



บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับ  
ภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นักศึกษากลุ่มที่ 7

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11  
สถาบันพระปกเกล้า  
พ.ศ. 2562  
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย

นางสาวโฉมเฉลา เอี่ยมไพโรจน์	รหัสประจำตัว 61-11-18
นางทุติยาพร ทวนทอง	รหัสประจำตัว 61-11-23
นางสาวนงลักษณ์ ชันธิโชติ	รหัสประจำตัว 61-11-25
นายพีรพล ยวงนาค	รหัสประจำตัว 61-11-48
นางสาวสิรภัทร พิมพ์แก้ว	รหัสประจำตัว 61-11-70
นางสุภาพร วิเชียรเพชร	รหัสประจำตัว 61-11-74
นางสาวอรทัย แหวนนาค	รหัสประจำตัว 61-11-82
นางอำพรณนี ปินตาวงศ์	รหัสประจำตัว 61-11-87
นายเอกชัย บุคสีนนท์	รหัสประจำตัว 61-11-88

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจ  
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย

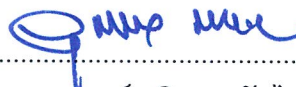
อาจารย์ที่ปรึกษา :



(ดร.ถวิลวดี บุรีกุล)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 11



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 กลุ่มที่ 7
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีพันธกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดทิศทางและแนวทางในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากวุฒิสภา ประกอบกับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว โดยต้องนำมาประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน คณะผู้ศึกษาจึงได้มีการศึกษาถึงแนวทางการดำเนินการเพื่อรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัจจุบันการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา และสภาพปัญหาการรองรับภารกิจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาโดยใช้วิธีการศึกษา คือ การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติ ประกอบกับการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา เพื่อรับทราบถึงขั้นตอน กระบวนการ ปัญหา และอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตลอดจนการศึกษาถึงความต้องของสมาชิกของสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยการใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 ผลการศึกษาพบว่า เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความเข้าใจในกระบวนการตามระบบงานนิติบัญญัติ องค์กรความรู้เฉพาะด้านของบุคลากร ความเข้าใจในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่คลาดเคลื่อนของประชาชน ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป ประกอบกับในการวิเคราะห์ถึง

ความต้องการในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการ พพบว่า คณะกรรมการมีความประสงค์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนงานวิจัยที่ชัดเจนและให้ข้อมูลของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอย่างเป็นทางการอย่างเปิดเผยเป็นผล ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา การพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของคณะกรรมการและวุฒิสภา การพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในระบบงานนิติบัญญัติ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ตลอดจนการสร้างกลไกในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะผู้ศึกษาในฐานะนักศึกษา สถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 ขอขอบคุณ นายสรศักดิ์ เพียรเวช เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และนายณัฐ ผาสุข เลขาธิการวุฒิสภา ที่อนุมติให้คณะผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว ขอขอบคุณอาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ในฐานะผู้อำนวยการหลักสูตร ขอขอบคุณ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการจัดทำเอกสารวิชาการดังกล่าว และขอขอบคุณนางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พลเอก ชาทอุดม ติตถะศิริ อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พลอากาศเอก ชนะ อยู่สถาพร อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และนางสาวอรจิต สิงคาลวณิช อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ได้เสียสละเวลาและให้โอกาส คณะผู้ศึกษาในการสัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษา ตลอดจนขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 ทั้งจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้มีความเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการรองรับภารกิจในหน้าที่ต่อไป รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรของสถาบันพระปกเกล้าทุกคนที่ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือในการจัดทำรายงานการศึกษานี้เป็นอย่างดี

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11

สถาบันพระปกเกล้า กลุ่มที่ 7

วันที่ 2 มิถุนายน 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 แนวทางการศึกษา	3
1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	3
1.3.2 กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา	3
1.3.3 ระยะเวลาในการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2	
หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	5
2.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	5
2.1.1 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย	6
2.1.2 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	7
2.1.3 หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คำแนะนำในการแต่งตั้งบุคคล ตามที่กฎหมายกำหนด	8
2.1.4 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ	9

2.2	หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณากฎหมาย	10
2.2.1	ประเภทของกฎหมาย	10
2.2.2	ผู้เสนอกฎหมาย	10
2.2.3	กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา/กลั่นกรองกฎหมาย	11
	ก) ขั้นการรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา	11
	ข) ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา	12
	(ก) การพิจารณาโดยคณะกรรมการนิติการเต็มสภา	12
	(ข) การตั้งคณะกรรมการ/การมอบหมายคณะกรรมการเพื่อพิจารณา	12
	(ค) การพิจารณาและการเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการนิติการ	13
	(ง) การพิจารณาว่าเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ แก้ไขเพิ่มเติม	15
	(จ) กระบวนการดำเนินการกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม	15
2.3	ความเชื่อมโยงในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	16
2.4	แนวทางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณากฎหมาย	19
2.4.1	แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77	20
2.4.2	แนวทางการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	22
2.5	การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายของต่างประเทศ	23
2.6	บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ	25
2.6.1	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	25

	หน้า	
2.6.2	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	26
2.6.3	อำนาจหน้าที่ของสำนักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	27
2.6.4	แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	30
2.7	แนวทางการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับ การพิจารณากฎหมาย	31
2.7.1	ขั้นตอนก่อนวุฒิสภาจะรับร่างพระราชบัญญัติ	32
2.7.2	ขั้นตอนเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร	33
2.7.3	ขั้นตอนเมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่ม	35
บทที่ 3	วิธีการศึกษา	36
3.1	กรอบแนวคิดในการศึกษา	36
3.2	วิธีการศึกษา	38
3.3	การวิเคราะห์ข้อมูล	39
บทที่ 4	ผลการศึกษา	40
4.1	การวิเคราะห์กระบวนการตรากฎหมาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ในกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง	40
4.1.1	กระบวนการตรากฎหมาย	40
4.1.2	เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกระบวนการตรากฎหมาย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง	51
4.2	การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันในการสนับสนุนภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ	52

4.2.1	ภารกิจของหน่วยงานระดับสำนักที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ	52
	ก) ก่อนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ	54
	ข) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ	57
	ค) การพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับ มาตราของคณะกรรมการธิการ	60
	ง) การพิจารณาในวาระที่สาม ชั้นการลงมติเห็นชอบด้วย/ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติม	66
	จ) กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ วุฒิสภา	67
4.2.2	บุคลากรที่สนับสนุนการดำเนินการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	67
4.2.3	การรองรับภารกิจการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภา	68
	ก) การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	68
	ข) การสนับสนุนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการพิจารณาของ วุฒิสภา	69
4.2.4	การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา	70
	ก) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในชั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการธิการ	71
4.3	การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	73
4.3.1	ปัญหาการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ ความเข้าใจในกระบวนการตามระบบงานนิติบัญญัติของฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการธิการ	73

4.3.2 ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	74
ก) การประสานข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระหว่างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	74
ข) การติดตามการพิจารณาในกรณีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา	75
4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติและปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	76
ก) ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง	76
ข) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	77
4.3.4 ปัญหาความเข้าใจในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่คลาดเคลื่อนของประชาชน	78
4.3.5 ปัญหาข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการปฏิบัติงานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	79
4.3.6 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ	79
4.4 การวิเคราะห์ถึงความต้องการในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ	81
4.4.1 ความต้องการในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	81
4.4.2 ความต้องการในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น	82

4.4.3	ความต้องการในการชี้แจงและให้ข้อมูลของฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการการอย่างเป็นเหตุเป็นผล	82
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	83
5.1	บทสรุป	83
5.2	ข้อเสนอแนะ	84
5.2.1	การปรับปรุงแนวทางการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	84
ก)	ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในการปรับปรุงโครงสร้างของ หน่วยงานในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก ร่างพระราชบัญญัติ	84
ข)	การปรับปรุงแนวทางและกระบวนการสนับสนุนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงาน	86
5.2.2	การพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ของคณะกรรมการและวุฒิสภา	88
ก)	การพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในระบบงานนิติบัญญัติ	88
ข)	การให้ความสำคัญกับการศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	89
ค)	การสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้	89
5.2.3	การกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการ	90
ก)	การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการ เสนอชื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ	90
ข)	การกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่	90
ค)	หลักเกณฑ์และวิธีการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่	91
ง)	หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบผลการปฏิบัติหน้าที่	91

จ) หลักเกณฑ์และวิธีการนำเสนอรายงานการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุม	91
5.2.4 การสร้างกลไกในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการตรากฎหมาย	91
ก) ด้านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน	91
(ก) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการพิจารณาของ คณะกรรมการ	91
(ข) การเพิ่มช่องทางและรูปแบบรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบ	92
1) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางสื่อสาธารณะ	93
2) การรับฟังความคิดเห็นผ่านแนวทางการสื่อสาร โดยบุคคล	94
3) การจัดอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงของ กลุ่มบุคคลตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	94
(ค) การปรับปรุงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น	95
ข) ด้านงบประมาณ	99
5.2.5 ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ	99
บรรณานุกรม	101
ประวัติผู้ศึกษา	103

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. เปรียบเทียบกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	42

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา	17
2. กรอบแนวคิดในการศึกษา	37
3. ความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภากับภารกิจ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ	53
4. กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภาก่อนรับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ	56
5. กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ	59
6. กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการธิการเต็มสภา	61
7. การรองรับภารกิจการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น	65

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานในการสนับสนุนภารกิจการดำเนินการของวุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในด้านนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน โดยกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา<sup>1</sup> ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และ “นำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน”<sup>2</sup>

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายเลขานุการของวุฒิสภาเกี่ยวกับกระบวนการงานนิติบัญญัติในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาเป็นรูปแบบที่ได้มีการยึดถือตามแนวปฏิบัติของส่วนราชการในระดับสำนักสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งมีความรับผิดชอบในหลายสำนักที่มีลักษณะภารกิจของงาน

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง

ประสานสอดคล้องและมีความเชื่อมโยงกัน โดยมีกลไกการดำเนินการในการสนับสนุนที่จะต้องสอดคล้องกับ “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่ได้กำหนดหลักการใหม่สำหรับกระบวนการพิจารณาหรือการ “ตรากฎหมาย” ที่ต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับการที่รัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน มาประกอบในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ในระบบงานนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นก่อนการพิจารณาหรือในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา วาระที่สองชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และในวาระที่สามชั้นการพิจารณาว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนภายหลังการพิจารณาในวาระที่สามซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาทบทวนแนวทางหรือวิธีการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ การศึกษาถึงความต้องการของสมาชิกของสภาเกี่ยวกับการสนับสนุนภารกิจ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา รูปแบบและแนวทางการสนับสนุนภารกิจของวุฒิสภาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ดังนั้น ในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีพันธกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดทิศทางและแนวทางในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากวุฒิสภา ในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงแนวทางพัฒนารูปแบบและแนวทางในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะองค์กรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

### 1.3 แนวทางการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาทบทวน (Review) ขั้นตอน กระบวนการในการพิจารณาและรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาที่ผ่านมา ตลอดจนการศึกษาหลักการดำเนินการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวข้างต้นไม่รวมถึงกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

#### 1.3.2 กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

การศึกษาถึงความต้องการของสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 โดยพิจารณาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในปี พ.ศ. 2561 และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

#### 1.3.3 ระยะเวลาในการศึกษา

ระหว่างเดือนมกราคม - เดือนมิถุนายน 2562

### 1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาถึงขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ผ่านมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ขั้นตอนและแนวทางการทำหน้าที่ของ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติ ประกอบกับการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา เพื่อรับทราบถึงขั้นตอน กระบวนการ ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตลอดจนการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ถึงความต้องการของสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 เกี่ยวกับรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

## บทที่ 2

### หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

#### 2.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภามีที่มาเริ่มแรกจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภาจากระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และพฤฒสภาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกพฤฒสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ ทำหน้าที่กลั่นกรองหรือพิจารณางานหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ทางสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมานี้ การใช้ระบบรัฐสภาทั้งในรูปแบบของสภาเดี่ยว และสองสภา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในช่วงนั้น ๆ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก พฤฒสภาโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า “วุฒิสภา” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup>

หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภานั้นจะแตกต่างกันไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อันเป็นกลไกสำคัญเพื่อถ่วงดุลอำนาจด้านอื่นไม่ให้มากเกินไป โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการดำเนินการ ดังนี้

---

<sup>3</sup> ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.

### 2.1.1 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย

วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเป็นการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และกระบวนการอนุมัติพระราชกำหนด ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา อย่างไรก็ตามมีรัฐธรรมนูญของไทย 2 ฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>4</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยต้องมีการเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้ง 2 สภา แต่ปรากฏว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

สำหรับหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะของ “การกลั่นกรองกฎหมาย” ที่ได้รับการเห็นชอบมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) โดยวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา<sup>5</sup> และไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>6</sup>

<sup>4</sup> อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 3*.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136 วรรคหนึ่ง

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคสอง

สรุปได้ว่า หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมายจะเป็นการร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ถือเป็นหน้าที่และอำนาจหลักของวุฒิสภา

### 2.1.2 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามหลักการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้ทางรัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

ก) การตั้งกระทู้ถาม วุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ในที่ประชุมวุฒิสภา

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา มีการตั้งกระทู้ถาม 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามประเภทที่ 2 กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ได้แก่ กระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามด่วน

ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามนี้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการทำงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาที่ตนสังกัดได้

ข) การเปิดอภิปรายทั่วไป หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย วุฒิสภามีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ต่อมาถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ<sup>7</sup>

ค) การตั้งคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ที่บัญญัติให้มีสองสภา) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา<sup>8</sup> โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด หรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการ

2.1.3 หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คำแนะนำในการแต่งตั้งบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา<sup>9</sup> และผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา<sup>10</sup> นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 241

ให้คำแนะนำเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย ประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560<sup>11</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560<sup>12</sup> กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561<sup>13</sup> กรรมการการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561<sup>14</sup> และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560<sup>15</sup>

#### 2.1.4 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

วุฒิสภาที่จะแต่งตั้งตามวาระเริ่มแรกตามมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐธรรมนูญตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์<sup>16</sup> ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 บัญญัติไว้ว่า

“นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรี แจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 8

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 8

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 9

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 12

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

มาตรา 8

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269

## 2.2 หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณากฎหมาย

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการ “กลั่นกรองกฎหมาย” จะเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภามาบทบัญญัติ ซึ่งในขั้นนี้จะได้กล่าวถึงประเภทของกฎหมาย ผู้เสนอเสนอกฎหมาย ตลอดจนกลไกการดำเนินการในการพิจารณาหรือกลั่นกรองกฎหมาย ดังนี้

### 2.2.1 ประเภทของกฎหมาย

#### ก) กฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน

กฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน หมายถึง กฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน

#### ข) กฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หรือเกี่ยวกับการจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือเกี่ยวกับการกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับการเงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ทั้งนี้ ประเภทของกฎหมายในฐานะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณากลั่นกรองของวุฒิสภามีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งจะได้กล่าวต่อไปเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา/กลั่นกรองกฎหมาย

### 2.2.2 ผู้เสนอกฎหมาย

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า

ยี่สิบคน

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เข้าชื่อเสนอกฎหมายหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เสนอกฎหมายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้เสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณของรัฐ จึงต้องกำหนดว่าจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

### 2.2.3 กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา/กลั่นกรองกฎหมาย

#### ก) ขั้นตอนการรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาระยะเวลาในการพิจารณาไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นเด็ดขาด หากมิได้แจ้งให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าด้วย การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากรการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินการกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐเงินตราในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ภายในสิบห้าวัน มติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง สภาจะให้ คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงคณะกรรมาธิการ และกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหรือไม่รับ แต่ฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

## ข) ขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

### (ก) การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำ ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมสภาอนุมัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็ม สภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานสภามีฐานะ เป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณา ขั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา รวมกันไป

### (ข) การตั้งคณะกรรมาธิการ/การมอบหมายคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณา

กรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งนั้นสภา จะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ กรณีที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ซึ่งกรรมาธิการจะประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภา

สำหรับกรณีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือก จากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ซึ่งกรรมาธิการประกอบไปด้วยผู้เป็นและมีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ตามที่ ที่ประชุมมีมติ

- กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป : การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวน กรรมาธิการทั้งหมด

- กรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ กรณีตั้งคณะกรรมการวิสามัญต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยคำนึงถึงสัดส่วนหญิงและชายที่เหมาะสมและเป็นธรรม

- กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ : คณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นประกอบด้วยผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

#### (ค) การพิจารณาและการเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

การพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และขั้นตอนการพิจารณาโดยสภา

กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ผ่านมา ได้กำหนดระยะเวลาการแปรญัตติภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่สภาจะได้อำนาจกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติ

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา โดยการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภารายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ

มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการก็ให้ระบุไว้รายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบ หรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สองถ้าสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม ในมาตราใดและประธานสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาสั่งระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของประธานสภา และต้องส่งคืนกลับมาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มติดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

การพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือการสงวนความเห็นให้อภิปรายได้เฉพาะแปรญัตติที่ได้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการที่ได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

หลังจากนั้น จะเป็นการพิจารณาวาระที่สาม ที่ประชุมสภาลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามนี้จะไม่มีกรอภิปราย แต่จะให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สามไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาลงมติในวาระที่สามสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้เลขาธิการส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

## (ง) การพิจารณาว่าเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ แก้ไขเพิ่มเติม

## - กรณีวุฒิสภาเห็นชอบ

กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้รอไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

## - กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบ

กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือรอสิบวัน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินถึงยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ หรือ สภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่อยู่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

จากนั้น จึงดำเนินการขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

## (จ) กระบวนการดำเนินการกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกระบวนการ ดังนี้

## - สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้รอไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

## - สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้รอไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา และหากกรณีสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

กรณีวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้รอไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

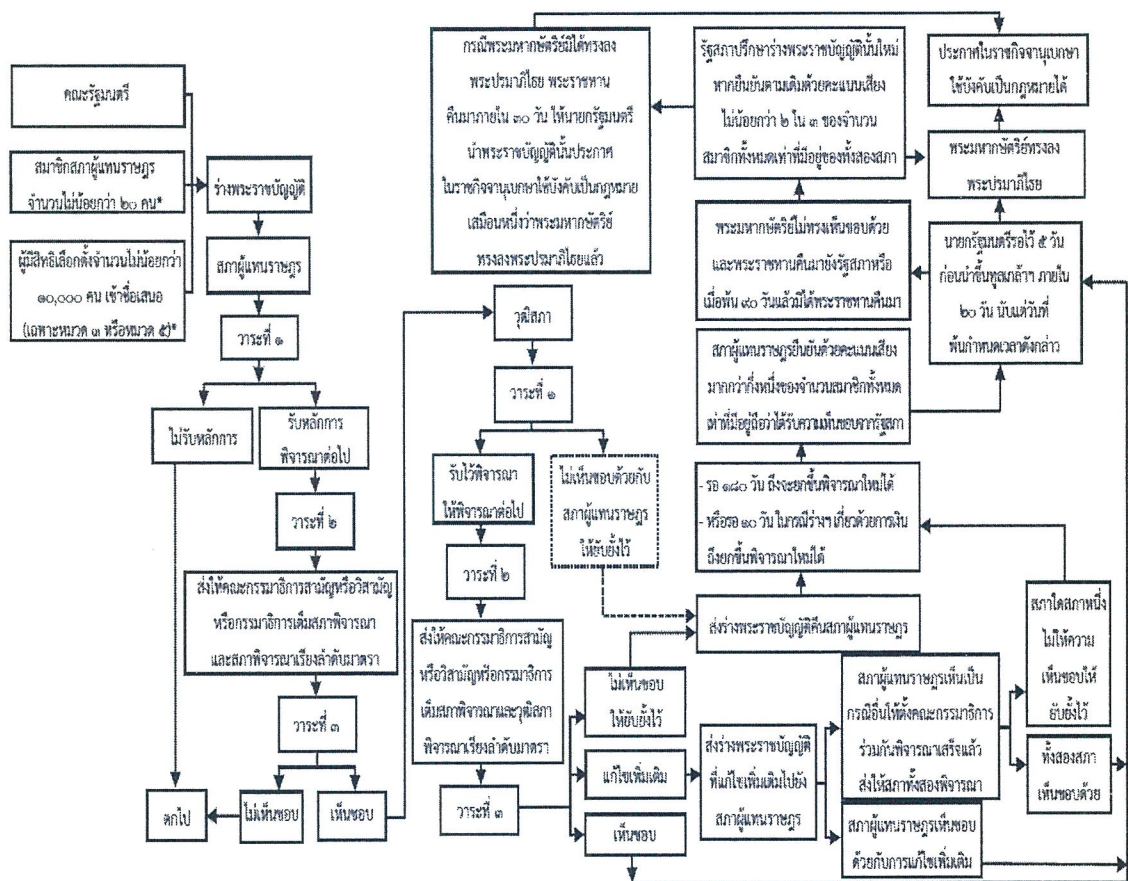
ทั้งนี้ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติข้างต้น คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

### 2.3 ความเชื่อมโยงในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 7 รัฐสภาส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ในฐานะ

เป็นองค์กรณีบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภากระบวนการในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและกระบวนการในการพิจารณาหรือการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา ดังปรากฏตามภาพที่ 1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา ดังนี้

ภาพที่ 1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา



ที่มา : สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จากภาพที่ 1 เมื่อผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะมีการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นการพิจารณาว่ารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ จากนั้นก็จะมีการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งจะส่งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้น หรือจะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ขึ้นอยู่กับมติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณา ต่อจากนั้นก็จะมีพิจารณาต่อในวาระที่สาม ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นอันตกไป แต่หากเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในลำดับต่อไป โดยรายละเอียดของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะได้กล่าวต่อไปในการผลการศึกษิตตามบทที่ 4 ข้อ 4.2 การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันในการสนับสนุนภารกิจพิจารณาพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ความเชื่อมโยงในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ ภายหลังจากที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร และเกิดกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วก็ให้ดำเนินการเพื่อนำเสนอตามกระบวนการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าจะอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>17</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่วุฒิสภาได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามเสร็จสิ้นแล้ว

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137

## 2.4 แนวทางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณากฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ วุฒิสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมายจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การนำข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณากลับกรองกฎหมายในขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภา

ทั้งนี้ จากหลักการดังกล่าวข้างต้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

#### 2.4.1 แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

ก) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ข) ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

ค) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ง) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ทำยระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

จ) ให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์

การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยให้ระบุการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

ฉ) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

ช) ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการ

ตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป<sup>18</sup>

2.4.2 แนวทางการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>19</sup> ดังนี้

ก) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมายังฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องมีการตรวจสอบเอกสารข้อมูลที่ต้องแนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติว่าครบถ้วนหรือไม่

- ร่างพระราชบัญญัติ
- ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติ

ข) กรณีหากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยมีกรอบการดำเนินการ ดังนี้

(ก) วิธีการรับฟังความคิดเห็น ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือผ่านเว็บไซต์ หรือจะใช้วิธีอื่นใด เช่น การจัดสัมมนา เสวนา เป็นต้น

(ข) การรับฟังความคิดเห็น ต้องกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย

- สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
- หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น
- ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟัง

ความคิดเห็น

(ค) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

<sup>18</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>19</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0503/1048 /พ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560

- วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น
- พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น
- ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละ

ประเด็น

- คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

ค) ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย

## 2.5 การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายของต่างประเทศ

ในสหภาพยุโรป<sup>20</sup> การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายถือเป็นส่วนสำคัญของนโยบาย “ธรรมาภิบาลที่ดี” โดยมุ่งการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและการทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความโปร่งใส ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและรับผิดชอบมากขึ้นในการประชุมที่โคเปนเฮเกนในเดือนมิถุนายน 2544 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีมติว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนควรถือเป็นวัตถุประสงค์หลักของทุกการดำเนินการและนโยบายการประเมินผลกระทบต่าง ๆ ของนโยบายทั้งหลายต้องพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรปด้วย” และมีการสร้างกระบวนการเพื่อประกันว่าข้อเสนอให้มีกฎหมายแต่ละเรื่องนั้นผ่านการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้วทั้งผลกระทบภายในและภายนอกสหภาพยุโรป ในคำประกาศของคณะกรรมการยุโรปในปี 2545 ว่าด้วยการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายยืนยันว่าคณะกรรมการยุโรปจะตรวจสอบผลกระทบของข้อเสนอให้มีกฎหมายทุกเรื่อง “เพื่อปรับปรุงคุณภาพและความสอดคล้องของกระบวนการพัฒนานโยบาย” และ “เพื่อพัฒนา

---

<sup>20</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. เอกสารประกอบการบรรยาย สถานการณ์โลกในปัจจุบันกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (Ex post evaluation of legislation).

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของปัจจัยแวดล้อมในการออกกฎหมาย อันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหภาพยุโรป” ในเดือนมิถุนายน 2548 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกแนวปฏิบัติในการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายฉบับใหม่ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2548 แนวปฏิบัติใหม่นี้ใช้กับการดำเนินงานตามแผนงานของคณะกรรมาธิการยุโรปทุกเรื่อง โดยครอบคลุมถึงข้อเสนอให้มีกฎหมาย การทำรายงานการศึกษาปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แผนงบประมาณ และการเจรจาหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปอาจกำหนดให้มีการตรวจสอบผลกระทบของข้อเสนออื่นที่มีได้อยู่ในแผนงานของคณะกรรมาธิการยุโรปได้อีกด้วย

สำหรับประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก แม้จะอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจเสรี แต่ก็มี การนำหลักการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายไปใช้อย่างมีนัยสำคัญ อันแสดงให้เห็นว่าประวัติศาสตร์มิใช่แรงผลักดันแรงเดียวที่นำไปสู่การพัฒนา ศักยภาพในการบริหารจัดการ การมีสถาบันพื้นฐานที่เข้มแข็งและการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายล้วนเป็นแรงผลักดันการพัฒนาของประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น นอกจากนี้ การนำหลักการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้ยังมีผลดีต่อภาพลักษณ์ของการเป็น “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักการประชาธิปไตยด้วย ทั้งยังสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม และทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบเพราะต้องมีการประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของนโยบายอย่างรอบคอบ ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลที่จะเกิดขึ้นว่าภาคส่วนใดจะได้ประโยชน์อะไร อย่างไร และภาคส่วนใดจะเสียประโยชน์อะไร อย่างไร การรับฟังความคิดเห็นของผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และประชาสังคมจะช่วยสร้างความชอบธรรมความเป็นธรรม และความยุติธรรมในหมู่ประชาชน เงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากสำหรับประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเหล่านี้ที่บรรดาองค์กรเอกชนและหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐยังไม่เข้มแข็งพอและภาคประชาสังคมยังอ่อนแอและไม่มีบทบาทในการผลักดันการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบและดำเนินการแผนงานปฏิรูปกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและการกำหนดนโยบายอย่างไรก็ดีมีหลักฐานน้อยมากที่แสดงให้เห็นว่ามีการนำหลักการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมในประเทศกำลังพัฒนา ในบรรดาประเทศที่มีหลักฐานดังกล่าวปรากฏว่าแต่ละประเทศมีการนำหลักการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายแตกต่างกันไปทั้งในแง่ประเภทและ

จำนวนของกฎหมาย และมีบางประเทศที่กำหนดให้มีการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย เฉพาะข้อเสนอให้มีกฎหมายที่มีผลกระทบต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่เป็นที่ยอมรับในบรรดาประเทศเหล่านี้ว่าการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายควรรวมถึง การตรวจสอบต้นทุนและผลที่ได้รับด้วยส่วนวิธีการประเมินคุณภาพของการตรวจสอบผลกระทบ ในการออกกฎหมายนั้นล้วนอยู่ในระหว่างการพัฒนา

## 2.6 บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจของวุฒิสภามาตรฐธรรมนูญ

### 2.6.1 โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา<sup>21</sup>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคลโดยมีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานราชการสังกัดรัฐสภา การบริหารงานบุคคลกลางเมืองคกรของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล โดยบุคลากรที่สังกัด เรียกว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ประกอบด้วยข้าราชการรัฐสภาสามัญ และข้าราชการฝ่ายการเมือง

ข้าราชการรัฐสภาสามัญ คือ บุคคลผู้รับราชการในตำแหน่งประจำ ในส่วนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา โดยมีที่ปรึกษาด้านต่าง ๆ 6 ด้าน และรองเลขาธิการวุฒิสภา 6 คน ช่วยบริหารกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ มีกลุ่มงานอิสระ 3 กลุ่มงาน ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการวุฒิสภา คือ กลุ่มงานที่ปรึกษา กลุ่มงานตรวจสอบภายใน และกลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกบริหาร โดยมีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 18 สำนัก มีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมภารกิจและกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของวุฒิสภา ประกอบด้วย

- สำนักงานประธานวุฒิสภา
- สำนักประชาสัมพันธ์
- สำนักบริหารงานกลาง

<sup>21</sup> “โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา”, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก

- สำนักการคลังและงบประมาณ
- สำนักการต่างประเทศ
- สำนักวิชาการ
- สำนักการประชุม
- สำนักกำกับและตรวจสอบ
- สำนักกรรมการ 1
- สำนักกรรมการ 2
- สำนักกฎหมาย
- สำนักภาษาต่างประเทศ
- สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักรายงานการประชุมและตัวเลข
- สำนักการพิมพ์
- สำนักกรรมการ 3
- สำนักนโยบายและแผน

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง คือ บุคคลผู้รับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา มีฐานะคล้ายคลึงข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 โดยอยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี

#### 2.6.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา<sup>22</sup>

ก) รับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการของวุฒิสภา

- งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมวุฒิสภา
- งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมคณะกรรมการ

ข) สนับสนุน ส่งเสริมและเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะบทบาทการดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

<sup>22</sup> อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 21.

ค) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัย รวมทั้งการเปรียบเทียบข้อมูลของนานาชาติ อารยะประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐสภาต่างประเทศของวุฒิสภา

ง) ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภา

จ) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภา

ฉ) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่วุฒิสภามอบหมาย

2.6.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ก) สำนักวิชาการ มีภารกิจหลัก ดังนี้

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก
- ดำเนินการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และความมั่นคง
- ดำเนินการจัดทำข้อมูลและข้อเสนอแนะทางวิชาการตามความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา ส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานวุฒิสภา รวมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับญัตติทั่วไป
- ดำเนินการศึกษ วิเคราะห์ จัดทำ รวบรวมทรัพยากรสารสนเทศทุกประเภท รวมทั้งการจัดดัชนีหมวดหมู่ และจัดฐานข้อมูลต่าง ๆ ไว้เพื่อบริการอ้างอิงและค้นคว้าทางวิชาการให้แก่สมาชิกวุฒิสภาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในวงงานของวุฒิสภาและประชาชนทั่วไป
- ดำเนินการรวบรวม จัดเก็บ รักษาวัตถุหรือเอกสารที่มีค่าทางประวัติศาสตร์เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา รวมทั้งของที่ระลึกที่ได้รับมาจากภายในและต่างประเทศ
- ติดตามและประมวลผลงานในด้านการกลั่นกรองกฎหมายตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งประเมินผลสถานะแวดล้อมภายในและภายนอก เพื่อนำเสนอต่อการดำเนินงานของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ข) สำนักกฎหมาย มีภารกิจหลัก ดังนี้

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก
- พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เปรียบเทียบ และข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมาย เพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาให้แก่สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา
- วินิจฉัย ให้คำปรึกษา จัดทำข้อมูล เสนอความเห็น ตอบข้อหารือและให้บริการทางวิชาการด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการธิการของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานวุฒิสภา
- ตรวจสอบพิจารณา ยกร่างระเบียบ ประกาศและข้อบังคับ ตลอดจนนิติกรรมและสัญญาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- ดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ตลอดจนประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รวมทั้งการสอบสวนหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัยและการสอบสวนอื่น
- ศึกษา ติดตาม รวบรวม ประมวลเหตุผลและเจตนารมณ์ในการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่วุฒิสภาต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในชั้นกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
- ติดต่อ ประสานงาน และเชื่อมโยงข้อมูลกับส่วนราชการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรับทราบข้อมูล ความเคลื่อนไหว และประเมินสถานการณ์อันเนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่วุฒิสภาต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

- ศึกษา วิจัย และติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับและรวบรวมเป็นข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไข หรือให้มีกฎหมายใหม่

- จัดวางระบบสารบาญกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน

- จัดทำเอกสารทางวิชาการด้านกฎหมายและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเผยแพร่

- ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ค) สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง

- ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมาย เพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

- ดำเนินการให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของวุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือ เรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ การประชุมของวุฒิสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประชุมคณะกรรมการและ คณะอนุกรรมการ

- ดำเนินการค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

- ดำเนินการจัดทำรวบรวมคำแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม และญัตติหรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวน ในเรื่องต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภา

- ดำเนินการรวบรวมและจัดทำรายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้วเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา

- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือปฏิบัติงานอื่น ตามที่ได้รับมอบหมาย

#### 2.6.4 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

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

ดังนี้

##### ก) วิสัยทัศน์ (Vision)

“องค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ”

##### ข) พันธกิจ (Mission)

“ส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

##### ค) ค่านิยมหลัก (Core Value) “SENATE”

S	= Service Mind	จิตบริการ
E	= Ethics	จริยธรรม
N	= Nation Interest	เพื่อประเทศชาติ
A	= Accountabillty	สำนักรับผิดชอบ
T	= Team Work	ทำงานเป็นทีม
E	= Effectiveness	ประสิทธิผล

##### ง) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) มี 6 ประเด็น ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1	การบริหารจัดการองค์กรที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ
ยุทธศาสตร์ที่ 2	การพัฒนาความเป็นเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ
ยุทธศาสตร์ที่ 3	การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้
ยุทธศาสตร์ที่ 4	การประชาสัมพันธ์และการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร
ยุทธศาสตร์ที่ 5	การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเป็นเลิศ
ยุทธศาสตร์ที่ 6	การพัฒนาเครือข่ายและความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ

ก้าวหน้าและทันสมัย

ทั้งนี้ ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2560 – 2564)<sup>23</sup> ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับการรองรับภารกิจการพิจารณากฎหมาย คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาความเป็นเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ กำหนดเป้าประสงค์ที่ 2

<sup>23</sup> สำนักนโยบายและแผน. (2560). แผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2560 – 2564). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 36.

การมีองค์ความรู้ในงานด้านกฎหมายวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติให้มีองค์ความรู้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ การพัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติให้มีความสามารถในการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ การพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบเนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมาย การพัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียนในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนางานด้านกฎหมายและวิชาการเพื่อตอบสนองการดำเนินการของสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเป็นเลิศ กำหนดเป้าประสงค์ คือ บุคลากรมีศักยภาพในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติและสามารถตอบสนองความต้องการของวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีกลยุทธ์ในการพัฒนาบุคลากรให้เป็นไปตามที่องค์กรคาดหวังอย่างเป็นระบบและหลากหลาย การสร้างเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากร การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนคุณธรรมและความโปร่งใส โดยมีวิสัยทัศน์ คือ “องค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริมสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ” และพันธกิจ คือ “ส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

นอกจากนี้ประเด็นยุทธศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ถือเป็นกรอบแนวทางและเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกมิติเพื่อให้การพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภابرลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์

## 2.7 แนวทางการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับการพิจารณากฎหมาย

แนวทางการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภาที่ผ่านมา ตามแนวทางการดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

### 2.7.1 ขั้นตอนก่อนวุฒิสภาจะรับร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่เป็นการเสนอ โดยคณะรัฐมนตรี จะนำเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตีก่อนนำเสนอไปยัง คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาตรวจทานร่างพระราชบัญญัติ และส่งไปยังคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ในกระบวนการดำเนินการของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจะมีการติดตามการเสนอร่างพระราชบัญญัติในชั้น การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักการประชุม และสำนักกรรมการ 3 (กลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ) เพื่อให้ทราบถึงความคืบหน้าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อผ่านการพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรก็จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในขั้นนี้จะเป็นการ ดำเนินการในลักษณะของการติดตามความคืบหน้าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ผ่านมา กำหนดให้ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมาย ให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว เป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป<sup>24</sup> ดังนั้น หน่วยงานที่ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ คือ สำนักวิชาการ โดยจะเป็นหน่วยงานในการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา หลักการ และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สำนัก กรรมการและกลุ่มงานภายในสังกัดที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินการต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาในลักษณะ “การพิจารณา ศึกษาล่วงหน้า” ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งมายังวุฒิสภา

<sup>24</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

### 2.7.2 ขั้นตอนเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่สามให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติมายังวุฒิสภา โดยงานสารบรรณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะลงเลขทะเบียนรับในทางธุรการ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวว่าจะส่งมายังสำนักงานการประชุม และสำนักงานประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอประธานในการบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาเมื่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติไว้แล้วสำนักกรรมการ 3 กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาภายใต้กรอบแนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ได้มีการตราให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติเมื่อได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาแล้ว ในทางปฏิบัติของระบบงานนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รองเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะที่กำกับดูแลสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 จะมอบหมายให้กลุ่มงานคณะกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในกรณีที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณา ในทางปฏิบัติกลุ่มงานคณะกรรมการสามัญที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ และกลุ่มงานดังกล่าวจะมีการติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาว่ามีความเห็นหรือข้อสังเกตประการใดบ้างเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณารับร่างพระราชไว้พิจารณาแล้ว ในทางปฏิบัติฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจะมีการจัดทำและมอบหมายให้จัดทำข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการพิจารณา

สำหรับแนวทางการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการ

วิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” เป็นการรองรับภารกิจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาตามที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามตามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกลไกในการปฏิบัติงานในฐานะ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่ผ่านมา จำแนกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ

ช่วงก่อนที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีได้มี บทบัญญัติในลักษณะที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการสนับสนุนการ กิจการพิจารณาของคณะกรรมการในฐานะองค์กรวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเพียงการสนับสนุน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเป็นประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการเพื่อป้องกันปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายเท่านั้น

ช่วงหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากตามความในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมาย ทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่มีการเสนอกฎหมายจะต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยในการตรากฎหมาย วุฒิสภาในฐานะองค์กร นิติบัญญัติจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน สำหรับการ พิจารณาของคณะกรรมการเป็นขั้นตอนในการพิจารณาในวาระที่สองขั้นการพิจารณา

เรียงตามลำดับมาตรา ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องตรวจสอบการดำเนินการว่าได้มีการดำเนินการถูกต้องและครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ โดยนำผลการดำเนินการมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

- ผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
- ผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็น

ระบบ

- การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

### 2.7.3 ขั้นตอนเมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่ม

ภายหลังจากที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของวุฒิสภาแล้ว จะลงมติใน 3 ลักษณะ คือ เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่ม และจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะมีแนวทางการพิจารณาใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ เห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของวุฒิสภาและไม่เห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของวุฒิสภาก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เท่ากัน โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในทางปฏิบัติจะเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้มีภารกิจในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ แต่อย่างใด แต่มีภารกิจภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน คือ การนำเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>25</sup>

---

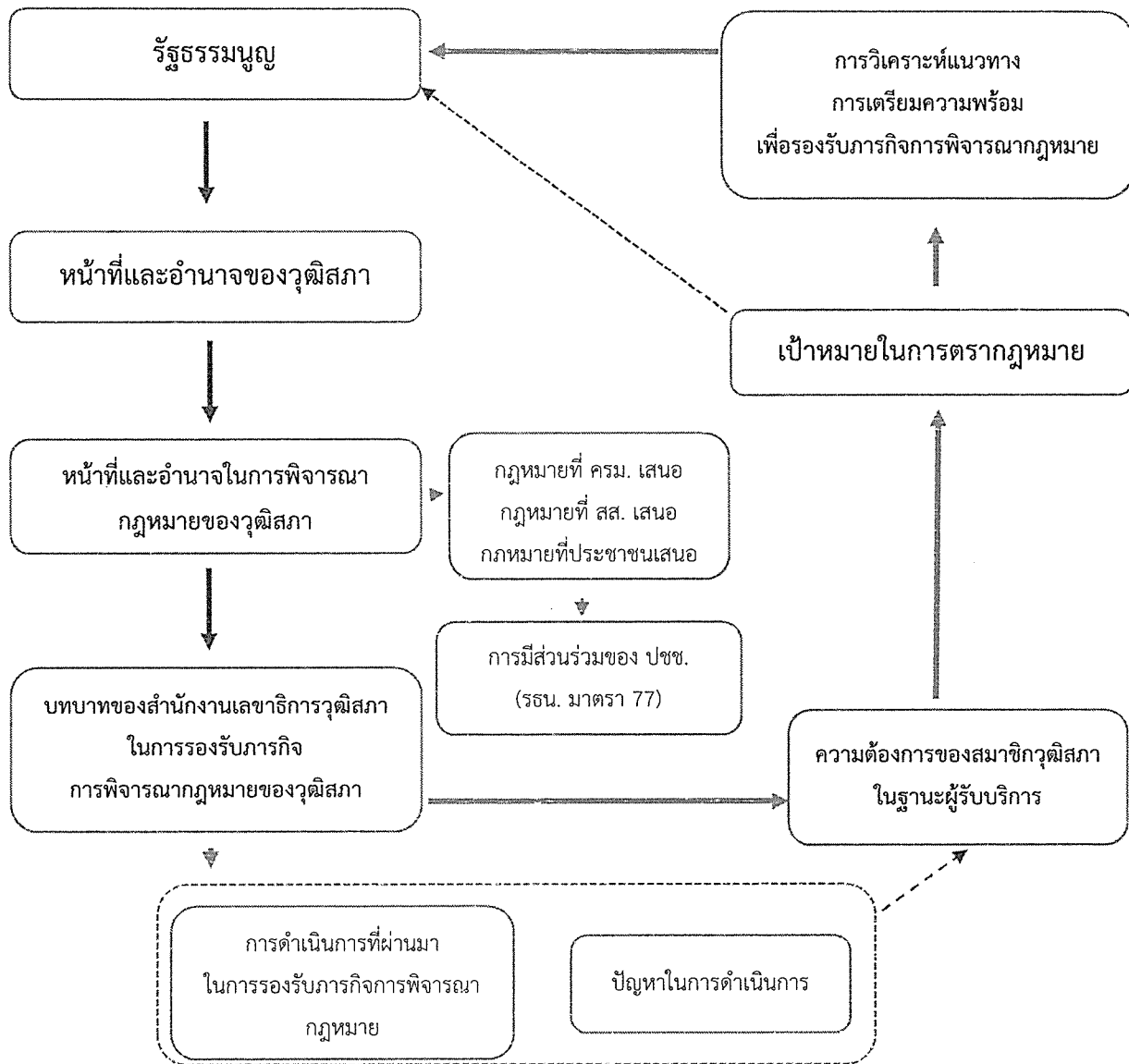
<sup>25</sup>สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา . *บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา*. เอกสารประชุมการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา จัดทำโดยคณะอนุกรรมการเตรียมการประชุมสำหรับสมาชิกวุฒิสภา. หน้า 4-7.

## บทที่ 3 วิธีการศึกษา

### 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการดำเนินการศึกษาของคณะผู้ศึกษาเป็นการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภากับหน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งการศึกษาของคณะผู้ศึกษาจะเป็นการศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณากฎหมาย และหน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจพิจารณาหรือการกลั่นกรองกฎหมายตามหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งเป็นการศึกษาถึงรูปแบบและแนวทางที่เป็นกลไกการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ผ่านมามีก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการดำเนินการอันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภาที่ผ่านมาอย่างไร ตลอดจนการศึกษาถึงความต้องการของสมาชิกสภาในฐานะผู้รับบริการต่อแนวทางการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับกิจการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภาที่จะต้องดำเนินการตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายต่อไป โดยมีลักษณะของความสัมพันธ์ในการศึกษาตามภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

### 3.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาถึงขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ผ่านมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ขั้นตอนและแนวทางการทำหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติ ประกอบกับการศึกษาโดยการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา เพื่อรับทราบถึงขั้นตอน กระบวนการ ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตลอดจนการศึกษาถึงความต้องของสมาชิกของสภาในการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 ประกอบด้วย

1) พลเอกเอก ชนะ อยู่สถาพร อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

2) นางอรจิต สิงคลวานิช อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3) พลเอก ชาตอุดม ดิตถะศิริ อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นอกจากนี้การศึกษาถึงเป้าหมายในการตรากฎหมายโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มตัวอย่าง คือ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1) ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

2) นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

3) นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะอดีตกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ โดยมีระยะเวลาในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตามขอบเขตของการศึกษาด้านระยะเวลา กล่าวคือ ระหว่างเดือนมกราคม - มิถุนายน 2562

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อรองรับการพิจารณากลับกรองกฎหมายที่ได้จากการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา โดยเป็นการศึกษาจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริงของคณะผู้ศึกษา ปัญหาและความต้องการที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยนำมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาและเป้าหมายของความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้รับบริการ การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการดำเนินการของต่างประเทศในการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย เพื่อนำไปสู่วิเคราะห์ถึงกลไกที่จะนำไปสู่ข้อเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการนำไปสู่การรองรับภารกิจการพิจารณากลับกรองของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัจจุบันในการสนับสนุนภารกิจ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการตรากฎหมาย เป้าหมายและ วัตถุประสงค์ในกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ภารกิจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในแต่ละ กระบวนการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่สนับสนุนการ พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการรองรับภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ ยังพิจารณาถึงกระบวนการและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตรากฎหมายหรือ การพิจารณา ร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ทั้งนี้ ในการศึกษาสภาพการดำเนินการปัจจุบัน จะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ของสภาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางดำเนินงานของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพต่อไป ดังนี้

#### 4.1 การวิเคราะห์กระบวนการตรากฎหมาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกระบวนการ ตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง

##### 4.1.1 กระบวนการตรากฎหมาย

การวิเคราะห์กระบวนการตรากฎหมายเป็นการวิเคราะห์กระบวนการและ ขั้นตอนในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในขั้นนี้จะเป็นการศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการตรากฎหมายของวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมากับกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนกระบวนการในการพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเป็น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติการพิจารณาไว้ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วลงมติเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าวางพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ สภาจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน โดยกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีแนวทางในการพิจารณาเป็น 3 แนวทาง กล่าวคือ 1) การพิจารณาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร 2) การพิจารณาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและให้ส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และ 3) กรณีที่วุฒิสภาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป สำหรับในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาให้แต่ละสภาแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาต่อทั้งสองสภา หากทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบก็ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ในกรณีที่สภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งมีกระบวนการและระยะเวลาในการพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังตารางที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

## ตารางที่ 1

เปรียบเทียบกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สาระของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
1. การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น	ไม่มีการบัญญัติไว้	ไม่มีการบัญญัติไว้	<p>ความในมาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง</p> <p>(วรรคหนึ่ง)</p> <p>ก่อนการตรากฎหมายฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความ</p>

สาระของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
			<p>คิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป (วรรคสอง)</p>
2. ประเภทของร่างกฎหมายที่พิจารณา	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ	เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ
3. การตั้งคณะกรรมการร่วมกันกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา	<p>ตามความในมาตรา 173 บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่า จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่</p>	<p>ตามความในมาตรา 145 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p>	ไม่มีการบัญญัติไว้

สาระของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	<p>ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p> <p>คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป</p> <p>ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติ</p>		

สาระของกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป		
4. ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	<p>ตามความในมาตรา 174 บัญญัติให้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา</p> <p>วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จภายใน 60 วัน</li> <li>2. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จภายใน 30 วัน</li> <li>3. วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน</li> </ol>	<p>ตามความในมาตรา 146 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกันกับมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จภายใน 60 วัน</li> <li>2. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จภายใน 30 วัน</li> <li>3. วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (วันในสมัยประชุม)</li> </ol>	<p>ตามความในมาตรา 136 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกันกับมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จภายใน 60 วัน</li> <li>2. กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จภายใน 30 วัน</li> <li>3. วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (วันในสมัยประชุม)</li> </ol> <p>(เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ)</p>

สาระของกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	พิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (วันในสมัยประชุม)		
5. แนวทางและกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	<p>ตามความในมาตรา 175 วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาใน 3 ลักษณะให้</p> <p>ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป</li> <li>2. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>(3) แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภา</li> </ol>	<p>ตามความในมาตรา 147 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 175</p> <p>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p>	<p>ตามความในมาตรา 137 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 175</p> <p>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550</p> <p>(เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ)</p>

สาระของกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	ผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป		
6. การตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน	ตามความในมาตรา 175 ในกรณีที่ “วุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย” ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ	ตามความในมาตรา 147 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ตามความในมาตรา 137 เป็นการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ)

สาระของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน		
<p>7. การพิจารณา</p> <p>1) ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ</p> <p>2) ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ</p>	<p>ตามความในมาตรา 190 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด</p>	<p>ตามความในมาตรา 152 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p>	<p>ตามความในมาตรา 128 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ <u>ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดโดยการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น</u></p>

สาระของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	<p>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ มิได้กำหนดไว้ว่าให้ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือไม่</p>	<p>มาตรา 163 วรรคสี่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น</p>	<p>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ <b>ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น</b> ในลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163</p>

ทั้งนี้ ตามระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาได้มีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยมีลักษณะของการพิจารณาให้กระทำเป็น 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา วาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการ และวาระที่สาม ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือแก้ไขเพิ่มเติม โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน<sup>26</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการบัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียงเฉพาะในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาแต่อย่างใด

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาและให้ความสำคัญ กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2546 มาตรา 77 วรรคสอง ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่จะออกมามีใช้บังคับการประชาชน ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน นอกจากนี้เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปกรณีดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขพิเศษสำหรับกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาในทุกขั้นตอนซึ่งหมายถึงในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในทุกขั้นตอนก็จะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ตลอดจนการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาตั้งแต่วาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 152

นอกจากนี้ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการร่วมกันก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน

#### 4.1.2 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ถือเป็นกำหนัดแนวทางใหม่เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่จะออกไปมีผลใช้บังคับกับบุคคลไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคที่เป็นผลกระทบต่อบุคคลหรือผลประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและเล็งเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนซึ่งถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย<sup>27</sup> ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจตรากฎหมายในลักษณะของการใช้อำนาจผ่านผู้แทน อันเป็นการใช้อำนาจโดยอ้อมของประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กระบวนการตรากฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นหรือได้รับทราบข้อมูลที่เป็นผลกระทบหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบหากร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว<sup>28</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นควรกำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจะต้องให้ความสำคัญกับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมาย สำหรับการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลกระทบดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานใดของรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการนั้น กรณีดังกล่าวเห็นว่าการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายเพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหรือในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายก็จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อมูลนำมาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

<sup>27</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2562 ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร

<sup>28</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2562

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มีผลผูกพันและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านรัฐสภาที่มีความจำเป็นในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นหากร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติควรเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณา “ที่เหมาะสมและมีความครอบคลุมเพียงพอเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการใช้บังคับกฎหมายในอนาคต” นอกจากนี้ยังเป็นการก่อให้เกิดความชอบธรรมในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในเชิงรูปแบบ กล่าวคือ การมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย และในเชิงเนื้อหา กล่าวคือ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณาอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายหากมีผลใช้บังคับแล้ว<sup>29</sup>

#### 4.2 การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

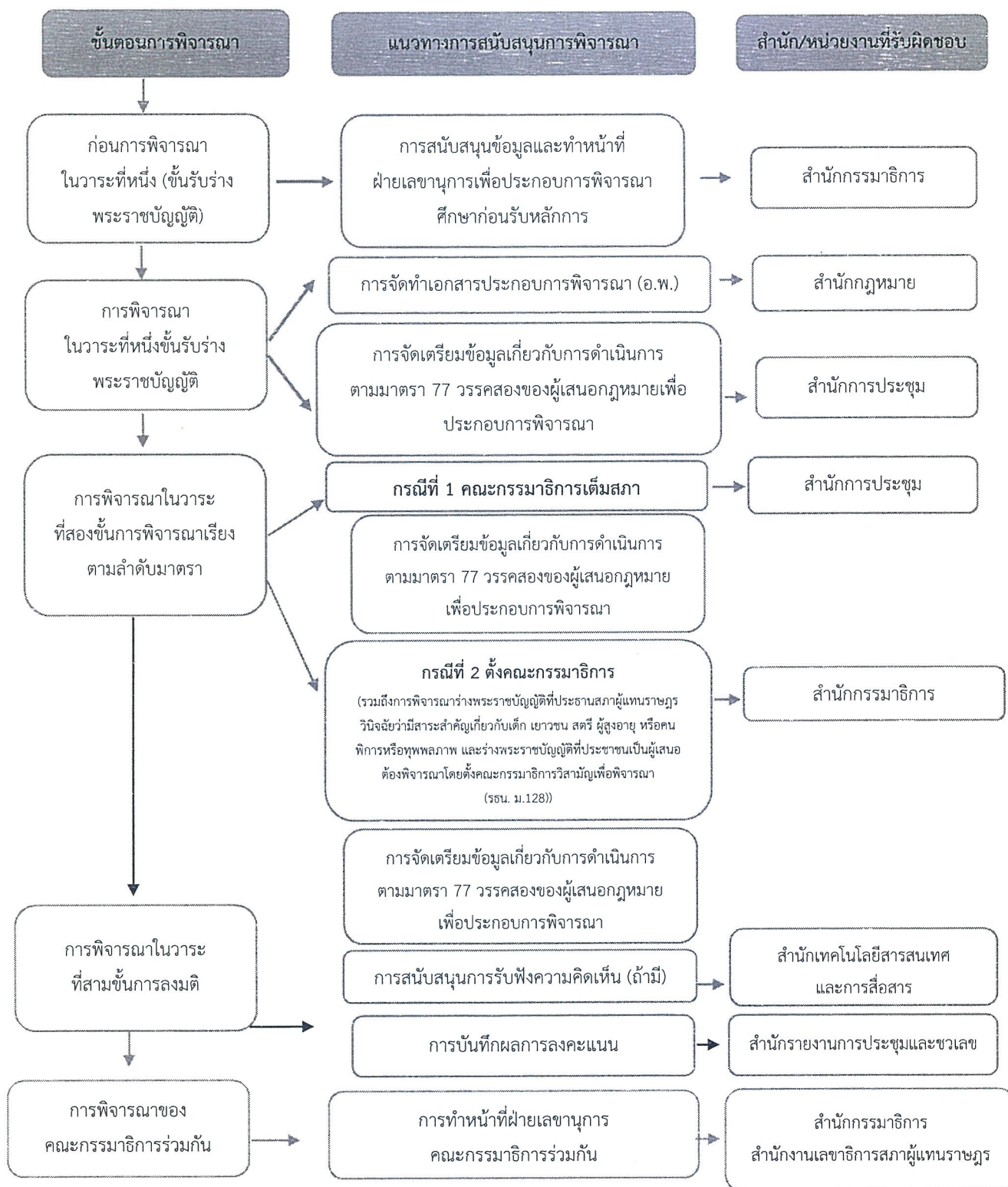
##### 4.2.1 ภารกิจของหน่วยงานระดับสำนักที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) “องค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ” และมีพันธกิจ (Mission) “ส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” บทบาทของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกเป็นสำนักหลักที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามลำดับของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามภาพที่ 3 ความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภากับภารกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

<sup>29</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ ในฐานะอดีตกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2562

ภาพที่ 3

ความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ของวุฒิสภากับภารกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

ทั้งนี้ การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภากับภารกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวข้างต้น สามารถพิจารณาได้ตามวาระการพิจารณา กล่าวคือ ก่อนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง (ขั้นรับร่างพระราชบัญญัติ) การพิจารณาในวาระที่หนึ่งขั้นรับร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาในวาระที่สองขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการธิการ การพิจารณาในวาระที่สามขั้นการลงมติเห็นชอบด้วย/ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา โดยมีรายละเอียดในแต่ละกระบวนการ ดังนี้

### ก) ก่อนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับร่างพระราชบัญญัติ

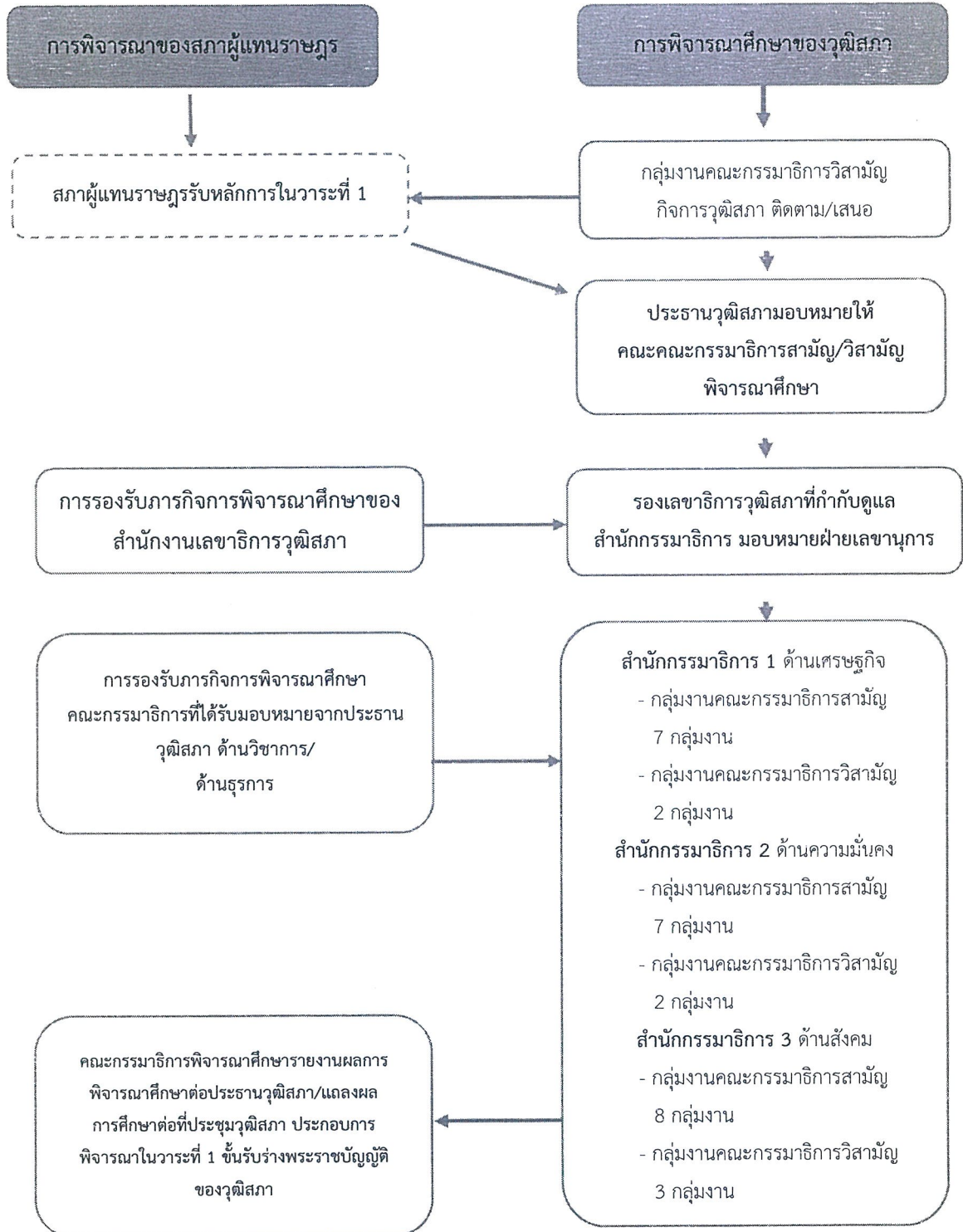
การดำเนินการของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก่อนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับร่างพระราชบัญญัติ เป็นกรณีที่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งคณะใดหรือจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกส่งมายังวุฒิสภาก็ได้ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ผ่านการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาสถาบันกรรมการ 3 เป็นกลุ่มงานที่ติดตามความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่ได้มีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจะได้นำเรื่องเสนอต่อประธานวุฒิสภาในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

ดังนั้น กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3 จึงถือเป็นกลุ่มงานแรกที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยจะต้องนำเสนอความเห็นและความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เพื่อจะได้มีดำริในการดำเนินการ ซึ่งในทางปฏิบัติประธานวุฒิสภาจะอาศัยกลไกการดำเนินการในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและหากเห็นควรมีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ประธานวุฒิสภาก็จะมีคำสั่งมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาศึกษาก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ในขั้นนี้เป็นเพียงการพิจารณาในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาจึงเป็นเพียง “การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ” เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับภารกิจ การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภา ที่ผ่านมา รองเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการวุฒิสภาให้กำกับดูแลสำนัก กรรมการจะเป็นผู้พิจารณามอบหมายกลุ่มงานคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือกลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญในสังกัดสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 หรือสำนักกรรมการ 3 แล้วแต่กรณี เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจการศึกษา ของคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย ทั้งนี้ ตามกรอบโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากำหนดให้สำนักกรรมการ ประกอบด้วย 3 สำนัก กล่าวคือ สำนักกรรมการ 1 มีกรอบหน้าที่และอำนาจในการรองรับภารกิจของ คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ สำนักกรรมการ 2 มีกรอบหน้าที่และอำนาจในการรองรับภารกิจ ของคณะกรรมการด้านความมั่นคง และสำนักกรรมการ 3 มีกรอบหน้าที่และอำนาจในการ รองรับภารกิจของคณะกรรมการด้านสังคม ซึ่งที่ผ่านมาฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญ ประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญ ที่มีอยู่ตามกรอบโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในระดับของสำนักกรรมการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มายังวุฒิสภา ตามภาพที่ 2 กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภาก่อนรับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

ภาพที่ 4

กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการศึกษาวิจัยของวุฒิสภา  
ก่อนรับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

สำหรับการรองรับการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และประธานวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือ คณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาศึกษา กลุ่มงานคณะกรรมาธิการของทั้ง 3 สำนักกรรมาธิการ ที่รองรับภารกิจการศึกษาของคณะกรรมาธิการสามัญตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือกลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญที่รองเลขาธิการวุฒิสภาที่กำกับดูแลสำนักกรรมาธิการ มอบหมาย จะปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการรองรับภารกิจของคณะกรรมาธิการดังกล่าวเป็นกระบวนการ รองรับภารกิจทางด้านวิชาการและด้านธุรการ ทั้งนี้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมายังวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาจะต้องรายงานผล การพิจารณาศึกษาต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งประธานวุฒิสภาจะนำไปประกอบการพิจารณาในการ ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเพื่อเตรียมบรรจุร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่ ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับร่างพระราชบัญญัติ โดยข้อมูล ที่ได้รับจากรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมาย จะได้นำแถลงผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภาโดยคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมาย พร้อมกับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภาต่อไป

ดังนั้น การรองรับภารกิจการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในชั้นตอนนี้จึงเป็นกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ในระดับกลุ่มงานสังกัดสำนักกรรมาธิการเป็นสำคัญ

#### ข) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับร่างพระราชบัญญัติ

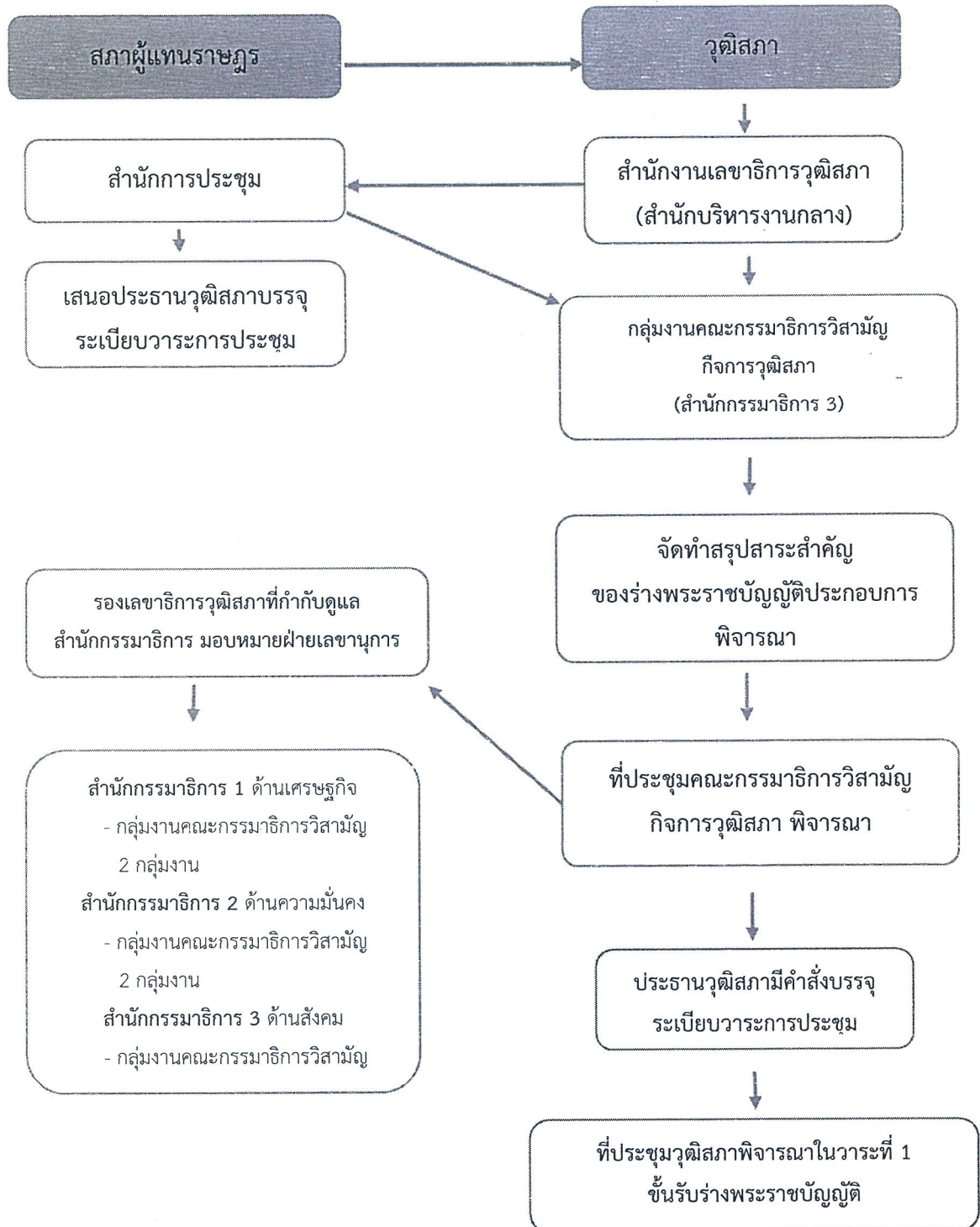
เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วจะส่งมายัง วุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือกราบเรียน ประธานวุฒิสภาพร้อมด้วยพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยสำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะลงทะเบียนรับร่างพระราชบัญญัตินี้ในระบบงานสารบรรณ และส่งไปยังสำนักการประชุม (กลุ่มงานระเบียบวาระการประชุม) เพื่อนำเสนอประธานวุฒิสภาในการ บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งตามระบบงานนิติบัญญัติ สำนัก กรรมาธิการ 3 โดยกลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจะนำเสนอประธานวุฒิสภา เพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเพื่อประโยชน์ในการจัด ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ในชั้นนี้เมื่อมีการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการ

วุฒิสภา และประธานวุฒิสภาเห็นชอบในการบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งมายังวุฒิสภาแล้ว ก็จะกำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา นั้น กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3 จะทำหน้าที่ในการสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ซึ่งเป็นการนำเสนอถึงความจำเป็นมา หลักการ และเหตุผล ตลอดจนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ ตามที่สำนักการประชุมได้เสนอระเบียบวาระการประชุมและประธานวุฒิสภา ให้ความเห็นชอบแล้ว การพิจารณาในขั้นนี้จะเป็นการพิจารณาโดยให้ข้อสังเกตและความคิดเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การมอบหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้ ในทางปฏิบัติตามระบบงานนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รองเลขาธิการวุฒิสภาจะมีการมอบหมายสำนักกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ โดยผู้อำนวยการสำนักกรรมการจะเป็นผู้มอบหมายให้ กลุ่มงานคณะกรรมการสามัญ/วิสามัญ เป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่สภาจะมีการตั้ง โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าวจะรับผิดชอบทั้งงานด้านวิชาการและงานด้านธุรการสำหรับการประชุมและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อไปตามภาพที่ 3 กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ

ภาพที่ 5

กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา  
ในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติ



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

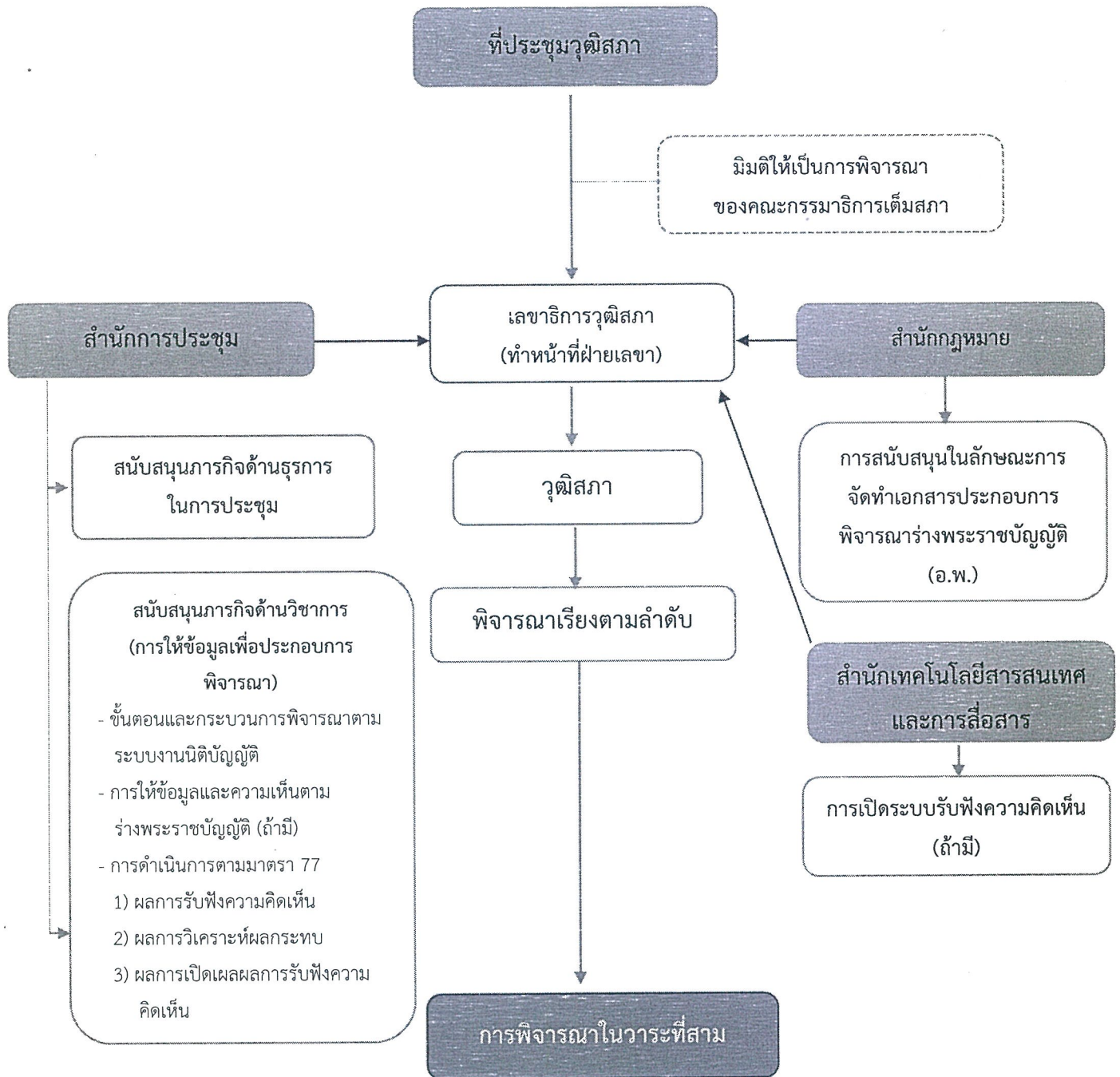
ค) การพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของ  
คณะกรรมการธิการ

(ก) การรองรับภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการธิการเต็มสภา

กรณีเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้การพิจารณาเป็นการพิจารณา  
โดยคณะกรรมการธิการเต็มสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทุกคนเป็นกรรมการ ประธานวุฒิสภา  
เป็นประธานกรรมการ ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการเต็มสภา คือ สำนักการประชุม  
ซึ่งจะทำหน้าที่รองรับภารกิจในการพิจารณาทั้งในด้านธุรการและในด้านวิชาการ การพิจารณา  
ของคณะกรรมการธิการจะเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยเริ่มตั้งแต่หลักการและเหตุผล  
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และการพิจารณาในรายมาตรา เลขาธิการวุฒิสภาจะทำหน้าที่  
เป็นเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีสำนักการประชุมเป็นผู้สนับสนุนในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้แล้ว กระบวนการเพิ่มเติมในการพิจารณาที่ได้มีการบัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ คือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น  
หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลจากการดำเนินการ  
ดังกล่าวมาเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ  
ธิการเต็มสภา กรณีดังกล่าวมีประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก  
ร่างกฎหมายหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วว่า ในการพิจารณาของวุฒิสภาจะพิจารณาจากข้อมูล  
ที่หน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติต่อสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณา อันเป็นการพิจารณาในเชิงรูปแบบเพื่อให้ครบถ้วนตาม  
กระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อวุฒิสภาได้มีการพิจารณาแล้วและเห็นว่าเป็นข้อมูล  
ที่เพียงพอต่อการพิจารณาและมีมติก็จะดำเนินการต่อไปในวาระที่สาม กล่าวคือ การพิจารณาและลง  
มติว่าเห็นชอบด้วย/ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติม จากนั้นก็จะส่งไปยังสภา  
ผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ตามภาพที่ 6 กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของ  
คณะกรรมการธิการเต็มสภา ดังนี้

ภาพที่ 6

กระบวนการและขั้นตอนรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ของวุฒิสภาในวาระที่สอง ขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการนิติการเต็มสภา



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

(ข) การรองรับภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาตั้ง  
หรือมีมติมอบหมาย

เมื่อสำนักการประชุมได้มีการแจ้งมายังสำนักกรรมการที่ต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแล้ว รองเลขาธิการสภาที่กำกับดูแลสำนักกรรมการจะเสนอรายชื่อผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการในการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (กรณีที่เป็นกรรมการตั้งคณะกรรมการ) สำหรับในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักการประชุมโดยรองเลขาธิการที่กำกับดูแลจะแจ้งเป็นหนังสือมายังคณะกรรมการสามัญประจำสภา โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่รับผิดชอบในการสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ๆ จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติมอบหมาย

นอกจากนี้ในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภามีการกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสามารถเสนอประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตามแบบและรูปแบบที่เลขาธิการวุฒิสภา กำหนด ซึ่งรองเลขาธิการวุฒิสภาที่กำกับดูแลจะมอบหมายให้กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการของสำนักกรรมการ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับคำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา ต่อร่างพระราชบัญญัติ จากนั้นฝ่ายรับคำแปรญัตติจะมีหน้าที่ในการแจ้งคำแปรญัตติ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเข้าใจง่ายของคณะกรรมการ และนำเสนอต่อประธานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราในขั้นนี้ เป็นการสนับสนุนทั้งงานด้านวิชาการและด้านธุรการ โดยการทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการเพื่อรองรับภารกิจด้านวิชาการเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการงานด้านนิติบัญญัติในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา อย่างไรก็ตามภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้แล้ว กระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะมีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จะต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ผลกระทบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอน ซึ่งหมายถึงในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวด้วย ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการต้องให้ข้อมูลและสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากการสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวแล้วภายหลังเสร็จสิ้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการเพื่อนำกราบเรียนประธานวุฒิสภาในการบรรจุระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของที่ประชุมวุฒิสภา และการพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นลงมติเห็นชอบด้วย/ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือแก้ไขเพิ่มเติม

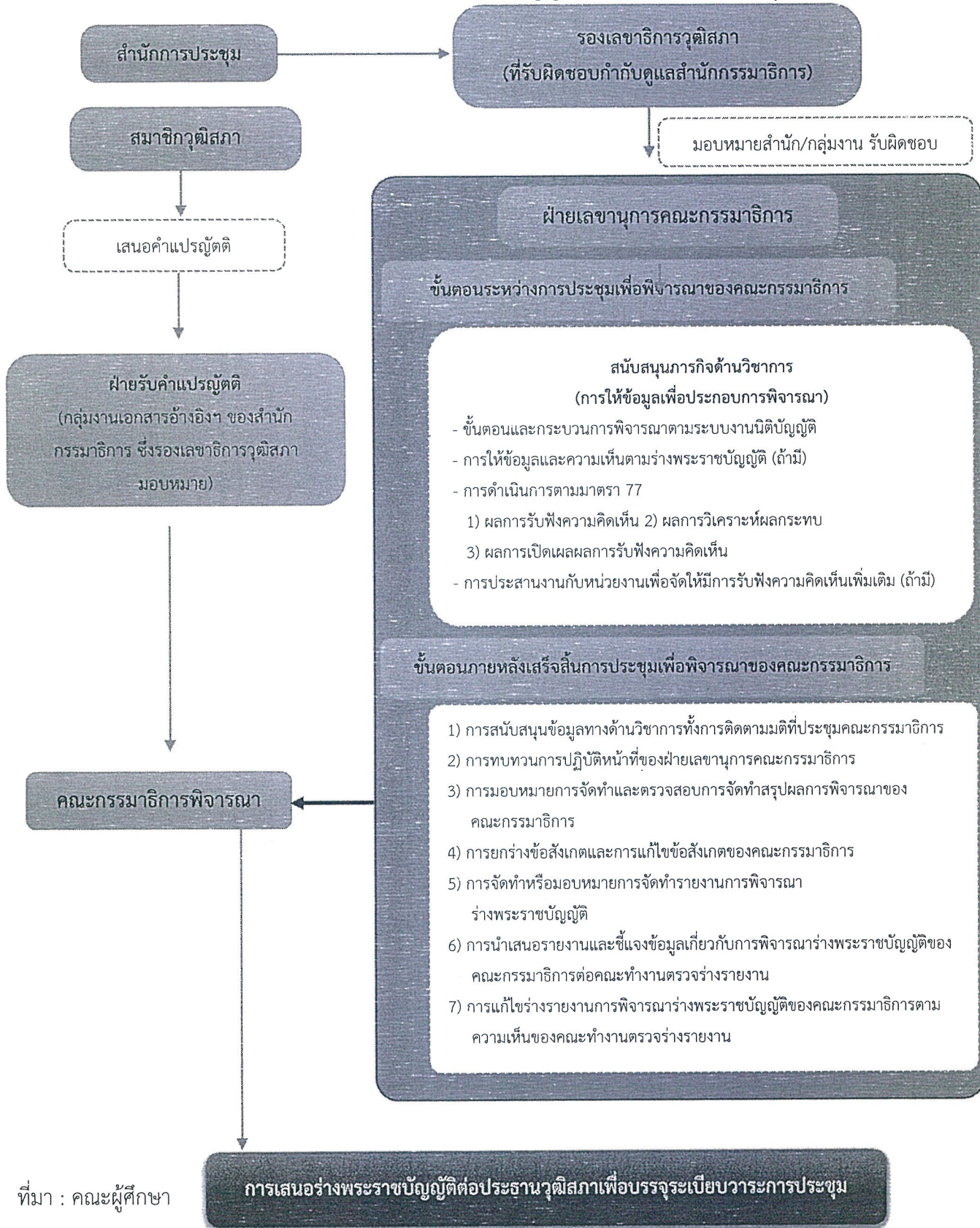
ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำรายงานและการเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภา ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของที่ประชุมวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีความถูกต้องทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของการจัดทำรายงานการพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบและเนื้อหาของรายงานในกลไกระดับสำนักกรรมการ คือ คณะทำงานตรวจทานรายงานการพิจารณาร่างราชบัญญัติของแต่ละสำนักกรรมการที่ผู้อำนวยการสำนักกรรมการมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น และเมื่อผ่านกลไกการตรวจสอบระดับสำนักแล้ว ก็จะเข้าสู่กลไกระดับสำนักกรรมการ 3 สำนัก ร่วมกันในการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วและผ่านการตรวจสอบของคณะทำงานในระดับ

สำนักกรรมการ 3 สำนัก แล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการก็จะต้องนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายงานดังกล่าว จากนั้นประธานคณะกรรมการจึงจะนำเสนอรายงานการเรียนต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาต่อไป

อนึ่ง สำหรับแนวทางการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนที่ประชุมสภาจะพิจารณาในวาระที่สองและที่สามตามกลไกการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ผ่านมา มีการตั้งคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะเป็นผู้ให้ข้อมูลและรายละเอียดในการพิจารณาต่อคณะกรรมการดังกล่าว โดยมีรายละเอียดของการรองรับภารกิจการพิจารณา ดังภาพที่ 7

ภาพที่ 7

การรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น



### (ค) การรองรับภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการในการ พิจารณาวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภา

สำหรับการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับ  
มาตราของที่ประชุมวุฒิสภา คณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผู้นำเสนอรายงาน  
ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ  
เป็นต้นไป การสนับสนุนภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการในการเสนอรายงานต่อที่ประชุม  
วุฒิสภานั้น ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงเหตุและผลในการ  
พิจารณา ทั้งกรณีที่มีการแก้ไขและไม่มีการแก้ไข ทั้งนี้ ในการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา  
หากการพิจารณาของคณะกรรมการมีการแก้ไขจะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิอภิปราย  
ในประเด็นที่มีการแก้ไขหรือกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อย  
ที่สงวนความเห็นหรือสมาชิกวุฒิสภาที่สงวนคำแปรญัตติ กรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่สงวนความเห็น  
หรือผู้แปรญัตติที่สงวนคำแปรญัตติดังกล่าวก็มีสิทธิให้ความเห็นและแสดงเหตุผลประกอบการ  
สงวนความเห็นหรือประกอบการสงวนคำแปรญัตติต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับ  
การประชุมวุฒิสภา

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องสนับสนุน  
ข้อมูลต่อคณะกรรมการเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของ  
ร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการพิจารณาเพื่อชี้แจงผู้สงวนความเห็น ผู้แปรญัตติ หรือสมาชิกวุฒิสภา  
แล้วแต่กรณี ที่ได้อภิปราย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนงานด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการ  
ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

### ง) การพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นการลงมติเห็นชอบด้วย/ไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นลงมติให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย  
กับสภาผู้แทนราษฎร หรือลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีการพิจารณาในวาระ  
ที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ เป็นการนำเสนอมติของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งจะต้อง  
ปรากฏผลการลงคะแนนเห็นชอบด้วย ไม่เห็นชอบด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน โดยมีระบบการ  
ลงคะแนนและแสดงผลการลงคะแนนของที่ประชุมสภา ซึ่งควบคุมดูแลโดยสำนักเทคโนโลยี  
สารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมระบบ โดยสำนักการประชุมจะรับผิดชอบใน

การตรวจสอบความถูกต้อง และมีการบันทึกการออกเสียงการลงคะแนนโดยสำนักกรรมการประชุม และชวเลข จากนั้นก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จ) การตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

กรณีมีการส่งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้มีการพิจารณาแล้วไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งกรณีที่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภานั้น จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภากำหนดให้มี สักส่วนของกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายวุฒิสภาฝ่ายละเท่าๆ กัน เป็นกรรมการร่วมกัน โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมกัน ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ก็จะส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันมายังวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีดังกล่าวเป็นกลไกการดำเนินงานของสำนักการประชุม ในการนำเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา

#### 4.2.2 บุคลากรที่สนับสนุนการดำเนินการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

บุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นบุคลากรในสายงานวิชาการและสายงานธุรการ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะผู้ศึกษาจะนำเสนอเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสายงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักที่เป็นหลักในการพิจารณา คือ สำนักกรรมการ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย ทั้งนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักการประชุม คือ บุคลากรสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) ซึ่งจะมีการมอบหมายภารกิจจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงานสังกัดสำนักการประชุมเพื่อให้นิติกรรับผิดชอบในการติดตามและดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงานนิติบัญญัติ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นการพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในที่ประชุมวุฒิสภา และการพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นการพิจารณาว่าเห็นชอบด้วย/ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือแก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับบุคลากรที่สนับสนุนการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการและของที่ประชุมวุฒิสภา จะเป็นบุคลากรสังกัดสำนักงานกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการและบุคลากรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่นอกเหนือจากผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ โดยลักษณะเป็นการทำงานร่วมกับผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งปกติแล้วจะเป็นบุคลากรในกลุ่มงานเดียวกัน สำหรับการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการจะเป็นไปตามที่เลขาธิการวุฒิสภาซึ่งได้มอบหมายให้รองเลขาธิการวุฒิสภาที่กำกับดูแลเป็นผู้เสนอชื่อข้าราชการคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งการนำเสนอชื่อข้าราชการดังกล่าวจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในด้านความรู้ ความสามารถตลอดจนภาระงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ ที่ผ่านมาสังกัดกรรมการได้มีการเสนอชื่อบุคลากรทั้งในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) และสายงานวิทยาการ (ตำแหน่งวิทยากร) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุม

#### 4.2.3 การรองรับภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เป็นการดำเนินการของหน่วยงานระดับสำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การรองรับภารกิจของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นไปตามกรอบภารกิจของแต่ละสำนักที่เกี่ยวข้องและเป็นไปตามที่เลขาธิการวุฒิสภามอบหมายในการแบ่งส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำหรับภารกิจของหน่วยงานระดับสำนักในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ประกอบด้วย การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังเป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ดังนี้

##### ก) การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการดำเนินการตามภารกิจของสำนักกฎหมาย ซึ่งเอกสารที่จะทำเรียกว่าเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (อ.พ.) โดยสำนักกฎหมายมีการแบ่งเป็น 4 กลุ่มงาน กล่าวคือ กลุ่มงานกฎหมาย 1 กลุ่มงานกฎหมาย 2 กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย และกลุ่มงานบริหารทั่วไปที่ทำหน้าที่รองรับภารกิจในงานธุรการของสำนัก โดยมีบุคลากรในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) และสายงานวิชาการ

(ตำแหน่งวิทยากร) รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) ทั้งนี้ เอกสารประกอบการพิจารณาจะประกอบด้วยเนื้อหาที่ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สรุปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณา อาทิ ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของนักวิชาการหรือข้อมูลที่สำคัญต่อการพิจารณาของวุฒิสภา

#### ข) การสนับสนุนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการพิจารณาของวุฒิสภา

รูปแบบในการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการสนับสนุนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง เป็นกระบวนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดหลักการในการดำเนินการของรัฐสภาเกี่ยวกับการนำความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายหรือร่างกฎหมายมาประกอบการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาเป็นกระบวนการในการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งเป็นการพิจารณาในระบบสภาเดียว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ยังคงทำหน้าที่เป็นรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภาจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายและนำมาประกอบการพิจารณาของรัฐสภาในทุกขั้นตอน

ที่ผ่านมามีประเด็นพิจารณาว่า การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นและนำมาประกอบการพิจารณาของรัฐสภามีรูปแบบการดำเนินการอย่างไร และเป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐสภาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบเองหรือไม่ จากกรณีดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้มีกลไกในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ คือ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีแนวทางการดำเนินการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหรือที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักวิชาการในการพิจารณาดำเนินการ ซึ่งกรณีดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการ โดยมีนายวรพล โสคติยานุรักษ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ และสำนักวิชาการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าว

ดังนั้น การสนับสนุนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ได้มีการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการวุฒิสภาตามภารกิจของสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และสำนักวิชาการ

#### 4.2.4 การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในขั้นตอนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยของประชาชน ซึ่งมีกลไกสำหรับการสื่อสารข้อมูลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับประชาชน คือ กลไกการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนเป็นบรรทัดฐาน

ภายใต้ขอบเขตการผูกพันตามรัฐธรรมนูญขององค์กรด้านนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย

ขั้นตอนก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมายังฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีประเด็นที่มีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ผลกระทบของหน่วยงานผู้เสนอกฎหมายที่เสนอมาพร้อมร่างพระราชบัญญัติ หรือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ถ้ามี) หรือพิจารณาจากกระแสสังคม หรือจากการรับเรื่องร้องเรียน หรือเป็นเรื่องที่กระทบกับผู้เกี่ยวข้องในวงกว้าง ซึ่งจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ก็สามารถดำเนินการได้

ทั้งนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดระยะเวลาที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ กล่าวคือ กระบวนการตรวจสอบผลกระทบ โดยการรับฟังความคิดเห็นในชั้นคณะกรรมการธิการ มีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้วต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับมาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกฎหมายอย่างรอบด้าน และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งต้องนำผลการวิเคราะห์มาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ หากในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการพิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ก็ควรมอบหมายให้คณะกรรมการธิการ หรือตั้งคณะกรรมการ ให้มีการพิจารณาศึกษาเป็นการล่วงหน้าก่อนมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อไม่ให้กระทบกับกรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

#### ก) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

การดำเนินการของคณะกรรมการธิการที่ผ่านมาก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการธิการได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริงรวมทั้งประเด็นข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความสมบูรณ์ในหลายช่องทาง อาทิ การจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเดินทางไปศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นหรือมีผลกระทบกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ การรับเรื่องร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเชิญกลุ่มบุคคลหรือผู้แทนองค์กร

เหล่านั้นเข้าให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อนำมาสรุปและประมวลผลข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการตามลำดับ

ที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำช่องทางการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงาน เพื่อนำข้อมูล มาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการวางรูปแบบหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ตลอดจนฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการข้างต้นใช้ถือปฏิบัติแต่ประการใด ดังนั้น จึงได้มีการตั้ง “คณะทำงานร่วมสำนักกรรมการ 3 สำนัก เพื่อพิจารณาศึกษารูปแบบ การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในชั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการ ผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา”<sup>30</sup> เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษาแบบการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 14 ฉบับ โดยมีผลการดำเนินการตามที่จะได้นำเสนอในผลการศึกษาตามข้อ 4.3 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา หัวข้อย่อยที่ 4.3.6 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในการพิจารณาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ การเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงถือเป็นการเพิ่มช่องทางขึ้นเพื่อความสะดวกในการเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนที่สนใจได้อีกช่องทางหนึ่ง

---

<sup>30</sup> คณะทำงานร่วมสำนักกรรมการ 3 สำนัก เพื่อพิจารณาศึกษาแบบการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ ที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา”, วันที่ 23 พฤษภาคม 2561.

#### 4.3 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาคณะผู้ศึกษาได้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2562 ในลักษณะของการจัดการประชุมกลุ่ม (Focus group Discussion) โดยการพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่กระบวนการก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งมายังวุฒิสภา ตลอดจนเมื่อผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาไปแล้วและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาโดยมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวยังคงทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าไปพิจารณาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

##### 4.3.1 ปัญหาการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับความเข้าใจในกระบวนการตามระบบงานนิติบัญญัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของกลุ่มงานคณะกรรมการที่มีภารกิจในการรองรับภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งตามลักษณะงานและการมอบหมายงานโดยทั่วไปจะรับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำสภาในการพิจารณาเรื่องทั่วไปภายในกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ส่วนกรณีที่เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือคณะกรรมการพิจารณาญัตติจะมีกลุ่มงานที่รับผิดชอบ คือ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบด้วย 6 กลุ่มงาน สังกัดสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 สำนักละ 2 กลุ่มงาน ดังนั้น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้มอบหมายภารกิจในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการให้กับกลุ่มงานคณะกรรมการ

สามัญประจำสภาแล้ว โอกาสของเจ้าหน้าที่จะได้ปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจตามกรอบอำนาจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะมีโอกาสน้อยกว่ากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ และในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ/วุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยแล้ว ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในกระบวนการด้านนิติบัญญัติ<sup>31</sup> กล่าวคือ ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในระบบงานนิติบัญญัติ ตลอดจนขั้นตอนในการนำเสนอผลการพิจารณาต่อที่ประชุมสภา

#### 4.3.2 ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ก) การประสานข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระหว่างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเริ่มต้นจากคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นกระบวนการขั้นตอนที่ค่อนข้างมีความสำคัญ ประกอบกับระยะเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีได้้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนั้น การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการพิจารณาที่ค่อนข้างมีความละเอียดรอบคอบและมีความหลากหลายของความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของสภาผู้แทนราษฎรจึงค่อนข้างมีความสำคัญ ซึ่งกระบวนการในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นจากการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ดังนั้น การพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้การพิจารณาของวุฒิสภาทราบถึงร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและการแก้ไขของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในฐานะที่วุฒิสภาเป็นสภา

<sup>31</sup> การจัดการประชุมกลุ่ม (Focus group Discussion) ของคณะผู้ศึกษาเพื่อระดมความคิดเห็น เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2562

ที่มีหน้าที่และอำนาจในลักษณะของการกลั่นกรองกฎหมาย จึงจะต้องพิจารณาถึงความเป็นมา และการพิจารณาที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ<sup>32</sup>

ดังนั้น การประสานข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการพิจารณาได้มีการจัดทำโครงข่ายการเชื่อมโยงข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งหลักการและแนวคิดในการจัดทำโครงข่ายเชื่อมโยงข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากพบว่าโครงข่ายดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลตามความมุ่งหมายได้เนื่องจากขาดการบูรณาการข้อมูลอย่างแท้จริง<sup>33</sup>

#### ข) การติดตามการพิจารณาในกรณีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา

##### รัฐสภา

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภานั้น เป็นการสนับสนุนภารกิจพิจารณาในนามของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมกัน กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันจะส่งผลต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ดังนั้น การที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมกัน โดยไม่มีกลไกในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันในนามของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาจส่งผลให้

<sup>32</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวอรจิต สิงคาลวณิช อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2561 ณ อาคารรัฐสภา 1

<sup>33</sup> อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 31*.

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จ และได้ส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา กรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการสนับสนุนข้อมูลผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ ถึงแม้ว่าในการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารายงานการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันจะมีกรรมการในสัดส่วนของวุฒิสภาเป็นกรรมการอยู่ด้วยและมีการชี้แจงในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภามีประเด็นข้อสงสัยหรือมีข้อซักถามก็ตาม ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันหากมีข้อสงสัยของสมาชิกวุฒิสภาในขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาทั้งในด้านของรูปแบบและเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติก็จะทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาในการรับทราบข้อมูลได้ดีเท่าที่ควรจะเป็น

4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติและปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ก) ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วและส่งมายังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะถูกส่งมาพร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับการเผยแพร่การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวต่อประชาชน ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่การรับฟังความคิดเห็นตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังมีประเด็นที่ยังไม่ครอบคลุมหรือเพียงพอต่อการพิจารณาของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีที่วุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยอาจกำหนดวิธีการหรือกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นให้เพียงพอต่อการที่จะใช้ดุลพินิจของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ตามที่ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต ในฐานะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า วุฒิสภาสามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้เพื่อให้เพียงพอต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อันเกิดขึ้นจากความจำกัดของข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นที่อาจไม่ครอบคลุมประเด็นที่คณะกรรมการหรือวุฒิสภาเห็นว่ามีปัญหา หรือจะต้องมีข้อมูลเพื่อสนับสนุนในการพิจารณา จึงถือเป็นปัญหาที่จะต้องมีการดำเนินการตามกรอบหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

นอกจากนี้การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติหาร่างพระราชบัญญัตินั้น มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในบางกรณีอาจไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางหรือกลไกเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้ถูกต้องตามหลักการหรือวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหาร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของวุฒิสภาหากมีข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติเพียงพอที่ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเห็นว่า หาร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐในทางลบ ย่อมจะส่งผลต่อการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา และนำไปสู่การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามกระบวนการและกลไกของรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง อันเป็นกลไกในยังยั้งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมายังวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพบว่า ยังขาดแนวทางหรือกลไกในการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ตลอดจนขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติ และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ โดยกรณีดังกล่าวมีความสอดคล้องกับปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่จะได้กล่าวต่อไป

**ข) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ**

เนื่องจากกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาค่อนข้างมีความหลากหลาย ข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ความรู้ในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายเทคนิคจึงถือเป็นปัญหาสำคัญในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยบุคลากรที่รองรับภารกิจด้านวิชาการในการพิจารณาของวุฒิสภา ประกอบด้วยบุคลากรในสายงานนิติการ

และบุคลากรในสายงานวิทยาการ (ตำแหน่งวิทยากร) การวิเคราะห์ปัญหาการรองรับภารกิจของบุคลากรที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะผู้ศึกษาเห็นว่า บุคลากรในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) เป็นบุคลากรที่มีคุณวุฒิและสำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์เป็นหลัก จึงทำให้มีองค์ความรู้เฉพาะด้านกฎหมาย อันเกี่ยวกับการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ถึงแม้ว่าบุคลากรในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) บางคนจะมีคุณวุฒิอื่นนอกจากคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์แต่ก็ถือว่ามีสัดส่วนที่น้อย ส่งผลให้ในการทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมหรือการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาจเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในกลไกหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันส่งผลต่อความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายได้ นอกจากนี้บุคลากรในสายงานวิทยาการ (ตำแหน่งวิทยากร) เป็นบุคลากรที่มีคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์ที่มีความหลากหลาย ซึ่งในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางกรณีจะต้องใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีองค์ความรู้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>34</sup>

#### 4.3.4 ปัญหาความเข้าใจในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่คลาดเคลื่อนของ

##### ประชาชน

เนื่องจากประชาชนและสังคมไม่ได้รับทราบความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งไม่เข้าใจกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหาที่คลาดเคลื่อน ในบางครั้งคณะกรรมการได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติตามประเด็นที่สังคมให้ข้อคิดเห็นแล้ว แต่ประชาชนไม่ได้รับทราบความคืบหน้าล่าสุด<sup>35</sup> ได้รับทราบจากข้อมูลเก่า จึงส่งผลให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคมออนไลน์ หรือการแสดงความคิดเห็นหรือต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ หรืออาจถึงขั้นที่คณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปทบทวน ทั้งที่ได้มีการแก้ไขตามที่ประชาชนเรียกร้องแล้ว

<sup>34</sup> อ่างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 31*.

<sup>35</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ พลอากาศเอก ชนะ อยู่สุภาพร อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2561 ณ อาคารรัฐสภา 1

#### 4.3.5 ปัญหาข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการปฏิบัติงานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กรอบเวลากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน เว้นแต่วุฒิสภาจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน

ทั้งนี้ ปัญหาข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการปฏิบัติงานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาที่ผ่านมาตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

ก) กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จภายใน 60 วัน

ข) กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จภายใน 30 วัน

ค) วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน

กรณีดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นกรอบระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด โดยในทางปฏิบัติของการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องให้ข้อมูลและร่วมกับคณะกรรมการในการกำหนดกรอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาข้างต้นเป็นระยะเวลาที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องแล้วเสร็จก่อนระยะเวลาข้างต้น และนำเสนอเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณา ซึ่งมีกระบวนการเสนอเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมก่อนจะเข้าที่ประชุมเพื่อพิจารณาอย่างน้อย 1 สัปดาห์ตามระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภา

#### 4.3.6 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปในการพิจารณาของคณะกรรมการ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

นั้น ในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจดังกล่าวของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนี้

ก) ขั้นตอนในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้ามาสู่วุฒิสภา และเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่ได้มีแผนงานเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับภารกิจในส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77<sup>36</sup>

ข) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่นำมาใช้ในการดำเนินงานเป็นการเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชน (ตามมาตรา 77) แยกอย่างชัดเจน

ค) ไม่มีหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ง) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มีความชัดเจนทั้งระเบียบ ขั้นตอนกระบวนการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

จ) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดประสิทธิภาพด้านการประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในกระบวนการพิจารณาของวาระที่ 2 ชั้นกรรมวิธีการ

นอกจากนั้น จากสรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ได้ทราบถึงสภาพปัญหาอุปสรรคข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ข้อมูลจากแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้ช่วยเลขานุการร่างพระราชบัญญัติจำนวน 11 ฉบับ จากทั้งหมดจำนวน 14 ฉบับ) ดังนี้

ก) กรณีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ชัดเจน รวมทั้งขาดการสังเคราะห์ข้อมูลของแบบสอบถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ

---

<sup>36</sup> สรุปผลการสัมภาษณ์ พลเอก ชาดอุดม ติตถะศิริ อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561 ณ อาคารรัฐสภา 1

ส่งผลทำให้คณะกรรมการแต่ละคณะจะต้องกำหนดแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นที่มีความแตกต่างกันไป

ข) ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจไม่ทราบถึงขั้นตอนหรือวิธีการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวส่งผลทำให้มีประชาชนเข้ามาตอบแบบสอบถามจำนวนไม่มาก ทำให้คณะกรรมการมาธิการไม่อาจทราบข้อมูลข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายเท่าที่ควร

ค) กรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนทั่วไป ควรเพิ่มรูปแบบหรือช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นที่มีความหลากหลายยิ่งขึ้น

ง) การเข้าใช้งานระบบเว็บไซต์จากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีใช้เครื่องภายในสำนักงานบางครั้งไม่สามารถเข้าระบบได้

จ) ผู้ช่วยเลขานุการไม่สามารถทำการ login เข้าสู่ระบบข้อมูลได้หรือไม่สามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลความคืบหน้าเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นตลอดระยะเวลาการเปิดรับฟังความคิดเห็นได้

#### 4.4 การวิเคราะห์ถึงความต้องการในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการ

##### 4.4.1 ความต้องการในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่เข้าสู่การพิจารณาของสภามีความเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกัน หรือในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วก็มีความเกี่ยวเนื่องกับร่างพระราชบัญญัติเดิม ซึ่งในกรณีดังกล่าวการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมาธิการจะต้องมีความรอบรู้และสามารถวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายดังกล่าวเข้าด้วยกัน อันจะเป็นแนวทางในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงดังกล่าวจะต้องวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือความแตกต่างกัน ตลอดจนเหตุผลที่ใช้ในการสนับสนุนความสอดคล้องหรือความแตกต่างกันของกฎหมายดังกล่าว อันจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงความเป็นมาหรือวัตถุประสงค์ในการเสนอกฎหมาย ตลอดจนกลไกของกฎหมายที่ใช้บังคับในลักษณะทำนองเดียวกัน<sup>37</sup>

<sup>37</sup> อ่างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 36*.

#### 4.4.2 ความต้องการในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นไปในลักษณะการวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกเหนือจากการนำเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดทำและนำเสนอประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หรือผลการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายเลขานุการของสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเอง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>38</sup>

#### 4.4.3 ความต้องการในการชี้แจงและให้ข้อมูลของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ อย่างเป็นเหตุเป็นผล

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งหรือที่สภามอบหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาตามระบบงานนิติบัญญัติ ตลอดจนการชี้แจงและให้ข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา หรือเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้มีการพิจารณา ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องให้ข้อมูลอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุม นอกจากนี้ในการชี้แจงหรือให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการจะต้องแสดงถึงเหตุและผลอย่างมีความน่าเชื่อถือ โดยยึดหลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน<sup>39</sup>

<sup>38</sup> อ่างแก้ว, *เชิงอรรถที่ 35*.

<sup>39</sup> อ่างแก้ว, *เชิงอรรถที่ 32*.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัจจุบันในการสนับสนุนภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการตรากฎหมาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ภารกิจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละกระบวนการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการรองรับภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประกอบกับการพิจารณาถึงกระบวนการและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตรากฎหมายหรือการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง อันเป็นการศึกษาสภาพการดำเนินการปัจจุบันเพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาที่เกี่ยวข้องตามบทที่ 4

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์พบว่ากระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงยึดแนวทางตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ เป็นการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยวุฒิสภาจะต้องมีการพิจารณากลับกรองให้เกิดความรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิจารณาผลการดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาใช้ประกอบการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายหากมีผลใช้บังคับ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นหลักการใหม่ในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นแนวทางการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำเป็นต้องมีที่สำนักงานเลขาธิการ

วุฒิสภาจะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องและรองรับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการสนับสนุนภารกิจ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาที่ผ่านมา คณะผู้ศึกษาเห็นว่าโครงสร้างของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาควรมีการปรับปรุงเพื่อรองรับการสนับสนุนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจ เกิดขึ้นจากกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งจำเป็นจะต้อง มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจะต้องมีการ ปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถรองรับภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่ การกำหนดเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการรองรับ ภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังจะได้อธิบายต่อไปในข้อ 5.2

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 การปรับปรุงแนวทางการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ก) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในการ วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากกรอบโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ประกอบด้วย 18 สำนัก และมีสำนักที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ

สำนักการประชุม มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการพิจารณาวาระ ที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติและในกรณีที่ประชุมวุฒิสภามีการพิจารณาโดยกรรมาธิการ เต็มสภา

สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3 มีความ เกี่ยวข้องกับการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมาธิการ ที่วุฒิสภาแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภา

ผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นของสภา และร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

นอกจากนี้ สำนักกฎหมาย มีความเกี่ยวข้องข้องกับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (อ.พ.) ตั้งแต่ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับร่างพระราชบัญญัติ และวาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีความเกี่ยวข้องข้องกับกรณีวุฒิสภาหรือคณะกรรมการเห็นควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

โดยภารกิจของหน่วยงานระดับสำนักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ “สำนักการประชุม” และ “สำนักกรรมการ” ซึ่งจะต้องรองรับภารกิจพิจารณาและให้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งร่างกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการหรือของวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นรายการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ และปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะด้านของบุคลากรในการรองรับภารกิจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ พบว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยังขาดองค์ความรู้ที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาค่อนข้างหลากหลายและเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ส่งผลให้ข้อมูลที่วุฒิสภาหรือคณะกรรมการได้รับเป็นเพียงข้อมูลที่ได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบของหน่วยงานที่นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายจึงอาจมีการนำเสนอปรับโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่อคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ให้มี “หน่วยงานระดับสำนักในการรับผิดชอบรองรับภารกิจของวุฒิสภาในการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบ” เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

โดยกำหนดโครงสร้างภายในของสำนัก ประกอบด้วยกลุ่มงานหรือฝ่ายที่รับผิดชอบในแต่ละด้าน กล่าวคือ

**ด้านเศรษฐกิจ** ประกอบด้วย เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเกษตร การคมนาคม

**ด้านความมั่นคง** ประกอบด้วย การเมือง การปกครอง การทหาร การยุติธรรมและการตำรวจ การต่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

**ด้านสังคม** ประกอบด้วย กิจการเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ การท่องเที่ยว การศึกษา การกีฬา การศาสนา สิทธิมนุษยชน การสาธารณสุข

โดยบุคลากรที่จะทำหน้าที่รองรับภารกิจในการวิเคราะห์ข้อมูลหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ จะต้องมีความรู้ในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ เพื่อให้สร้างความน่าเชื่อถือ และเชื่อมั่นให้กับวุฒิสภา รวมทั้งบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่มีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ ในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีพันธกิจสำคัญในการ “ส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

**ข) การปรับปรุงแนวทางและกระบวนการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงาน**

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาจากกรอบหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานระดับสำนักของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์ถึงรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้

(ก) การมอบหมายกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญที่จะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาจะตั้งขึ้นมาในภายหลังที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาแล้วร่วมสนับสนุนการพิจารณาศึกษาเพื่อเป็นการติดตามการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการในขั้นตอนการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก่อนรับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ซึ่งในกระบวนการมอบหมาย

ฝ่ายเลขานุการเพื่อปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจการ “พิจารณาศึกษา” ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการ ซึ่งนอกจากกลุ่มงานคณะกรรมการสามัญที่รับผิดชอบในการรองรับภารกิจการ พิจารณาศึกษาของคณะกรรมการแล้ว เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการพิจารณาในวาระ ที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของคณะกรรมการ ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจของ “กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ” ประกอบด้วย 6 กลุ่มงาน ภายใต้อำนาจกรรมการทั้ง 3 สำนัก โดยกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญเป็นกลุ่มงานที่มีหน้าที่และ อำนาจรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ตลอดจนการพิจารณา ญัตติที่มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณา กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่าควรมีการมอบหมายกลุ่ม งานคณะกรรมการวิสามัญที่จะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาจะตั้งขึ้นมาในภายหลังที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาแล้วร่วม สนับสนุนการพิจารณาศึกษาเพื่อเป็นการติดตามการพิจารณาศึกษาควบคู่ไปด้วย

#### (ข) การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(อ.พ.) ต้องติดตามผลการพิจารณาในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะของการ เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับไว้ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติ และภายหลังจากที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาแล้ว

การสนับสนุนข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในรูปแบบของการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (อ.พ.) ตามกรอบภารกิจ ของสำนักกฎหมาย ควรมอบหมายให้มีการติดตามผลการพิจารณาในขั้นการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรในลักษณะของการเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับไว้ในวาระ ที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และภายหลังจากที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาแล้ว โดยแสดงถึงเหตุผลและความเป็นมาในประเด็น ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับมาครั้งแรก ทั้งนี้ เพื่อให้การ พิจารณาของวุฒิสภาได้เห็นถึงความแตกต่างในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะทำให้การ พิจารณาของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความครอบคลุมต่อไป

## 5.2.2 การพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของ คณะกรรมการสิทธิการและวุฒิสภา

### ก) การพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการสิทธิการในระบบงานนิติบัญญัติ

จากกรณีการปฏิบัติฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิทธิการในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของกลุ่มงานคณะกรรมการที่มีภารกิจในการรองรับภารกิจการพิจารณาของ คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภา การพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในระบบงานนิติบัญญัติจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มทักษะในการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สายงานนิติการ เพื่อให้มีโอกาส ในการรองรับภารกิจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ โดยการมอบหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรร่วมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และช่วยงานผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสิทธิการในการรองรับภารกิจของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ ขั้นตอนก่อนการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ และภายหลังเสร็จสิ้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในกลุ่มงาน ได้มีโอกาสในการเรียนรู้และเพิ่มทักษะเกี่ยวกับการรองรับภารกิจของคณะกรรมการในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

นอกจากนี้ภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมเพื่อพิจารณาของคณะกรรมการ ในแต่ละครั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ และในฐานะผู้บังคับบัญชากลุ่มงานจะมีการทบทวน การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการโดยการประชุมกลุ่มงานเพื่อให้ทราบถึงผลการ ดำเนินการว่า ในการประชุมแต่ละครั้งมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรบ้าง และได้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้รับทราบถึง สภาพปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการประชุมครั้งต่อไป โดยเปิด โอกาสให้เจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานมีข้อเสนอแนะหรือความเห็นร่วมกัน ตลอดจนสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในระบบงานนิติบัญญัติในลักษณะของการจัดโครงการหรือกิจกรรม ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อเพิ่มทักษะด้านการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการสิทธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น การสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือการ เตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การทบทวนกระบวนการ ในระบบงานนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น

### ข) การให้ความสำคัญกับการศึกษาค้นคว้าความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาค่อนข้างมีความหลากหลาย ข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ความรู้ในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายเทคนิคจึงถือเป็นปัญหาสำคัญในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยบุคลากรที่รองรับภารกิจด้านวิชาการในการพิจารณาของวุฒิสภาประกอบด้วยบุคลากรในสายงานนิติการและบุคลากรในสายงานวิทยาการ การวิเคราะห์ปัญหาการรองรับภารกิจของบุคลากรที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะผู้ศึกษาเห็นว่า บุคลากรในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) เป็นบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์เป็นหลักจึงทำให้มีองค์ความรู้เฉพาะด้านกฎหมายอันเกี่ยวกับการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ถึงแม้ว่าบุคลากรในสายงานนิติการ (ตำแหน่งนิติกร) บางคนจะมีคุณวุฒิอื่นนอกจากคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์แต่ก็ถือว่ามีส่วนที่น้อย ส่งผลให้ในการทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมหรือการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาจเกิดความเข้าใจที่คาดเคลื่อนในกลไกหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันส่งผลต่อความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายได้ นอกจากนี้บุคลากรในสายงานวิทยาการ (ตำแหน่งวิทยาการ) เป็นบุคลากรที่มีคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์ที่มีความหลากหลาย ซึ่งในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางกรณีจะต้องใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นการเฉพาะจึงจำเป็นต้องมีองค์ความรู้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ค) การสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

นอกจากการพัฒนาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแล้ว แนวทางการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้แต่ละด้านถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการต่อยอดองค์ความรู้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กรสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เกิดการยอมรับในด้านวิชาการ ดังนั้น การสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องระหว่างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์ความรู้ โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีการประสานเครือข่ายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน อาทิ องค์ความรู้เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง ควรกำหนดแผนงานหรือโครงการในการศึกษาเรียนรู้ระหว่าง

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและกระทรวงการคลัง โดยกำหนดระยะเวลาในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการที่จะมีความรู้หรือความเข้าใจของบุคลากรเพื่อการสนับสนุนภารกิจ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.2.3 การกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/วุฒิสภา ถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจของคณะกรรมการ ในฐานะเป็นหน่วยงานขององค์กรนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยขั้นตอนและรายละเอียดในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนต้องมีหลักประกันประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความถูกต้องเป็นสำคัญ ตลอดจนเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่จะต้องสนับสนุนภารกิจในงานด้านธุรการและวิชาการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/วุฒิสภา และคณะกรรมการ จะต้องกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>40</sup> ซึ่งครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

ก) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประวัติการรับราชการ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ ระดับ ความเหมาะสม ตลอดจนคุณสมบัติอื่นที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจของคณะกรรมการ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขานุการ และการเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ

ข) การกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่

การกำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ที่ครอบคลุมถึงขั้นตอนการมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติในเบื้องต้น การสนับสนุนภารกิจ

<sup>40</sup> อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 23*.

ประชุมและการพิจารณาของคณะกรรมการ การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติอื่นที่จำเป็นต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ

**ค) หลักเกณฑ์และวิธีการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่**

การกำหนดหลักการให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาเป็นระยะ เพื่อให้รับทราบความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ตลอดจนรับทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณาและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ง) หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบผลการปฏิบัติหน้าที่**

การกำหนดแนวทางการตรวจสอบพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ประกอบกับเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ อันเป็นแนวทางป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ

**จ) หลักเกณฑ์และวิธีการนำเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุม**

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนำเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุม กรอระยะเวลาการนำเสนอรายงาน ตลอดจนการรับรองความถูกต้อง

**5.2.4 การสร้างกลไกในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรา**

**กฎหมาย**

**ก) ด้านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน**

**(ก) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการพิจารณาของคณะกรรมการ**

ควรเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ความคืบหน้าของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่สังคมให้ความสนใจ หรือร่างพระราชบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง โดยดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงความคืบหน้าในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในประเด็นต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ในทุกขั้นตอนทั้งการพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของที่ประชุมสภา นอกจากการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น

- การจัดรายการติดตามความคืบหน้าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนให้ความสนใจผ่านเครือข่ายวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐสภา

- การจัดทำ infographic สรุปประเด็นที่สังคมมีข้อสงสัยเพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อออนไลน์ ซึ่งเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเข้าใจได้ง่าย สามารถนำไปเผยแพร่ในเพจหรือเว็บไซต์ที่มีการพูดคุยหรือมีข้อสังเกตต่าง ๆ ได้ตรงจุดและเข้าถึงได้ทันที

- การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการพิจารณาของคณะกรรมการผ่านช่องทางสื่อสารณะให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยประชาสัมพันธ์ไปกับการลงพื้นที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการวุฒิสภาพบประชาชน โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตย โครงการอาสาสมัครประชาธิปไตยหมู่บ้าน โดยเผยแพร่ในรูปแบบของการพูดคุยกับประชาชน การจัดทำโปสเตอร์ แผ่นพับติดหรือแจกในหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ได้รับทราบว่า มีช่องทางใดบ้างที่จะสามารถใช้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ

- ควรประชาสัมพันธ์ในเชิงรุก โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือภาคเอกชนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าใครคือกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ เพื่อทำการเชิญชวนให้กลุ่มเป้าหมายแสดงความคิดเห็นมายังคณะกรรมการหรือวุฒิสภา ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

(ข) การเพิ่มช่องทางและรูปแบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบ

ตามหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายของวุฒิสภามาตรฐานแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะของ “การกลั่นกรองกฎหมาย” ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาแล้ว ในแนวทางปฏิบัติก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการอาจดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปเพิ่มเติม เพื่อเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งมีใช้การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องพิจารณาหาแนวทางสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนของการรับ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายของ ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ดังนี้

#### 1) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางสื่อสาธารณะ

ควรมีการกำหนดรูปแบบของแบบสอบถามเพื่อรับฟังความคิดเห็น ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ผู้ช่วยเหลือราชการทุกคณะได้ถือปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อ สามารถชี้แจงหรืออธิบายขั้นตอนต่าง ๆ ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยเสนอให้ สำนักเทคโนโลยีและสารสนเทศดำเนินการ ดังนี้

การ พิจารณาหรือดำเนินการจัดทำช่องทาง/ลิงค์ ซึ่งใช้ในการรับฟัง ความคิดเห็นแยกออกเป็น 2 ช่องทาง คือ 1) ร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและอยู่ ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ 2) ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้เสนอหรืออยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาศึกษา ก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ควรมีปรับปรุงรูปแบบหน้าเว็บไซต์และช่องทางการเข้า แสดงความคิดเห็นโดยพิจารณาเทียบเคียงจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- <http://www.lawamendment.go.th/>

- การรับฟังความคิดเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาผ่าน <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general> และ

- ระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุมสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานสังกัดรัฐสภา [http://www.parliament.go.th /ewtadmin/ewt/parliamentparcy/main.php?filename](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliamentparcy/main.php?filename)

- พิจารณาจัดหาช่องทางการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวในระบบ Intranet ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อประโยชน์ในการสืบค้นหรืออ้างอิงในอนาคตต่อไป

ทั้งนี้ ควรประชาสัมพันธ์และเพิ่มช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น เช่น ผ่านทางสมาร์ตโฟน หรือควรมี ICON หรือรูปแบบโปรแกรมประยุกต์ (Application) โดยเฉพาะ เพื่อเพิ่มความสะดวกและง่ายต่อการใช้งานหรือสามารถค้นหาแบบสอบถามได้ง่ายขึ้น เช่น ค้นหาจาก เว็บไซต์ Google ประกอบกับควรเปิดสิทธิให้ผู้ช่วยเหลือราชการหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานกรรมการผู้ได้รับ มอบหมายเพื่อการเข้าตรวจสอบข้อมูล เพื่อรายงานความคืบหน้าคณะกรรมการทราบเป็นระยะ และ กำหนดกรอบเวลาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นำข้อมูล ลงระบบเว็บไซต์ให้ชัดเจนและกำหนดระยะเวลาการเปิดรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน ดำเนินการ

สังเคราะห์ข้อมูลและมีการแจ้งผลเป็นรายสัปดาห์ สำหรับโปรแกรมในการตอบแบบสอบถามควรใช้เป็นโปรแกรมเดียวกับการประมวลผลเพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย โดยมีข้อเสนอว่าควรแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 หัวข้อหลัก/รายละเอียดที่ควรกำหนดไว้เบื้องต้น ประกอบด้วย 1) ชื่อร่าง/เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย 2) ระยะเวลา/การแจ้งสิทธิ/เงื่อนไขวิธีการแสดงความคิดเห็น 3) ข้อมูล/หลักการ/เหตุผล/สาระสำคัญ/ตัวร่าง 4) แบบแสดงความคิดเห็น/ประเด็นข้อคำถาม/ความคิดเห็น/อื่นๆ (ช่องทาง/ที่อยู่ลิงค์) และ 5) สรุปข้อมูล สถิติ ภาพรวม ของผู้แสดงความคิดเห็น

ส่วนที่ 2 ประเด็นเนื้อหาแบบสอบถามความคิดเห็นควรมีลักษณะ “ปลายเปิด” เพื่อจะได้ข้อมูลความคิดเห็นหรือประเด็นต่าง ๆ เพิ่มเติม และสามารถนำประเด็นดังกล่าวไปสรุปและใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ควรจัดทำแบบสอบถามในลักษณะ ( / ) เห็นด้วยมาก หรือ ( X ) เห็นด้วยน้อยให้คลิกหมายเลข 1 ถึง 5 ตามลำดับมากขึ้น เป็นต้น เนื่องจากเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาจะต้องประสานและนำส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังสำนักวิชาการเพื่อใช้โปรแกรมประมวลผล (ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนและใช้ระยะเวลามาก)

## 2) การรับฟังความคิดเห็นผ่านแนวทางการสื่อสารโดยบุคคล

การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในลักษณะเช่นเดียวกันกับการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ โดยการรับฟังความคิดเห็นโดยตรงจากลงพื้นที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการวุฒิสภาพบประชาชน โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตย โครงการอาสาสมัครประชาธิปไตยหมู่บ้าน หรือการจัดทำโครงการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมหากร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการต่อไป อันเป็นรูปแบบและแนวทางดำเนินการในเชิงรุก

3) การจัดอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงของกลุ่มบุคคลตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดโดย

การพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นของสภา และร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งการพิจารณาต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

ทั้งนี้ การพิจารณาดำเนินการของวุฒิสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องคำนึงถึงการเข้าถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น 1) จัดเตรียมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการเข้าถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้พิการหรือทุพพลภาพ 2) การจัดบุคลากรที่เพียงพอและเหมาะสมในการรองรับภารกิจการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

#### (ค) การปรับปรุงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างรอบคอบ จึงขอเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะหน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติ วุฒิสภาควรมีแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) จัดทำระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติ วุฒิสภา กรณีพิจารณาเห็นว่าควรมีการศึกษาผลกระทบ (เพิ่มเติม) โดยมีกรอบเนื้อหาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกคณะกรรมการมีแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่สอดคล้องและเป็นรูปแบบเดียวกัน โดยควรมีรายละเอียด ดังนี้

- (1) วิธีการรับฟังความคิดเห็น
- (2) ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น
- (3) การเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อย

ประกอบด้วยข้อมูล

- สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
- หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น
- ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับ

ฟังความคิดเห็น

(4) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น
- พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น
- ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น

ละประเด็น

(5) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

2) การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ให้คณะกรรมการที่จะดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น โดยให้กำหนดจากผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจดทะเบียนแจ้งไว้ในระบบกลางแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ประกอบด้วย

- ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายนั้น
- ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้
- นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกฎหมายนั้น
- หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น

3) การประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการที่จะดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจออกประกาศกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น และข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเผยแพร่ประกาศแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจในข้อมูลอันจำเป็นและขั้นตอนกระบวนการอย่างครบถ้วนถูกต้อง ผ่านช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะด้วยสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) สื่อสิ่งพิมพ์ โดยให้คณะกรรมการจัดทำสรุปข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการรับฟังความคิดเห็น และให้สำนักการพิมพ์ออกแบบและผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบตาม

ความต้องการของคณะกรรมการธิการ เพื่อประกาศเผยแพร่ หรือให้สำนักประชาสัมพันธ์เผยแพร่ไปยัง สื่อมวลชนต่อไป เช่น ป้ายประกาศ โปสเตอร์ แผ่นพับ เอกสารแจก เป็นต้น

(2) สื่อบุคคล โดยให้คณะกรรมการจัดการประชุม สัมมนา แลกเปลี่ยน หรือให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับข้อมูล ช่องทาง และระยะเวลาที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นนั้น

(3) สื่อโสตทัศน โดยให้คณะกรรมการจัดทำสื่อโสตทัศน เช่น วีดิโอคลิป ภาพยนตร์สั้น คลิปเสียงรายการวิทยุ เพื่อนำส่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการเผยแพร่ ดังนี้

- ให้สำนักประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ผ่านจอทีวีประชาสัมพันธ์

- ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา เผยแพร่

ผ่านโทรทัศน์รัฐสภาระบบดิจิทัล ช่อง 10 และวิทยุรัฐสภา F.M. 87.5 MHz.

(4) สื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยให้คณะกรรมการจัดกิจกรรม หรือร่วม กิจกรรม เพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ผ่านช่องทาง กิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น การสัญจรลงพื้นที่ของโครงการ สนช. พบประชาชน

(5) สื่อดิจิทัล โดยให้คณะกรรมการแจ้งข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ที่ ได้จัดทำขึ้นสำหรับการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเผยแพร่ผ่านสื่อดิจิทัล ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้

- ให้สำนักประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ได้แก่

Facebook Twitter Youtube

- ให้สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เผยแพร่สื่อ

ดิจิทัลต่าง ๆ อาทิ ผ่านเว็บไซต์ โดยให้คณะกรรมการนำส่งข้อมูลสำหรับการเผยแพร่ล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วันทำการ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผ่านทางอินเทอร์เน็ตทีวี ช่อง IPTV1 โดยให้คณะกรรมการนำส่งข้อมูล วีดิโอคลิปมาเพื่อดำเนินการเผยแพร่ ผ่านวิทยุอินเทอร์เน็ต ชื่อ NLA Radio โดยให้คณะกรรมการ นำส่งข้อมูลคลิปเสียงรายการวิทยุ สำหรับการเผยแพร่ต่อไป

#### 4) การกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น

ให้คณะกรรมการดำเนินการตามแนวทาง การจัดทำและการ เสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางที่พัฒนาโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาล

ดิจิทัล (องค์การมหาชน) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลบริการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติของทุกหน่วยงานภาครัฐ ผ่านระบบสารสนเทศกลาง ซึ่งจะเป็นศูนย์กลางบริการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของทุกหน่วยงานภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จเพียงแห่งเดียว และสามารถแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการเสนอของฝ่ายบริหาร และอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ จะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน

(2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) การสำรวจความคิดเห็น

(5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

#### 5) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

(2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟัง ความคิดเห็นแต่ละครั้ง

(3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

(4) ประเด็นที่มีการ แสดงความคิดเห็น

(5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละ

ประเด็น

(6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

(7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา จัดทำ

ร่างกฎหมาย

## ข) ด้านงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเมื่อร่างพระราชบัญญัติเสนอมายังวุฒิสภา ตลอดจนงบประมาณในการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดช่องทางสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งเว็บไซต์ สถานีโทรทัศน์รัฐสภา วิทยุรัฐสภาอย่างชัดเจน และเพียงพอ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากประชาชนมาวิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกชั้นตอน<sup>41</sup>

### 5.2.5 ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรในสายงานนิติการเพื่อรองรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ

การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียด ประกอบกับจะต้องศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและมีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ในลักษณะของการตรวจร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องศึกษารายละเอียดของเนื้อหาที่ผ่านการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาข้อมูลและรายละเอียด ประเด็นการพิจารณาและผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากโดยปกติแล้วการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องทราบถึงรายละเอียดของการพิจารณาว่าสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใด และการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีเหตุผลประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องให้ข้อมูลดังกล่าวต่อคณะกรรมการได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ

สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะที่เป็นกฎหมายในเชิงเทคนิค ผู้ปฏิบัติหน้าที่นิติกรที่ได้รับมอบหมายจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจหลักการและแนวทางปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยการศึกษาเพิ่มเติมจากตำรา บทความ เอกสารที่เกี่ยวข้อง และอื่น ๆ ตลอดจนการศึกษาข้อมูล

<sup>41</sup> อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 36*.

เกี่ยวข้องผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระดับหนึ่งอันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความเกี่ยวกับสนธิสัญญา อนุสัญญา ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกหรือเป็นหลักกฎหมายที่ประเทศไทยจะต้องถือปฏิบัติตามหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ผู้ปฏิบัติหน้าฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาทำความเข้าใจและให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศค่อนข้างมีความซับซ้อนตลอดจนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรส่งเสริมด้านการศึกษาและการฝึกอบรมให้บุคลากรมีความรู้ครอบคลุมสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเชี่ยวชาญเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ/เอกสารวิชาการ

คณะทำงานร่วมสำนักกรรมการธิการ 3 สำนัก. (2561). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการผ่านทางระบบเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา”, วันที่ 23 พฤษภาคม 2561.

ปกรณัม นิลประพันธ์. เอกสารประกอบการบรรยาย สถานการณ์โลกในปัจจุบันกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (Expost evaluation of legislation).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2562) บทบาท หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา. เอกสารประชุมการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา จัดทำโดยคณะอนุกรรมการเตรียมการประชุมสำหรับสมาชิกวุฒิสภา.

สำนักนโยบายและแผน. (2560). แผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2560 – 2564). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

### เอกสารกฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### สัมภาษณ์

- กาญจนรัตน์ สิริโรจน์. (1 เมษายน 2562). สัมภาษณ์. อดีตกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ.  
 ชนะ อยู่สถาพร. (1 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์. อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... .  
 ชาตอุดม ติตถะศิริ. (28 กุมภาพันธ์ 2562). สัมภาษณ์. อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา  
 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... .  
 ปกรณ์ นิลประพันธ์. (1 เมษายน 2562). สัมภาษณ์. อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.  
 อุดม รัฐอัมฤทธิ์. (8 เมษายน 2562). สัมภาษณ์. คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 ในฐานะอดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.  
 อรจิต สิงคาลวณิช. (1 มีนาคม 2562). สัมภาษณ์. อดีตประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... .

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก  
<https://www.senate.go.th/view/1/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2AF/TH-TH>  
 ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.

### เอกสารอื่นๆ

- สรุปการจัดการประชุมกลุ่ม (Focus group Discussion) ของคณะผู้ศึกษาเพื่อระดมความคิดเห็น  
 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 14 มีนาคม 2562.  
 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กงนิติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำ  
 และการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0503/1048 /พ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560.

## ประวัติผู้ศึกษา

1. ชื่อ - นามสกุล นางสาวโฉมเฉลา เอี่ยมไพโรจน์  
ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง  
สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
วุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยครูฉะเชิงเทรา ปี 2537  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปี 2555  
สถานที่ติดต่อ 9/286 หมู่บ้านพุกษาวิลเลจ 17 ตำบลบึงยี่โถ อำเภोधัญบุรี  
จังหวัดปทุมธานี 12130  
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9337  
มือถือ : 08 1828 6592
  
2. ชื่อ - นามสกุล นางทุติยาพร ทวนทอง  
ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์  
สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
วุฒิการศึกษา วิทยาศาสตร์บัณฑิต (สถิติประยุกต์) รร.บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา  
วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เทคโนโลยีสารสนเทศ)  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี  
สถานที่ติดต่อ 39/12 หมู่ที่ 9 ซอยเพชรหิรัญ 26 ถนนเพชรหิรัญ ตำบลบางน้ำผึ้ง  
อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ 10130  
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9272  
มือถือ : 08 2002 2000

3. ชื่อ - นามสกุล นางสาวนงลักษณ์ ชันธิโชติ  
ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง  
สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
วุฒิการศึกษา รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
นิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
สถานที่ติดต่อ 72 ซอยนนทบุรี 52 ถนนสนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย  
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000  
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9336  
มือถือ : 09 4496 2942
4. ชื่อ-สกุล นายพีรพล ยวงนาค  
ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์  
เทคโนโลยี สารสนเทศ และการสื่อสาร สำนักกรรมการ 1  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
สถานที่ติดต่อ 3/381 หมู่บ้านเศรษฐสิริ ถนนประชาชื่น ตำบลท่าทราย  
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000  
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9158  
มือถือ : 08 1825 5844
5. ชื่อ - สกุล นางสาวสิริภัทร พิมพ์แก้ว  
ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน  
คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
คุณวุฒิการศึกษา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
สถานที่ติดต่อ 570/8 พหลโยธิน 58 สายไหม กทม. 10220  
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9162  
มือถือ : 09 7936 9241



9. ชื่อ-สกุล นายเอกชัย บุตสินนท์
- ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ 1  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (นิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ)  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สถานที่ติดต่อ 314/107 หมู่บ้านปรีชา - ล้าเพชร ซอยรามคำแหง 76  
ถนนสุขาภิบาล 3 แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ  
กรุงเทพมหานคร 10240
- หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0 2831 9154  
มือถือ : 08 1441 7967