต่างกำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ดังนั้น สำนักงานจึงเสนอรายชื่อข้าราชการสำนักงานเพื่อให้คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในคณะกรรมการทุกประเภทตลอดมา ผู้เสนอผลงานจึงเห็นควรจำแนกประเภทของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 16 คณะ โดยจะทำหน้าที่ตลอดอายุของสภา

ประเภทที่สอง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติ หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือคณะกรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้นตามญัตติที่สมาชิกเสนอ เพื่อศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งจะมีจำนวนที่ไม่แน่นอนและจะทำหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญคณะนั้น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภา

ประเภทที่สาม ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญซึ่งข้อบังคับกำหนดให้สภาตั้งขึ้น ปัจจุบันมีจำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิป สนช.) ซึ่งผู้เสนอผลงานรับผิดชอบ และคณะกรรมการวิสามัญการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยจะทำหน้าที่ตลอดอายุของสภา (สำหรับคำว่า “คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา” ไม่ปรากฏว่ามีการนิยามความหมายไว้ในข้อบังคับแต่อย่างใด ผู้เสนอผลงานจึงอนุมานจากวาระของคณะกรรมการวิสามัญทั้งสองคณะที่มีวาระตลอดอายุของสภานี้ว่าเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา)

²² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2539).สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามข้อบังคับฯ, หน้า 17.

ประเภทที่สี่ ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ซึ่งจะมีจำนวนที่ไม่แน่นอนและจะทำหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญขณะนั้น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภา และเนื่องจากภารกิจของคณะกรรมการสามัญประเภทนี้มีภารกิจเฉพาะทาง และอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักกำกับและตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการประเภทนี้ จึงแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดสำนักกำกับและตรวจสอบเป็นหลัก

เมื่อกล่าวถึงประเภทของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการแล้วก็สมควรกล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ด้วย แต่โดยที่ปัจจุบันสำนักงานและข้อบังคับมิได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้ปรากฏหลักฐานว่าสำนักงานเคยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเบื้องต้นไว้ในปี 2539 ดังนี้²³

1. ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการ
2. จัดเตรียมเอกสาร ข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา
3. สรุปผลการประชุมหรือผลการพิจารณาตามมติคณะกรรมการ
4. ตรวจสอบรายละเอียดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ร่างรายงานให้ถูกต้องตามมติของคณะกรรมการ
5. ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่
6. ติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องซึ่งที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว และที่จะมีผลต่อเนื่องมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในชั้นกรรมการของวุฒิสภาต่อไป

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 1.

7. ติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์
ของคณะกรรมการ

8. ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของเลขานุการคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นตามที่
คณะกรรมการมอบหมาย

2.7 สรุปกรอบแนวคิด

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนด
กรอบแนวคิดในการศึกษาโดยนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาราชการสมัยใหม่
ประกอบกับการจัดการความรู้ มาเป็นหลักในการศึกษาครั้งนี้

บทที่ 3

สภาพปัญหา

3.1 กระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะกรรมการวิสามัญหรือวิสามัญอื่น ๆ นั้น สามารถแบ่งภารกิจได้เป็น 9 ด้านใหญ่ ๆ คือ

1. งานด้านการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
2. งานด้านการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาญัตติ
3. งานด้านการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และเรื่องร่ำร้องทุกข์
4. งานด้านการประชุมสัมมนา
5. งานด้านการเดินทางไปศึกษาดูงานภายในประเทศ
6. งานด้านการเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ
7. งานด้านการรับรองแขกต่างประเทศหรือรับรองคณะบุคคลที่มาเยือน/ขอเข้าพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับคณะกรรมการ
8. งานด้านการจัดทำรายงานผลการพิจารณา ศึกษา สอบสวนของคณะกรรมการ
9. งานด้านการจัดกิจกรรมพิเศษ

โดยในการศึกษาคั้งนี้มุ่งเน้นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการเป็นหลัก ซึ่งสามารถแบ่งเป็นช่วงเวลาปฏิบัติงาน กล่าวคือ ก่อน ระหว่าง และหลังการประชุมและมีขั้นตอนในการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

1. ด้านการประชุมคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา/วิสามัญ

ก่อนการประชุม

(1) ประสานหรือดำเนินการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการและกฎหมาย เพื่อประกอบเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(2) ประสานหรือดำเนินการร่างและจัดทำหนังสือราชการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เช่น หนังสือนัดประชุมคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานหนังสือเชิญผู้เสนอญัตติ หนังสือติดต่อ หรือเชิญบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มาร่วมประชุม หรือขอเอกสารเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา เป็นต้น

(3) ดำเนินการติดต่อประสานงานคณะรัฐมนตรี ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ รวมทั้งส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และประชาชน เพื่อเชิญเข้าร่วมประชุมและชี้แจงกับคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ รวมทั้งติดตามผลการประสานงานดังกล่าว

(4) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับให้แก่คณะกรรมการ

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ระหว่งการประชุม

(1) ประสานงานหรือด้านการเลขานุการและธุรการ ในระหว่างการประชุม ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(2) ประสานงานหรือดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ต่าง ๆ ในการประชุมคณะกรรมการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(3) ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอแนะกับคณะกรรมการเกี่ยวกับ กระบวนการพิจารณาญัตติหรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวน ในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประชุม คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายระหว่างการประชุม

หลังการประชุม

(1) จัดทำสรุปผลการประชุมคณะกรรมการคณะอนุกรรมการ และ คณะทำงาน

(2) ดำเนินการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน

(3) ตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำบันทึกการประชุมให้เป็นไปตาม มติของคณะกรรมการ

(4) ประสานและดำเนินการจัดทำบันทึกการประชุมคณะกรรมการให้แล้ว เสร็จก่อนการประชุมครั้งถัดไป

(5) ประสานหรือดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และขอเสนอแนะ ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการในการพิจารณาญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ดำเนินการศึกษาหรือสอบสวน เพื่อนำเสนอสภาพิจารณา

(6) ดำเนินการรวบรวม และสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ที่ทำการศึกษา หรือสอบสวนเพื่อประกอบมติของคณะกรรมการ เพื่อเป็นข้อมูลให้กรรมการ ชี้แจงต่อสภา

(7) เผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์ ผลงาน ของ คณะ กรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน

(8) แข็งความ คืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน / เรื่องราวร้องทุกข์ ที่คณะกรรมการนำขึ้นพิจารณาให้แก่ผู้ร้องเรียนเพื่อทราบ

(9) ออกหนังสือนัดประชุมและหนังสืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน โดยส่งล่วงหน้าก่อนวันประชุม 3 วัน

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

และในกรณีพิจารณาร่างกฎหมายแล้วนอกจากจะมีการปฏิบัติตามห้วงเวลาข้างต้นแล้ว ยังมีขั้นตอนที่แตกต่างไปดังต่อไปนี้

ก่อนการประชุม

(1) ตรวจสอบรูปแบบกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติอาทิ บันทึกหลักการ และเหตุผล คำปรารภ วรรคตอน ถ้อยคำ ความเชื่อมโยงการอ้างมาตรฐานต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติ

(2) ศึกษาข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ ชั้น การชี้แจง ต่อคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เอกสารที่ส่วนราชการ นำมาเสนอและเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักกฎหมาย ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม

(3) เมื่อมีการแปรญัตติก็ต้องตรวจสอบคำแปรญัตติว่ามีประเด็นใดบ้าง และ สมาชิก คนใดเสนอในประเด็นใดบ้าง เพื่อรวบรวมแจกแจงประเด็นเสนอเป็นข้อมูลเบื้องต้น ต่อประธานคณะกรรมการหรือเลขานุการคณะกรรมการ เพื่อทราบ

(4) ประสานหรือดำเนินการติดต่อกับผู้ชี้แจงที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ให้เข้าร่วมประชุม

ระหว่างการประชุม

(1) จัดหากฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อประกอบพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(2) ทำหน้าที่อ่านร่างพระราชบัญญัติ โดยเริ่มจากบันทึกหลักการและเหตุผล ชื่อร่าง คำปรารภ และเรียงตามลำดับมาตรา ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

(3) ตรวจสอบมติแต่ละมาตราทุกครั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม การขอสงวนความเห็นหรือการสงวนคำแปรญัตติ เพื่อขอความชัดเจนถูกต้องของข้อความ (ควรขอให้กรรมการผู้สงวนเขียนข้อความเป็นลายลักษณ์อักษร)

หลังการประชุม

(1) ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมร่วมกับประธานและเลขานุการ เพื่อยืนยันความถูกต้องตามมติที่ประชุม

(2) สรุปประเด็นมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ประเด็นที่มีการขอ การพิจารณาประเด็นที่มีการสงวนความเห็น เพื่อนำเสนอต่อประธานหรือคณะกรรมการในการประชุมคราวต่อไป

และหากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว หลังการประชุมก็จะดำเนินการ

(3) ดำเนินการยกร่างรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม โดยระบุว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใด และถ้ามีการแปรญัตติ คณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการเป็นประการใดให้ระบุไว้ด้วย

(4) ตรวจสอบร่างตามมติของคณะกรรมการอีกครั้ง โดยตรวจสอบรูปแบบการเขียนรายงานให้ถูกต้อง ตรวจสอบคำแปรญัตติของสมาชิกที่ขอสงวน และข้อความที่กรรมการขอสงวนความเห็น โดยให้ประสานกับสมาชิก หรือกรรมการแล้วแต่กรณี เพื่อยืนยันความถูกต้อง

(5) เสนอประธาน คณะกรรมการ เพื่อกำหนดให้มีการประชุม คณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง โดยส่งรายงานไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุม เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบก่อนล่วงหน้า พร้อมกับจัดทำหนังสือส่งจากประธานคณะกรรมการลงนามกราบเรียนประธานสภา

(6) เมื่อจัดพิมพ์รายงานเสร็จแล้ว หากพบข้อบกพร่องหรือ กรณีที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ ให้รีบดำเนินการจัดทำใบแก้ไขรายงาน โดยประสานกับประธาน และเลขานุการคณะกรรมการให้รับทราบด้วย

(7) เสนอประธานสภา เพื่อพิจารณาบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา

(8) เตรียมการชี้แจงข้อสรุปและประเด็นการเชื่อมโยงกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบ

(9) จัดเตรียมเอกสารประกอบการพิจารณาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้ออภิปรายที่การประชุม คำแปรญัตติของสมาชิก และจัดทำสรุปเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละมาตราให้คณะกรรมการเพื่อเตรียมไว้เป็นข้อมูลประกอบการชี้แจงในที่ประชุมสภา

(10) ประสานกับกรมการ ผู้ชี้แจงเพื่อแจ้งให้ทราบวันเวลาที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภาและทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลต่อคณะกรรมการในที่ประชุม สภาจนกว่าจะเสร็จสิ้นการพิจารณา

(11) เมื่อสภาได้ให้ความเห็นชอบประกาศเป็นกฎหมายแล้ว ก็จะกำกับดูแล การจัดทำเจตนารมณ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ

3.2 ผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

ที่ผ่านมา นักศึกษาได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาในกรณีที่มีเพียง สภาเดียวมาแล้วสองครั้ง คือ “คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”²⁴ ซึ่งเป็น คณะกรรมการวิสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่

(1) คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549-2550

(2) คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน

สำหรับกำหนดการประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) ปัจจุบันจะมีการนัดประชุมเป็นประจำสัปดาห์ละหนึ่งวันในทุกวันอังคาร และเมื่อ การดำเนินประชุมแล้วเสร็จ ผู้เสนอผลงานในฐานะผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตามข้อบังคับฯ ก็จะดำเนินการประมวลมติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อดำเนินการนำเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงทั้งฝ่ายการเมือง ในที่นี้ คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง และ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง แล้วแต่กรณี คณะกรรมการประสานงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปรรัฐบาล : ปนช.) และฝ่ายราชการประจำ คือ เลขาธิการวุฒิสภา

²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 76 และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 87 กำหนดถึงที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะเดียวกัน โดยใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นหลักในการพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ในข้อบังคับ และสำหรับคณะกรรมการ วิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี 2557 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ โดยใช้อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดปี 2549 ประกอบกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นหลักในการพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนผู้บริหารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องอีกทั้งยังต้องประมวลมติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกและคณะกรรมการสามัญประจำหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ญัติติ รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้น (ถ้ามี) เพื่อแจ้งให้คณะกรรมการ/คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ทราบและนำมติไปปฏิบัติหรือใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ยังต้องประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกอีกด้วย เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะทำงานรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) และส่วนราชการหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของวิปสนช. ซึ่งในการปฏิบัติงานก็จะใช้มาตรฐานด้านระยะเวลาการทำงานที่สำนักงานได้วางไว้เป็นมาตรฐานซึ่งจะกำหนดมาตรฐานทางธุรการว่าจะต้องปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนให้แล้วเสร็จก่อนการประชุมเป็นระยะเวลาเท่าใด รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในระหว่างการประชุมและหลังการประชุมในทางธุรการเป็นตัวกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการทุกคณะด้วย เช่น จะต้องจัดทำหนังสือนัดประชุมคณะกรรมการให้แล้วเสร็จก่อนการประชุมเป็นระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น ผลการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการจึงสามารถจำแนกได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

3.2.1 เชิงปริมาณ

ก. ปี 2557 ระหว่างเดือนตุลาคมถึงธันวาคม 2557²⁵ วิปสนช. ได้จัดการประชุม จำนวน

11 ครั้ง โดยมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

- (1) ร่างกฎหมาย จำนวน 35 ฉบับ
- (2) หนังสือสัญญาตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 เรื่อง
- (3) คำเนิการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคล จำนวน 4 เรื่อง
- (4) ญัติติ จำนวน 4 ญัติติ
- (5) เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ จำนวน 4 เรื่อง
- (6) เรื่องอื่น ๆ จำนวน 16 เรื่อง

ข. ปี 2558 (เดือนมกราคมถึงธันวาคม 2558) วิปสนช. ได้จัดการประชุม

จำนวน 46 ครั้ง โดยมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

²⁵ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2557 วันศุกร์ที่ 10 ตุลาคม 2557 มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) ขึ้น และได้มีการประชุมครั้งแรกในวันเดียวกัน.

- (1) ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ
- (2) ร่างกฎหมาย จำนวน 106 ฉบับ
- (3) หนังสือสัญญาตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 เรื่อง
- (4) คำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคล จำนวน 18 เรื่อง
- (5) ญัตติจำนวน 14 ญัตติ
- (6) เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ จำนวน 1 เรื่อง
- (7) เรื่องอื่น ๆ จำนวน 94 เรื่อง

ค. ปี 2559 (เดือนมกราคมถึงเดือนกันยายน 2559) วิปสนช. ได้จัดการ ประชุม จำนวน 35 ครั้ง โดยมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

- (1) ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ฉบับ
- (2) ร่างกฎหมาย จำนวน 25 ฉบับ
- (3) พระราชกำหนด จำนวน 2 ฉบับ
- (4) หนังสือสัญญาตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 เรื่อง
- (5) คำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคล จำนวน 11 เรื่อง
- (6) ญัตติจำนวน 9 ญัตติ
- (7) เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ จำนวน 4 เรื่อง
- (8) เรื่องอื่น ๆ จำนวน 23 เรื่อง

3.2.2 เชิงคุณภาพ

หากพิจารณาผลการปฏิบัติหน้าผู้ช่วยเลขานุการในเชิงคุณภาพ โดยคำนึงถึงและ สาระสำคัญของเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณา โดยจัดกลุ่มผลการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของวิปสนช. ที่ข้อบังคับฯ กำหนดไว้ได้ 5 ด้านดังนี้

(1.1) ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และอื่น ๆ

(1.2) ด้านการแต่งตั้ง ถอดถอน บุคคลเข้าสู่/ออกจากตำแหน่ง ได้แก่ การเสนอข้อมูล ประกอบการพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและ พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ

(1.3) ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การเสนอข้อมูลประกอบการ พิจารณาญัตติ การติดตามมติของสภาผ่านคณะอนุกรรมาธิการที่วิปสนช. ตั้งขึ้น การพิจารณา เรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์

(1.4) ด้านกิจการสภา ได้แก่ การบริหารงานภายในของสภาและสำนักงาน อาทิ การตรวจรายงานการประชุมสภาผ่านคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมสภาที่วิปสนช. ตั้งขึ้น การต่างประเทศงานวิชาการ งานสวัสดิการ งานงบประมาณ การประชาสัมพันธ์และกิจการอื่น ๆ ตลอดจนภารกิจอื่น ๆ ตามที่ที่ประชุมสภามอบหมาย/ประธานสภามอบหมาย

3.3 ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน/ปัญหา/อุปสรรค

3.3.1 ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

เมื่อข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีการเร่งรัดในการปฏิบัติราชการในทุก ๆ ด้านเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) โดยหนึ่งในกรอบแนวคิดและทิศทางของยุทธศาสตร์ กำหนดให้นำแนวการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ โดยในด้านบุคลากร มุ่งเน้นการพัฒนาการให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นมืออาชีพ ซึ่งตามยุทธศาสตร์ที่ 4 กำหนดเป้าหมายให้พัฒนาความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และทักษะของบุคลากรให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนากระบวนสนับสนุนให้บุคลากรเรียนรู้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ผู้บริหารของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบทบาท และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการต่าง ๆ อาทิ นโยบาย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ให้กำหนดที่นั่งให้ฝ่ายกฎหมายประจำคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายในที่ประชุมคณะกรรมการ นอกเหนือจากที่นั่งของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมฯ

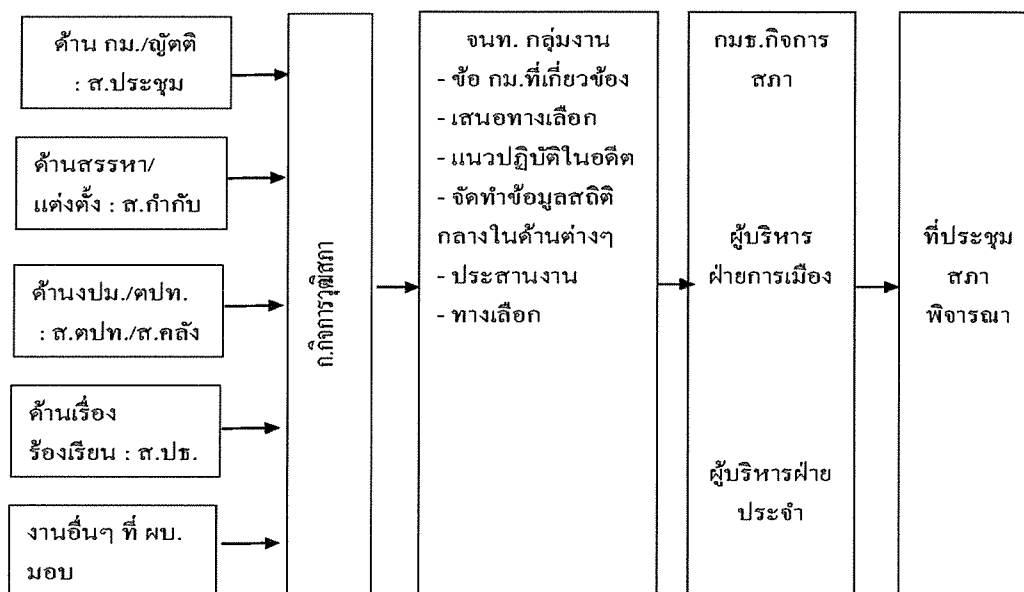
จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ช่วยเลขานุการ วิปสนช. จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ ทั้ง ก่อนการประชุม ระหว่างการประชุมในห้องประชุมคณะกรรมการ อันถือเป็นด่านหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่กับบุคคลสำคัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเฉพาะคณะกรรมการวิสามัญ กิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) ที่มีประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการ รองประธานสภาทั้งสองคน เป็นรองประธานคณะกรรมการผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำ สภาทุกคณะ (จำนวน 16 คณะ) คณะละหนึ่งคนซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ปัจจุบัน คือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการ โดยเฉพาะการสนับสนุนข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการ วิสามัญกิจการสภาฯ หลังการประชุมซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติที่ประชุมตลอดจนการติดตาม ผลการดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเฉพาะการประสานการปฏิบัติกับฝ่ายเลขานุการวิปรัฐบาล หน่วยงานเจ้าของเรื่อง (ภายนอก)

และผู้เกี่ยวข้องภายในสภา เช่น คณะกรรมการ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการต่าง ๆ หน่วยงานภายในระดับสำนักต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการต่าง ๆ หน่วยงานภายในระดับสำนักต่าง ๆ โดยสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังรูป

แผนภาพที่ 1

แสดงการปฏิบัติราชการ

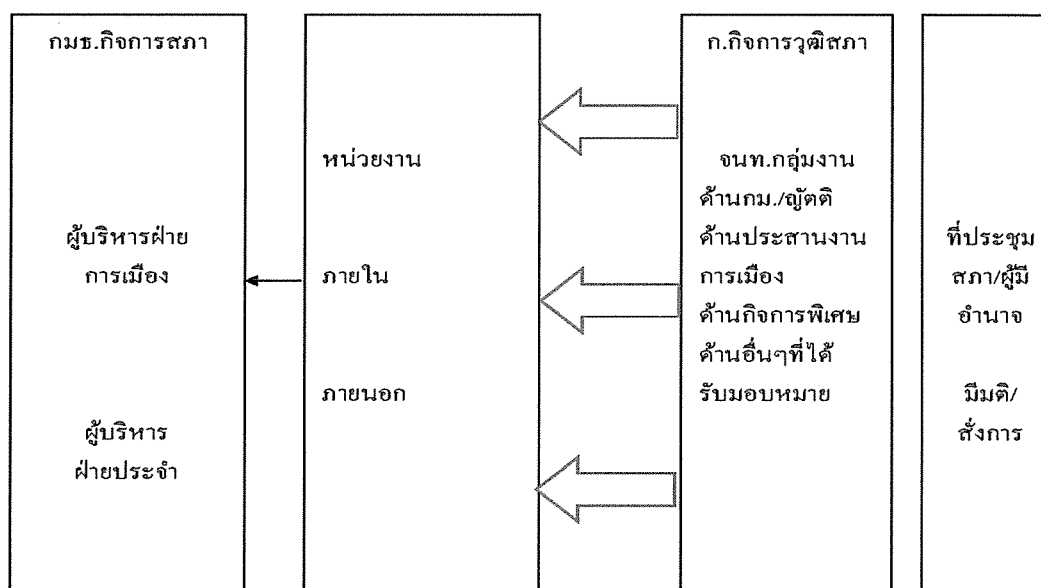
ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาในปัจจุบัน



แผนภาพที่ 2

แสดงการปฏิบัติราชการ

ของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาในปัจจุบัน



3.3.2 สภาพปัญหาและอุปสรรค

1) ปัญหาด้านความไม่ชัดเจนในสถานะของผู้ช่วยเหลือเลขานุการประจำคณะกรรมการติดตามข้อบังคับ

ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 แล้วว่า นักศึกษาได้จำแนกประเภทของผู้ช่วยเหลือเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ 4 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 16 คณะ โดยจะทำหน้าที่ตลอดอายุของสภา

ประเภทที่สอง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ หรือยุติ หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือคณะกรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้นตามมติที่สมาชิกเสนอ เพื่อศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งจะมีจำนวนที่ไม่แน่นอนและจะทำหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญคณะนั้น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภา

ประเภทที่สาม ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญซึ่งข้อบังคับกำหนดให้สภาตั้งขึ้นปัจจุบันมีจำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการวิสามัญกิจการสถานีวิทยุแห่งชาติ (วิปสนช.) ซึ่งผู้เสนอผลงานรับผิดชอบ และคณะกรรมการวิสามัญการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยจะทำหน้าที่ตลอดอายุของสภา (สำหรับคำว่า “คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา” ไม่ปรากฏว่ามีการนิยามความหมายไว้ในข้อบังคับแต่อย่างใด ผู้เสนอผลงานจึงอนุมานจากวาระของคณะกรรมการวิสามัญทั้งสองคณะที่มีวาระตลอดอายุของสภานี้ ว่าเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา)

ประเภทที่สี่ ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ซึ่งจะมีจำนวนที่ไม่แน่นอนและจะทำหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญคณะนั้น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภา และเนื่องจากภารกิจของคณะกรรมการสามัญประเภทนี้มีการกิจเฉพาะทาง และอยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก

กำกับและตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการประเภทนี้ จึงแต่งตั้งจากราชการสังกัดสำนักกำกับและตรวจสอบเป็นหลัก

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าจะสามารถจำแนกผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการได้หลายประเภทแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในแต่ละประเภทกลับมีคุณสมบัติแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นระดับหรือตำแหน่งซึ่งส่งผลต่อปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งยังมีสถานะที่ไม่ชัดเจน โดยจากการสังเกตของผู้เสนอผลงานจากการมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ปรากฏประเด็นจากความไม่ชัดเจนในสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ดังนี้

กรณีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานในสำนักกรรมการ มักจะเป็นกรณีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งสถานติบัญญัติแห่งชาติมี 16 คณะ ก็จะตั้งจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ได้รับมอบหมายจำนวน 16 คน โดยผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญกิจการสถานติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสถานติบัญญัติแห่งชาติคณะเดียว ก็จะแต่งตั้งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งผู้เสนอผลงานครองตำแหน่งอยู่ ให้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ หากเป็นสองกรณีข้างต้น โดยทั่วไปมักจะไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน จะทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 1, 2 หรือ 3 แล้วแต่กรณีในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานตามที่ได้รับมอบหมายเป็นปกติ โดยในกลุ่มงานหนึ่ง ๆ จะมีอัตรากำลังประมาณ 10 คนสำหรับกลุ่มงานคณะกรรมการสามัญประจำสภา และ 19 คนสำหรับกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชากลุ่มงานได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการใด ๆ แล้วเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานและกลุ่มงาน ก็จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการนั้น ๆ ด้วย และทำให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการกรณีนี้อาศัยความเป็นผู้บังคับบัญชาสามารถบริหารจัดการเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้

กรณีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้เป็นผู้บังคับบัญชากลุ่มงานในสำนักกรรมการ มักจะเป็นกรณีการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัติติ โดยปกติผู้บังคับบัญชาจะพิจารณามอบหมายข้าราชการสายงานนิติการหรือวิทยาการในระดับชำนาญการขึ้นไป (เทียบเท่าระดับ 7 เดิม) ทำหน้าที่ แต่เนื่องจากปริมาณงานและภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการมอบหมายให้ข้าราชการในสายงานข้างต้นแต่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการ (เทียบเท่าระดับ 3 ถึง 6 เดิม) ทำหน้าที่ แต่เนื่องจากมิได้เป็นผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน และไม่ชัดเจนว่าผู้ช่วยเลขานุการประจำ

คณะกรรมการนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่จะเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการด้วยหรือไม่ ทำให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการกรณีนี้เกิดปัญหาและอุปสรรคบริหารจัดการเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้ เว้นแต่เป็นบุคคลที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง นอกจากนี้มีหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายเลขานุการครองระดับสูงกว่าผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานที่โดยรวมด้วย

2) ปัญหาด้านความไม่ชัดเจนในบทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับ

เมื่อกล่าวถึงปัญหาจากสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการแล้ว ก็สมควรกล่าวถึงปัญหาบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ด้วย เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานและข้อบังคับมิได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะแต่ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่า สำนักงานเคยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเบื้องต้นไว้ในปี 2539 ดังนี้

1. ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการ
2. จัดเตรียมเอกสาร ข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา
3. สรุปผลการประชุมหรือผลการพิจารณาตามมติคณะกรรมการ
4. ตรวจสอบรายละเอียดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ร่างรายงานให้ถูกต้องตามมติของคณะกรรมการ
5. ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่
6. ติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว และที่จะมีผลต่อเนื่องมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในขั้นกรรมการของวุฒิสภาต่อไป

7. ติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์
ของคณะกรรมการธิการ
8. ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของเลขานุการคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นตามที่
คณะกรรมการมอบหมาย

บทที่ 4

ผลการศึกษา

จากสภาพปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานดังที่กล่าวมาโดยลำดับ ตลอดจนเมื่อพิจารณาประกอบกับแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ การจัดการความรู้ ตลอดจนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ตลอดจนการพัฒนาหน้าที่และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ มีความชัดเจนทั้งในด้านกรอบการปฏิบัติงาน บทบาทและหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ตลอดจนสถานะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ดังนี้

4.1 การพัฒนาหน้าที่และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ

ผู้ศึกษาเห็นว่าในระยะสั้น สำนักงานฯ ควรพิจารณา “กำหนดกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบ” ของผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ โดยอาจพิจารณานำเอากรอบอำนาจหน้าที่เบื้องต้นเมื่อปี 2539 ซึ่งปรากฏหลักฐานการสัมมนาว่า สำนักงานฯ เคยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเบื้องต้นไว้ในปี 2539 ดังนี้²⁶

1. ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการ
2. จัดเตรียมเอกสาร ข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา
3. สรุปผลการประชุมหรือผลการพิจารณาตามมติคณะกรรมการ
4. ตรวจสอบรายละเอียดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ร่างรายงานให้ถูกต้องตามมติของคณะกรรมการ
5. ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่

²⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 15, หน้า 18.

6. ติดตามผลการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว และที่จะมีผลต่อเนื่องมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในขั้นกรรมการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

7. ติดตามประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์ของคณะกรรมการ

8. ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของเลขานุการคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ใช้เป็นหลักในการพิจารณา นอกจากนี้เพื่อให้ป้องกันปัญหาอันเกิดจากกรณี ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ผู้หนึ่ง มิได้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ก็สมควรพิจารณากำหนดให้ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ คณะนั้น ๆ ให้ ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ นั้น ๆ ด้วย

เมื่อกำหนดได้แล้ว สำนักงานฯ อาจออกเป็นคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ โดยอาจเทียบเคียงกับมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้

4.2 การพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ

ในระยะยาวสำนักงานฯ สมควรพิจารณาวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ โดยระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยควรประกอบด้วย

- (1) คุณสมบัติของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ
- (2) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและการแต่งตั้ง
- (3) สถานะ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ

ทั้งนี้ เพื่อคัดกรอง และเตรียมความพร้อม ตลอดจนกำหนดสถานะ บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ให้มีความชัดเจน ดังนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ในตำแหน่งสายงานวิชาการด้านนิติกร วิทยาการ หรือสายงานวิชาการด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายหรือคณะกรรมการพิจารณาญัตติ คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ

ข. การฝึกอบรม

ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำ คณะกรรมการ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์การกำหนดความรู้และความสามารถของผู้ช่วยเลขานุการประจำ คณะกรรมการ ให้เป็นไปตามที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ความรู้เกี่ยวกับระบบกฎหมายและเนื้อหากฎหมายของประเทศ

(2) ความรู้ทางทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักกฎหมายมหาชน

การร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย

(3) ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในวงงานคณะกรรมการ

ค. ประสบการณ์

ตำแหน่งนิติกร หรือตำแหน่งที่สูงกว่าหรือเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การยกร่างรายงาน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปกครอง และข้อบังคับการประชุมของสภาเป็นอย่างดี และเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรด้านการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหลักสูตรเทียบเท่าตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากำหนด และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่าสี่ปี

ระยะเวลาดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามปี หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการซึ่งประธานวุฒิสภาหรือประธานคณะกรรมการตั้งขึ้น หรือเลขาธิการวุฒิสภาตั้งขึ้นมาไม่น้อยกว่าสี่คณะ

ตำแหน่งวิทยากรหรือสายงานวิชาการด้านอื่น ๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านการยกร่างรายงานการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ และการให้ความเห็นทางวิชาการที่จะเป็น ประโยชน์ต่อการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นอย่างดี และเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของ คณะกรรมการนั้น ๆ ไม่น้อยกว่าสามหลักสูตร โดยอย่างน้อยต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการ ให้ความเห็นทางกฎหมายและทางวิชาการเบื้องต้นหรือหลักสูตรเทียบเท่า การเขียนรายงาน

เชิงวิชาการ และการจัดการเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ตามที่สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภากำหนด และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญญัตติ หรือคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าห้าปี

ระยะเวลาดังกล่าวให้ลดลงเหลือสี่ปี หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการซึ่งประธานวุฒิสภาหรือประธานคณะกรรมการตั้งขึ้น หรือเลขาธิการวุฒิสภที่ตั้งขึ้นมา ไม่น้อยกว่าห้าคณะ

ดังนั้น หากสำนักงานฯ ได้พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอ จะปรากฏผลการพัฒนา กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการจากเดิมที่เลขาธิการวุฒิสภา จะเป็นผู้เสนอรายชื่อ จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ตามระเบียบที่สำนักงานฯ กำหนด และต้องปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้มีคำสั่ง กำหนดไว้เช่นกัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษามาตั้งแต่บทที่ 1 ถึง 4 ผู้ศึกษาเห็นว่า ระบบราชการมีการพัฒนา มาโดยลำดับที่สำคัญคือ มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาราชการสมัยใหม่ มาใช้ โดยเฉพาะในฝ่ายรัฐบาล ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) และผู้บังคับบัญชาระดับสูง ได้ให้ความสำคัญและมีนโยบายในการพัฒนาส่วนราชการสังกัด รัฐสภาโดยลำดับ ดังจะเห็นได้จากตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาฉบับล่าสุด การปรับโครงสร้าง ที่มุ่งเน้นหน่วยงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือ คณะกรรมาธิการ ซึ่งเมื่อ พิจารณาลงไปในระดับกลุ่มงานที่เป็นหน่วยงานด้านหน้าที่รับผิดชอบคณะกรรมาธิการต่าง ๆ นอกจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานจะทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการในการกำกับดูแล กลุ่มงานแล้ว บทบาทในฐานะผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายจาก เลขานุการวุฒิสภา เป็นบทบาทสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนภารกิจของคณะกรรมาธิการ ดังนั้น การพัฒนาผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ จึงเป็นประเด็นหลักในการพัฒนาทรัพยากร บุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งจะช่วยให้พัฒนาบุคลากรแต่ละคนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการทั้งในด้าน สถานะ บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ นั้น หากมีการกำหนดไว้โดยชัดเจนแล้วผู้ศึกษาเชื่อว่า จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมาธิการ ได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะผู้ช่วย เลขานุการวิปสนช. โดยเฉพาะซึ่งผู้ศึกษาได้รับหมายให้ทำหน้าที่นี้มา 10 ปีแล้วนั้นยังพบประเด็น ที่สมควรพิจารณาว่า การที่จะทำให้ผู้ช่วยเลขานุการวิปสนช. และเจ้าหน้าที่กลุ่มงาน คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสนับสนุนข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ วิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นปัจจุบันและครบถ้วน ทั้งด้าน กฎหมาย ญัตติ การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การแต่งตั้งถอดถอนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งหรือ ออกจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี งานด้านการต่างประเทศ และงานอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับการประชุม สภากำหนด หรือตามที่ที่ประชุมสภาหรือประธานสภามอบหมาย หรือตามนโยบายที่ผู้บังคับบัญชา มอบหมาย ดังนั้น นอกจากจะมุ่งเน้นการแสวงหาแนวทางเพื่อที่จะกำหนดสถานะ บทบาท และ หน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการให้ชัดเจนแล้ว สิ่งที่สำคัญประการถัดไปคือ การ พัฒนาบุคลากรขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมในการทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ

ต่อไปในอนาคต ดังนั้น การบริหารจัดการกิจกรรมในการดึงดูด พัฒนา จูงใจ และเก็บรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพในการทำงานสูงไว้กับองค์กร เพื่อให้องค์กรก้าวหน้าไปสู่ความเป็นเลิศ โดยการบูรณาการหรือประสานความต้องการของแต่ละบุคคลในด้านความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนากับเป้าหมายขององค์กร จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากลุ่มงานในระยะยาวด้วย ซึ่งถือเป็นการจัดการความรู้จากตัวบุคคลสู่ฐานความรู้ในระดับองค์กรอย่างเป็นระบบด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการมีแนวทางในการปฏิบัติได้ก็สมควรที่จะได้พิจารณาให้มีคู่มือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในโอกาสต่อไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขั้นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้สรุปผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมในระยะสั้นจึงเห็นควรร่างระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วย ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุม เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ไว้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ไว้ดังนี้

“ร่าง

ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ว่าด้วยผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภา

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เลขาธิการวุฒิสภา จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภา พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ เดือน พ.ศ. เป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ” หมายถึง ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาเสนอ

“ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ” หมายถึง เจ้าหน้าที่หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

“รองเลขาธิการหรือที่ปรึกษา” หมายถึง รองเลขาธิการวุฒิสภาหรือที่ปรึกษา ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการวุฒิสภาให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการสำนักกรรมการ

“ผู้อำนวยการสำนัก” หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ 4 เมื่อที่ประชุมสภาตั้งคณะกรรมการหรือมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่เลขาธิการวุฒิสภาจะได้เสนอรายชื่อผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ให้รองเลขาธิการหรือที่ปรึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกลุ่มงาน ให้เตรียมร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนเอกสารประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ โดยไม่ชักช้า

(2) กรณีที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกลุ่มงาน ให้เตรียมร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนเอกสารประกอบการพิจารณา และให้ถือว่าผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการผู้นั้นทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการทั้งหมด เสมือนผู้บังคับบัญชากลุ่มงานหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกลุ่มงาน จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเสร็จสิ้น

ข้อ 5 ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(1) ช่วยประธานหรือเลขานุการคณะกรรมการกำหนดระเบียบวาระในการพิจารณา

(2) ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการ

(3) จัดเตรียมเอกสาร ข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

(4) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ หรือตามที่ประธานหรือที่ประชุมมอบหมาย

(5) จัดทำรายงานความก้าวหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสนอผู้บังคับบัญชา

(6) กำกับ ดูแล โดยทั่วไป ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการประชุม

(7) ตรวจรายงานการประชุมและลงชื่อรับรองรายงานการประชุม

(8) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ 6 ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ในตำแหน่งสายงานวิชาการด้านนิติกร วิทยาการ หรือสายงานวิชาการด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายหรือคณะกรรมการพิจารณาญัตติ คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ

ข. การฝึกอบรม

ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์การกำหนดความรู้และความสามารถของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามที่สำนักงานฯ กำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ความรู้เกี่ยวกับระบบกฎหมายและเนื้อหากฎหมายของประเทศ

(2) ความรู้ทางทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักกฎหมายมหาชน การร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย

(3) ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในวงงานคณะกรรมการ

ค. ประสบการณ์

ตำแหน่งนิติกรหรือเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือตำแหน่งที่สูงกว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมายการกร่างรายงานการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปกครอง และข้อบังคับการประชุมของสภาเป็นอย่างดี และเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรด้านการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหลักสูตรเทียบเท่า ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากำหนด และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่าสี่ปี

ระยะเวลาดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามปี หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการซึ่งประธานวุฒิสภาหรือประธานคณะกรรมการตั้งขึ้น หรือเลขาธิการวุฒิสภาตั้งขึ้นมาไม่น้อยกว่าสี่คณะ

ตำแหน่งวิทยากรหรือสายงานวิชาการด้านอื่น ๆ

จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านการร่างรายงานการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ และการให้ความเห็นทางวิชาการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นอย่างดี และเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการนั้น ๆ ไม่น้อยกว่าสามหลักสูตร โดยอย่างน้อยต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการให้ความเห็นทางกฎหมายและทางวิชาการเบื้องต้นหรือหลักสูตรเทียบเท่า การเขียนรายงานเชิงวิชาการ และการจัดการเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากำหนด และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญญัตติ หรือคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าห้าปี

ระยะเวลาดังกล่าวให้ลดลงเหลือสี่ปี หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการซึ่งประธานวุฒิสภาหรือประธานคณะกรรมการตั้งขึ้น หรือเลขาธิการวุฒิสภาตั้งขึ้นมาไม่น้อยกว่าห้าคณะ

๑๓๑

๑๓๑”

จากร่างระเบียบข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ศึกษาได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการและสถานะ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบไว้แล้ว แต่สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและการแต่งตั้ง ตลอดจนรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ร่างระเบียบกำหนดนั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาศึกษาอีกพอสมควร ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอในสรุปผลการศึกษาในครั้งนี้ ได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าในร่างระเบียบจำเป็นต้องกำหนดกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในแต่ละด้านให้ชัดเจน ทั้งยังสมควรกำหนดแนวทางในการกำกับดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ในระเบียบด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรประจำคณะกรรมการในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการนั้น ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางกฎหมายและสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งถือเป็นปัจจัยโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือในกรณีปกติคือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเป็นสำคัญประกอบด้วย ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำ

คณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นสอดคล้องกับปัจจัยข้างต้นในระยะเวลาที่เหมาะสม จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการความสำเร็จการพัฒนาสมรรถนะของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการด้วย นอกจากนี้ในการพัฒนาสมรรถนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการดังนี้

(1) สำนักงานฯ โดยสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล อาจพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ ในการกำหนดหลักสูตรพัฒนาผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ให้มีความรู้และทักษะในการสอนงาน การให้ คำปรึกษา แนะนำและพัฒนาบุคลากรได้ด้วยตนเอง ในทำนอง Train the Trainer โดยอาจกำหนด กลุ่มเป้าหมายขนาดเล็กและคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานที่มีอายุราชการเหลือมากกว่า 10 ปี เป็นต้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

(2) สำนักงานฯ โดยสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล และสำนักบริหารงานกลาง อาจพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการวางแผนนโยบายในการกำหนดสมรรถนะหลัก (Functional Competency) โดยเฉพาะแผนพัฒนาบุคลากรเป็นรายบุคคล (Individual Development Plan-IDPs) ซึ่งควรกำหนดหลักสูตรตามแนวทางการรับราชการนับแต่เข้ารับราชการจนกระทั่งเกษียณอายุ ราชการ เพื่อเป็นหลักสูตรบังคับสำหรับนิสิต หรือวิทยากรทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงาน คณะกรรมการต่าง ๆ อาทิ หลักสูตรการให้ความเห็นทางกฎหมายและการร่างกฎหมาย หลักสูตรการจัดการเรื่องร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน หลักสูตรระบบงาน นิติบัญญัติระดับต้น ระดับกลาง หรือระดับสูง ตลอดจนหลักสูตรการพัฒนานักบริหารงานรัฐสภา ระดับกลาง เป็นต้น

(3) สำนักงานฯ โดยสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือสำนักนโยบายและแผน ควรให้ น้ำหนักกับหลักการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือ Learning Organization เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีศักยภาพและสามารถเข้าสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญในงาน แต่ละด้าน สามารถสนับสนุนงานของคณะกรรมการของแต่ละคณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการจัดการความรู้อย่างจริงจัง

(4) สำนักงานฯ โดยสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ และสำนักที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ของสภาและคณะกรรมการโดยตรง เช่น สำนักการประชุม และสำนักกรรมการ 1,2 และ 3 ควรร่วมกันศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบช่วยอำนวยความสะดวก เพื่อใช้ประกอบการประชุม คณะกรรมการ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศตามความต้องการและเงื่อนไขของผู้ใช้ โดยเฉพาะผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะทั้งหมดข้างต้นนี้ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หากได้รับการส่งเสริมก็จะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร โดยเฉพาะผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ อีกทั้งการพัฒนากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและมาตรฐานการปฏิบัติงาน อันจะมีส่วนทำให้สำนักงานฯ ในภาพรวมสามารถสนับสนุนภารกิจด้านนิติบัญญัติตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปในอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กุลธน ธนาพงศธร.(2532). การบริหารงานบุคคล.เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา 32304 สาขา
วิทยาการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), หน้า
169-171.
- จำเป็น ชุ่มมะโน.(2556). “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของ
คณะกรรมการการของวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ นนทบุรี, หน้า. 11-15.
- จิรประภา อัครบวร.(2545), สร้างคนสร้างผลงาน, กรุงเทพมหานคร :ก. พลพิมพ์, หน้า. 25-27.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช.(2529), การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เอกสารเสนอต่อ
ประธานรัฐสภา.กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 5
- ทวิศักดิ์ สุทกวาทีน.(2550). การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์กร
กลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ. การประชุมวิชาการ
รัฐประศาสนศาสตร์ ระดับประเทศ ครั้งที่ 1, หน้า 9-11.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์.(2540). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการว่าด้วยการ
ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ. สำนักงาน ก.พ., หน้า 24-43.
- ชงทอง จันทรางศุ.(2538). การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มี
ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น.กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 9
- วิษณุ เครืองาม.(2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, หน้า 8
- สิทธิพร สหพันธ์.(2550).”การพัฒนาระบบการดำเนินงานในคณะกรรมการวิสามัญกิจการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการดำเนินงานของ
คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาในอนาคต”.(เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง
รุ่นที่ 11 .สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 17-18.
- สำนักงาน ก.พ.ร.และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้,
โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการจัดการความรู้
ในส่วนราชการ, หน้า 4.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2539).สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การปฏิบัติหน้าที่ของ
ผู้ช่วยเลขานุการ ที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามข้อบังคับฯ, หน้า 17.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 1 2 และ 3 .(2557).คู่มือด้านกรรมการ,

หน้า 2-5

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง

ที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร.สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2560 ,จาก <http://www.oic.go.th>

/FILEWEB/CABINFOCENTER1/DRAWER022/GENERAL /

/DATA0001/00001028.PDF