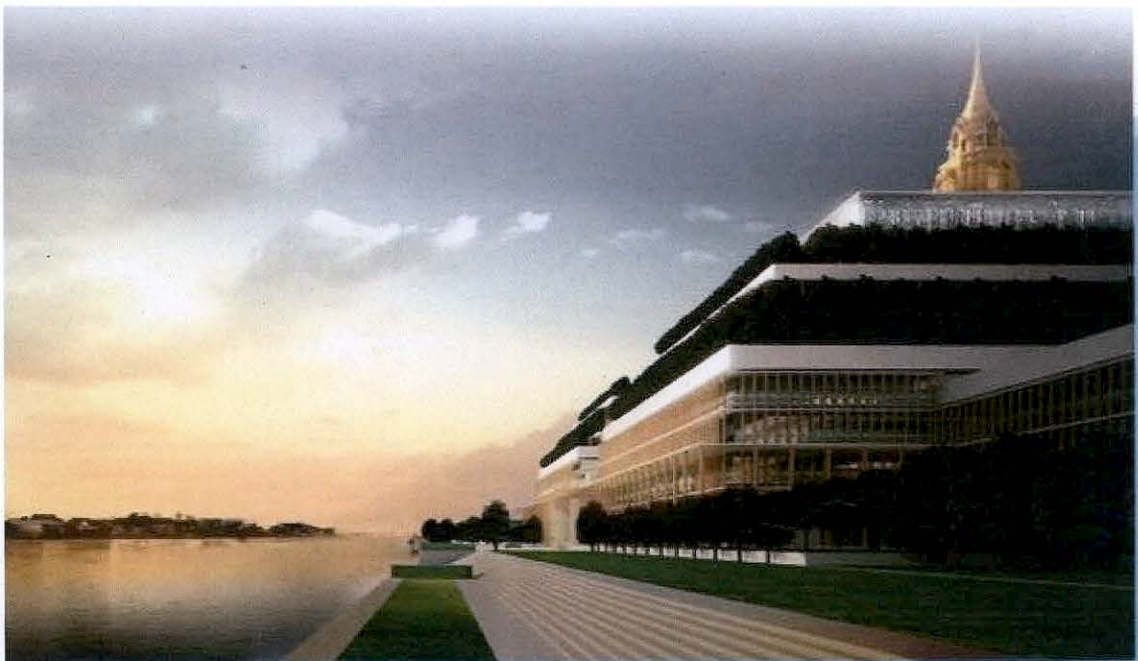




รายงานวิจัย

เรื่อง

การสนับสนุนงานวิชาการ
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ



วิจัยโดย
คณะทำงานวิจัย สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2562 ทั้งนี้ โครงการวิจัยดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มอบหมายให้ข้าราชการของสำนักวิชาการเป็นคณะทำงานวิจัย พร้อมเสนอให้ศาสตราจารย์กิตติคุณ ชนิตา รัชภัทเมือง เป็นที่ปรึกษาโครงการวิจัย โดยท่านอาจารย์สละเวลาให้คำปรึกษาชี้แนะตลอดจนควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานสนับสนุนงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงเสนอแนวทางในการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะทำงานวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับผู้รับบริการ คือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการสำนัก ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน และผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากคณะบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างดี คณะทำงานวิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนร่วมจนทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ คณะทำงานวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้ในอนาคตต่อไป

คณะทำงานวิจัย สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
กันยายน 2562

บทคัดย่อ

ชื่องานวิจัย: การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

จัดทำโดย: คณะทำงานวิจัย สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 2) ปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และ 3) แนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานวิชาการจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ผู้บริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 สำนัก ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ผลการศึกษาได้ข้อค้นพบ ดังนี้

1) การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่างานสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 สำนัก ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 โดยทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการและกฎหมายในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ด้วยการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถเรียงตามกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนี้ (1) การพิจารณาก่อนรับหลักการ ได้แก่ การยกร่างกฎหมายโดยสำนักกฎหมาย การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติและการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักการประชุม (2) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 โดยสำนักวิชาการ (3) การพิจารณาวาระที่ 2 ได้แก่ การจัดทำเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการ การจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกฯ เสนอต่อคณะกรรมการ การจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 และการติดตามประเด็นอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมาตราโดยสำนักการประชุม (4) การพิจารณาวาระที่ 3 ได้แก่ การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบเพื่อส่งให้วุฒิสภาโดยสำนักการประชุม นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1-3 สำนักวิชาการยังได้ให้บริการด้านวิชาการตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ และสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ยังได้ให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย

2) ปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พบว่า ปัญหาจากการปฏิบัติงานแบ่งเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้รับบริการ) พบปัญหาที่ได้จากการรับบริการ คือ ความล่าช้าการใช้ระยะเวลาในการค้นคว้าข้อมูลหรือติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ปัญหาในการสื่อสารระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน สารสนเทศทางวิชาการและกฎหมายที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังมีรูปแบบไม่น่าสนใจและเข้าถึงได้ค่อนข้างยาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่ใช้ระดับผู้เชี่ยวชาญและมีจำนวนไม่เพียงพอ ขาดการให้บริการข้อมูลในเชิงวิเคราะห์ และการติดตามประเมินผลกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับ และ (2) บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้บริการ) พบปัญหาที่เกิดจากการให้บริการ คือ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานค่อนข้างจำกัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา สถานที่ปฏิบัติงานมีหลายแห่ง ซึ่งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการติดต่อประสานงาน มีข้อจำกัดด้านการสืบค้นข้อมูลจากหน่วยงานต้นเรื่อง การเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมกะทันหัน ปัญหาการสื่อสารระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ และขาดการสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอก

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายของรัฐบาล และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น

3) แนวทางการพัฒนางานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า (1) ควรพัฒนาทักษะของบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านวิชาการและกฎหมายทั้งในเชิงค้นคว้า วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล (2) ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติให้ครบทุกกระบวนการขั้นตอน (3) เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำหรับวาระที่ 1 ที่จัดทำโดยสำนักวิชาการ ควรเพิ่มการวิเคราะห์เชิงลึก การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำเสนอความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง (4) ผู้บริหารควรกำหนดนโยบายให้มีระบบติดตามการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายภายหลังที่พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด (5) ควรกำหนดการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และมีการวางแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพ (6) ควรพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศด้านกฎหมายและด้านวิชาการในรูปแบบฐานข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่และจำแนกตามประเภทของกฎหมายให้มีการสืบค้นที่ง่าย รวดเร็ว และทันสมัย รวมถึงจัดทำฐานข้อมูลให้มีความเชื่อมโยงทั้งการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (7) ควรปรับปรุงการบริหารจัดการเครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอและพร้อมใช้อยู่เสมอ (8) ควรมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในด้านกระบวนการและบุคลากรกับหน่วยงานภายในและภายนอก โดยเฉพาะกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อขยายและพัฒนาแหล่งข้อมูลสารสนเทศ และความร่วมมือทางวิชาการอย่างเป็นระบบ และ (9) ควรสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อการให้บริการของสำนักที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสอบถามความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการบริการวิชาการอย่างต่อเนื่องเพื่อนำไปพัฒนางานวิชาการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Abstract

Research Topic: The Academic Support Services of the Secretariat of the House of Representatives in the Legislative Process

Conducted by: Research Team, the Bureau of Academic Services, the Secretariat of the House of Representatives

The research study has objectives to describe the academic support services of the Secretariat of the House of Representatives in the legislative process under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007); to analyse problems and identify factors related to the academic services in the legislative process; and to develop the academic services in the legislative process under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).

The qualitative research study is based on a literature review on relevant documents, in-depth interview and focus group research. Respondents are divided into three groups, including Members of the 25th House of Representatives, the Secretariat executives and officials that support the core business of legislation.

According to the research study, there were six Bureaus-Bureau of Parliamentary Proceedings, Bureau of Legal Affairs, Bureau of Academic Services, Bureau of Committee 1, Bureau of Committee 2, and Bureau of Committee 3-playing a key role to serve academic services to the House Members in the law making process under the 2007 Constitution. The six major Bureaus assisted the House Members in each stage of the legislative process by providing academic information, research services and legal advices. The Bureau of Legal Affairs has a duty to assist the House Members to draft bills while the Bureau of Parliamentary Proceedings is responsible for analysing all bills proposed to the House. At the first reading of the legislative process, the Bureau of Academic Services provides bill consideration to packs for the House Members. At the second reading, the Bureaus of Committee 1, 2 and 3 prepare relevant documents for committees to consider bills in more detail as well as reports of considered bills with committees' recommended changes, commentaries and important considered issues. When bills are sent back to the plenary for the second time, the Bureau of Parliamentary Proceedings monitors and records floor debates and voting. At the third reading, the Bureau of Parliamentary Proceedings prepares final bill reports in order to submit to the House of Senate. Apart from mentioned support services, the Bureau of Academic Services also provide customised quick research services on requests and the other five Bureaus provide legal advices to assist the House Members and committees throughout the legislative process.

Furthermore, the research study reveals problems and factors related to the academic services in the legislative process. With the House Members' opinions, the problems

that they have found when receiving the academic services include, delays in services due to contacts with external agencies for data and information, communication problems between the House Members and the Secretariat officials, a poor creative presentation of information on the National Assembly website and difficulty in accessing to information resources, and a lack of staff with professions to provide specialised academic services and legal assessment. For the Secretariat officials, the problems are limitation of time to carry out their duties, an insufficient number of professional staff, several separate working places, difficulty in dealing with external agencies to get information as requested, unexpected changes of the agenda for the day's sitting, communication problems between the House Members and officials, and discontinuous networking with internal offices and external agencies in support of academic services.

Moreover, there are factors affecting academic services in the legislative process; for example, political changes, executive policies, domestic and international contexts and additional legislative procedures under the 2017 Constitution.

To meet the expectations of the House Members, the Secretariat needs to improve the effectiveness of academic support services in the legislative process by: 1) developing academic skills and building expertise of the Secretariat officials, 2) producing legislative process handbooks for officials to help them meet expectations of the House Members, 3) improving bill consideration packs more accurate and specific, 4) initiating a system for monitoring and evaluating laws, 5) building a real culture of learning organisation and improving recruitment, 6) upgrading information management system as well as building data linkage between the Secretariat of the House of Representatives and the Secretariat of the House of Senate for greater access to legislative information, 7) managing tools and equipment to ensure that they are available for usage and in good condition, 8) supporting information and expertise exchange with other agencies, and 9) strengthening relationship between the House Members and the Secretariat officials to enable a better understanding and conducting satisfaction surveys for greater academic services in the legislative process.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ชื่องานวิจัย : การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติ
ผู้วิจัย : คณะทำงานวิจัย สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปีที่จัดทำ : 2562

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายเลขานุการ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน และไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูล ความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรเครื่องมืออำนวยความสะดวก และกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยข้อมูลทางวิชาการที่จัดทำขึ้นต้องมาจากการศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ข้อมูลมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง ทันสมัย เป็นกลาง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือพาดพิงบุคคลหรือองค์กรใด โดยมีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปพร้อมเสนอความเห็นที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายเลขานุการของสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากร และรูปแบบการให้บริการทางวิชาการมาเป็นลำดับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการข้อมูลทางวิชาการที่หลากหลายทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพสำหรับประกอบการประชุมและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ ตลอดจนการให้บริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการของหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 2) ปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และ 3) แนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานวิชาการจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ผู้บริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จาก 6 สำนัก ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ผลการศึกษาได้ข้อสรุป ดังนี้

1) การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานสำคัญหลักทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและสนับสนุนงานวิชาการต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในการดำเนินการดังกล่าว การสนับสนุนงานวิชาการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายที่นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องของร่างพระราชบัญญัติโดยดำเนินงานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 สำนัก ที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการสนับสนุนงานวิชาการคือ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ (1) กระบวนการพิจารณาก่อนรับหลักการ (2) การพิจารณาวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ (3) การพิจารณาวาระที่ 2 การพิจารณาโดยกรรมการ และสภาผู้แทนราษฎรเรียงตามลำดับมาตรา และ (4) การพิจารณาวาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยในแต่ละขั้นตอนแต่ละสำนักจะทำหน้าที่ที่แตกต่างกันตามอำนาจและความรับผิดชอบ สามารถเรียงตามกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1) การพิจารณาก่อนรับหลักการ ได้แก่

- (1) การยกร่างกฎหมาย โดยสำนักกฎหมาย
- (2) การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ โดยสำนักการประชุม
- (3) การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ โดยสำนักการประชุม

2) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง โดยสำนักวิชาการ

3) การพิจารณาวาระที่สอง ได้แก่

- (1) การจัดทำเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมาธิการ
- (2) การจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกฯ เสนอคณะกรรมาธิการ

(3) การจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ หัวข้อ (1) (2) และ (3) ในการพิจารณาวาระที่สอง โดยสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 และ

(4) การติดตามประเด็นอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมาตรา โดยสำนักการประชุม

4) การพิจารณาวาระที่สาม ได้แก่

(1) การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา โดยสำนักการประชุม และ

(2) การติดตามผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3

นอกจากนี้ ในตลอดทั้งกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตียังมีการให้บริการด้านวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) โดยสำนักวิชาการ และการให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และ สำนักกรรมการ 3

2) ปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ พบว่า

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้รับบริการ) ต้องการข้อมูลวิชาการจำนวนมากในเชิงลึก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านที่ดำรงตำแหน่งสมัยแรกอาจยังไม่เข้าใจในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายในทุกขั้นตอน ปัญหาการติดต่อประสานงานและการสื่อสารระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน การใช้บริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่รวดเร็ว ส่วนเว็บไซต์ของสำนักงานยังขาดความน่าสนใจ มีความยุ่งยากในการเข้าถึงข้อมูล จึงไม่สะดวกต่อการสืบค้นบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการให้บริการข้อมูลด้านกฎหมายยังเป็นระดับผู้ปฏิบัติงานไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลในการพิจารณากฎหมายที่ผ่านมามากได้จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนใหญ่ ยังขาดข้อมูลการวิเคราะห์การติดตามประเมินผลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วว่าเกิดประโยชน์หรือมีผลกระทบหรือเกิดปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการจัดทำข้อมูลวิชาการให้ตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ

(2) บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้บริการ) ได้แก่ มีระยะเวลาการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาในการจัดทำข้อมูลเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันในที่ประชุมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ต่างกันจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง สถานที่ทำงานมีหลายแห่งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการติดต่อประสานงานในระยะเวลาที่เร่งด่วน ข้อจำกัดด้านการสืบค้นและการประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต้นเรื่อง การเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมกะทันหันทำให้เตรียมข้อมูลประกอบการประชุมไม่ทันการณ์ จำนวนปริมาณงานที่มีมากและหลากหลายทั้งงานการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและงานที่เกี่ยวข้องตามตัวชี้วัดและยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ ปัญหาการ

สื่อสารระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ ขาดการสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงาน ภายในและภายนอกในการจัดทำงานวิชาการ และขาดเครื่องมืออุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก และเทคโนโลยี ที่ทันสมัยในการจัดทำเอกสารวิชาการ

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ตามบทบัญญัติ คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายของรัฐบาล และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเสริมและให้ความสำคัญกับงานวิชาการและการพัฒนาบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้น การมอบนโยบายของผู้บริหารที่ชัดเจนและมีการถ่ายทอดอย่างเป็นระบบ ความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรภายใต้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการ สร้างเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานภายในและภายนอก

3) แนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่

(1) ด้านบุคลากร ควรพัฒนาทักษะของบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงาน ด้านวิชาการและงานกฎหมายให้มากขึ้น

(2) ด้านงานเอกสาร/งานวิชาการ ควรมีการจัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านกระบวนการ ตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วาระที่ 1-3 รวมทั้งการกำหนด รูปแบบของรายงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบของคำแปรญัตติ ของสมาชิกหรือการสงวนความเห็นของกรรมการที่ต้องปรากฏอยู่ในรายงานคณะกรรมการเพื่อวาง แนวทางปฏิบัติงานให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักวิชาการควร เพิ่มการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ในเชิงลึก รวมทั้งนำเสนอ ความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ด้วยตามข้อเท็จจริง

(3) ด้านนโยบาย/โครงสร้าง ผู้บริหารควรกำหนดนโยบายให้มีระบบติดตามการวิเคราะห์ ผลกระทบภายหลังที่พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด มีการกำหนดการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรแห่ง การเรียนรู้ มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคลากรในหน่วยงาน ควรมีการวางแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความเป็นธรรมให้สัมพันธ์กับตำแหน่งที่ รับผิดชอบโดยตรง ส่งเสริมให้บุคลากรมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนงานทุกระดับ สร้างระบบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับค่าตอบแทน กำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติให้เป็นรูปธรรมเพื่อรองรับ กระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(4) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ควรพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศด้านกฎหมายและด้าน วิชาการในรูปแบบฐานข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่และจำแนกตามประเภทของกฎหมายให้มีการสืบค้นที่ง่าย รวดเร็ว และทันสมัย มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น และปรับปรุงการบริหารจัดการ เครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอและพร้อมใ้ใช้อยู่เสมอ รวมถึงจัดทำฐานข้อมูลให้มีความเชื่อมโยงทั้งการประชุมสภา

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้มีการสนับสนุนทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั้งการพิจารณาตามวาระ 1-3 ในสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาตามวาระ 1-3 ในวุฒิสภา

(5) ด้านกระบวนการ ควรมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อขยายและพัฒนาแหล่งข้อมูลสารสนเทศ และความร่วมมือทางวิชาการมากขึ้น สนับสนุนให้มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดการบูรณาการข้อมูลและมีการติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ ควรมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือบุคลากรของแต่ละสำนักที่เกี่ยวข้องมีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีการสร้างกลไกการประสานงานและติดตามงานด้านนิติบัญญัติทั้งหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก การส่งเสริมให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 วาระของที่ประชุมวุฒิสภาจะทำให้ได้ทราบผลการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง และช่วยให้การดำเนินการระหว่าง 2 สำนักงานมีความคล่องตัวและเป็นการบูรณาการมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อการให้บริการของสำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดความไว้วางใจและความพึงพอใจในการให้บริการ มีการจัดทำแบบสอบถามความต้องการบริการข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดทำเป็นรายงานในฐานข้อมูลความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่ได้จากการวิจัยสามารถแบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ (1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมอบนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการพัฒนางานวิชาการและการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการ (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานภายในสำนักงาน/ คณะกรรมการ/ คณะอนุกรรมการ/ คณะทำงาน เพื่อศึกษาและประเมินผลการสนับสนุนงานวิชาการในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานฯ อย่างต่อเนื่องให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนางานวิชาการให้มีคุณภาพสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง (3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการในทุกสายงานที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน และเป็นการพัฒนาแบบเข้มข้นสามารถนำมาใช้ได้จริงในเชิงคุณภาพ ให้มีทักษะมีสมรรถนะ และศักยภาพในการทำงานอย่างมืออาชีพ

2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน คือ (1) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการนิติบัญญัติควรมีการประสานหารืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของการบูรณาการและข้อมูล ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนาการจัดทำงานวิชาการให้มีคุณภาพ (2) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการควรมีการจัดประชุมสัมมนา ระดมความคิดเห็น สนทนากลุ่มระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบการจัดการความรู้ (KM) ที่เป็นรูปธรรมและจัดทำแฟ้มองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน (3) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการควรมีการประเมินผลความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจต่อการให้บริการงานวิชาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง มีการรายงานผลการปรับปรุงและพัฒนางานวิชาการให้ชัดเจน และ (4) การสร้างความสัมพันธ์อันดีทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่จะเกิดประโยชน์ต่อการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในระยะยาว

3) ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป คือ (1) การศึกษาวิจัยต่อยอดในเชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนางานวิชาการเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงการพิจารณาของวุฒิสภา (2) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่สำคัญในการปฏิบัติงานวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ (3) การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดแนวทางบูรณาการการจัดทำเอกสารวิชาการระหว่างหน่วยงานร่วมกันในสังกัดรัฐสภา

สารบัญ

| | หน้า |
|---|-----------|
| คำนำ | I |
| บทคัดย่อ | II |
| Abstract | IV |
| บทสรุปผู้บริหาร | VI |
| สารบัญ | XII |
| สารบัญตาราง | XIII |
| สารบัญแผนภาพ | XIV |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 4 |
| 1.3 ขอบเขตการวิจัย | 4 |
| 1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย | 4 |
| 1.5 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ | 4 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 5 |
| บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี | 7 |
| 2.1 การทบทวนวรรณกรรม | 7 |
| 2.2 กรอบการศึกษาวิจัย | 38 |
| บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย | 39 |
| 3.1 ประเด็นศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล | 39 |
| 3.2 วิธีการวิจัย | 39 |
| 3.3 ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล | 41 |
| บทที่ 4 ผลการศึกษา | 43 |
| 4.1 ผลการศึกษาเอกสาร | 43 |
| 4.2 ผลการสัมภาษณ์ | 65 |
| 4.3 ผลการสนทนากลุ่ม (Focus Group) | 86 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 5 บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ | 93 |
| 5.1 บทสรุป | 93 |
| 5.2 อภิปรายผล | 100 |
| 5.3 ข้อเสนอแนะ | 108 |
| บรรณานุกรม | 110 |

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 แสดงสรุปผลการศึกษาเอกสารการให้บริการวิชาการ
ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

63

สารบัญแผนภาพ

| | | หน้า |
|-------------|--|------|
| แผนภาพที่ 1 | แสดงกรอบการศึกษาวิจัย | 38 |
| แผนภาพที่ 2 | แสดงการให้บริการวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร | 66 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานสนับสนุนของสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านการประชุมและวิชาการในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการและบุคคลในวงงานรัฐสภา ดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญของประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพัฒนากระบวนการ การปฏิบัติงานของบุคลากรและรูปแบบการให้บริการทางวิชาการมาเป็นลำดับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการข้อมูลทางวิชาการที่หลากหลายทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพสำหรับประกอบการประชุมและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ ตลอดจนการให้บริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีหน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานโดยตรงเพื่อสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ก่อนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ การพิจารณาวาระที่ 2 ชั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และการพิจารณาวาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายเลขานุการ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน และไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลบุคลากร เครื่องมือ และกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรง จำนวน 6 สำนัก ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 โดยสำนักกฎหมายจะทำหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการในการยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอและบรรจุเข้าเป็นเรื่องพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 รับหลักการ รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและวิเคราะห์กฎหมายตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ สำนักการประชุมทำหน้าที่ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ สำนักวิชาการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาในวาระที่ 1 รวมทั้งให้บริการข้อมูลวิชาการตามที่สมาชิกต้องการหรือประสงค์ ส่วนสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ทำหน้าที่จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ การจัดทำเอกสารคำแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และสนับสนุนข้อมูลสำหรับการชี้แจงของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสำนักการประชุมจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา ทั้งนี้ หน่วยงานภายในทั้ง 6 สำนักหลักดังกล่าว ได้ทำหน้าที่ในการจัดทำเอกสารวิชาการและเสนอความเห็นทางกฎหมาย ตลอดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรด้วย อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างกฎหมายไว้ว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้การสนับสนุนงานวิชาการเปลี่ยนแปลงไป โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจต้องจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ข้อมูลทางวิชาการจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยข้อมูลทางวิชาการที่จัดทำขึ้นต้องมาจากการศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ข้อมูลมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง ทันสมัย เป็นกลาง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือพาดพิงบุคคลหรือองค์กรใด โดยมีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปพร้อมเสนอความเห็นที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ จากผลสะท้อนความคิดเห็นจากการศึกษาผลสำรวจความพึงพอใจการให้บริการเวทีประชุมสัมมนาทางวิชาการ ซึ่งได้เก็บข้อมูลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พบปัญหาของการให้บริการจากการปฏิบัติงาน มีดังนี้

1. เนื่องจากภารกิจหลักของสำนักงานฯ เป็นการดำเนินงานสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน ซึ่งมีความหลากหลาย มีขอบเขตของงานที่กว้างและยุ่งยากซับซ้อน จึงจำเป็นต้องมีการค้นหาความต้องการที่แท้จริงต่อการให้บริการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และประชาชนว่าคืออะไร ต้องการบริการประเภทไหน อย่างไร เพื่อให้สำนักงานฯ จะต้องมีการจัดระบบงานให้เป็นระบบ และสามารถจัดหาผลผลิตและบริการด้านวิชาการอย่างมีคุณภาพ

2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2560 มาตรา 77 กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย และให้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

3. กฎหมายบางฉบับมีรายละเอียดเนื้อหาหลากหลายมาตราและซับซ้อน เช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น ส่งผลต่อกระบวนการยกร่างกฎหมายที่ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน เพราะผู้ยกร่างกฎหมายต้องมีความรู้และประสบการณ์ในร่างกฎหมายฉบับนั้นค่อนข้างมาก

4. การพัฒนาข้อมูลด้านกฎหมายยังขาดระบบ และการบูรณาการฐานข้อมูล กระบวนการพิจารณาด้านกฎหมายกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา บุคคลในวงงานรัฐสภาและประชาชน สามารถติดตามผลการพิจารณาร่างกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสะดวกมากขึ้นในการศึกษา ค้นคว้า ติดตามรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมายที่ได้มีการอภิปรายไว้แล้ว

5. การผลิตผลงานวิชาการยังขาดการวิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัยในเชิงลึก ประกอบการนำเสนอความคิดเห็นทางวิชาการในแง่มุมต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือ และมีแหล่งอ้างอิงที่ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นการยกระดับการให้บริการของสำนักงานฯ ได้อย่างมีคุณภาพ นอกเหนือจากการปฏิบัติงานสนับสนุนงานประชุมสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการธิการ

6. ขาดความชัดเจนในการพัฒนาและกำหนดแนวทางการทำงานและให้บริการข้อมูลด้านวิชาการ และกฎหมายร่วมกันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในภารกิจของรัฐสภา โดยเฉพาะการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ และด้านรัฐสภาอาเซียน เพื่อให้การดำเนินงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ

7. การมอบหมายความรับผิดชอบภายในหน่วยงานภายในสังกัดรัฐสภายังไม่ชัดเจน และขาดการติดตามการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และคณะกรรมการธิการ ในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงและขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะการติดตามผลของการบังคับใช้กฎหมายและไม่เคยมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียภายหลังการใช้กฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลด้านกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขหรือควรรยกเลิกกฎหมายที่อาจล้าหลัง ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

8. การส่งเสริมพัฒนาให้บุคลากรของสำนักงานฯ จะต้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ โดยการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างมีอาชีพ เช่น กฎหมาย วิชาการ ภาษาต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อให้สามารถสนับสนุนงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการธิการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันเวลาและผลงานเป็นที่น่าเชื่อถือ

จากการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการให้บริการด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้จากผลสำรวจความพึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลในวงงานรัฐสภา และการสัมมนาวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนางานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา พบปัญหาของการสนับสนุนงานวิชาการที่ควรมีการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานด้านวิชาการให้มีประสิทธิภาพ เช่น 1) ขาดการทำงานเชิงรุกและบูรณาการการให้บริการระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้สามารถบริการด้านวิชาการได้อย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว และตรงต่อความต้องการ 2) ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายบางฉบับมีรายละเอียดเนื้อหาจำนวนมากและมีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นหลายฉบับ อีกทั้งผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย 3) ฐานข้อมูลด้านกฎหมายยังไม่เป็นระบบในเชิงบูรณาการทั้งในส่วนของการพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 4) มีการประชาสัมพันธ์การให้บริการด้านวิชาการให้สมาชิกรับทราบค่อนข้างน้อย เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องให้ความสำคัญในการปรับปรุง พัฒนางานวิชาการในเชิงคุณภาพเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง อาทิ การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) จึงจะต้องอาศัยกลไกด้านกฎหมายในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน

ของทุกภาคส่วน ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา จึงเห็นชอบให้บุคลากรของสำนักวิชาการดำเนินงานศึกษาวิจัยเรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการ ของหน่วยงานภายใน ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาและปัจจัย ที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลต่อการทำงาน เพื่อจะได้กำหนดแนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

2.3 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการสนับสนุนงานด้านวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 6 สำนัก ประกอบด้วย 1) สำนักกฎหมาย 2) สำนักการ ประชุม 3) สำนักวิชาการ 4) สำนักกรรมธิการ 1 5) สำนักกรรมธิการ 2 และ 6) สำนักกรรมธิการ 3 ศึกษา ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางการพัฒนางานวิชาการของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีประสิทธิภาพ

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย 1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการ นิติบัญญัติ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงาน สนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และ 3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

1.5 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1) ร่างพระราชบัญญัติ หมายถึง ร่างกฎหมาย ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และไม่ใช่นร่างกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องทางการเงิน งบประมาณรายจ่าย หรือมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ และร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ

2) การสนับสนุนงานวิชาการ หมายถึง การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายที่นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องของร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาก่อนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ การพิจารณาวาระที่ 2 การพิจารณาโดยกรรมาธิการ และสภาผู้แทนราษฎรเรียงตามลำดับมาตรา และการพิจารณาวาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยเป็นการปฏิบัติงานด้านวิชาการของ 6 สำนักคือ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักกรรมาธิการ 3 ประกอบด้วย

(1) การพิจารณาก่อนรับหลักการ เป็นการดำเนินงานก่อนสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 1 ได้แก่ 1) การยกร่างกฎหมาย 2) การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ และ 3) การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ

(2) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 (อ.พ.) ของร่างพระราชบัญญัติ

(3) การพิจารณาวาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ 1) การจัดทำเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมาธิการ 2) การจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกเสนอคณะกรรมาธิการ 3) การจัดทำรายงานร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

(4) การพิจารณาวาระที่สาม เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ มติของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

นอกจากนี้ หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 6 สำนัก ยังได้ปฏิบัติงานให้บริการด้านวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) และการเสนอความเห็นทางวิชาการและกฎหมายประกอบการพิจารณาตลอดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย

3) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เริ่มต้นตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรจนถึงขั้นตอนที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ ก่อนที่จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

2) ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) ได้รับทราบแนวทางการพัฒนางานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี

การศึกษาวิจัยเรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการสำรวจแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 การทบทวนวรรณกรรม ประกอบด้วย

- 2.1.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 2.1.2 การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการวิจัยสำหรับรัฐสภา
- 2.1.4 การบริการงานวิจัยและวิชาการของรัฐสภาต่างประเทศ
- 2.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐสภาไทยใช้ระบบรัฐสภาคู่ (Bicameral System) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนโดยตรง มีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร โดยทำหน้าที่เป็นสภาที่สอง ช่วยถ่วงดุลอำนาจที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และพิจารณาเรื่องสำคัญของประเทศร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองสภาเพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงความรวมถึงการออกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในการบริหารปกครองประเทศ สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร มีการกำหนดการพิจารณาไว้เป็น 3 วาระ ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 144)

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

1. คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

โดยปกติแล้ว การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา แต่การแปรญัตติเพิ่ม ตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของ

คณะกรรมการการเกี่ยวด้วย คำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หากไม่เห็นด้วยกับการแปรญัตติ มีการสงวน คำแปรญัตติหรือการสงวนความเห็นไว้เป็นประการใด

2. กรรมการการเต็มสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรประกอบกันเป็นคณะกรรมการการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการการด้วยการพิจารณาของคณะกรรมการการเต็มสภา เป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรการรวมกันไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการการเต็มสภานั้น สภาผู้แทนราษฎร จะตั้งคณะกรรมการการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

วาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 3 นี้ จะไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่ สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการ เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา จะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่กับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ สภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมา

วาระที่ 2 พิจารณาในรายละเอียดโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นหรือกรรมการ การเต็มสภา โดยในขั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาและแปรญัตติเช่นเดียวกับการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าใน วาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 2 ไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่าง พระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณา ใหม่ได้ต่อเมื่อพ้นเวลาไปแล้ว 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ หากร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจหยิบยกร่าง พระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นเวลาไปแล้ว 10 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขมาก ให้ทั้งสองสภาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกของสภานั้น มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วต่อทั้งสองสภา ถ้าทั้งสองสภาเห็นชอบด้วย แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ก็ต่อเมื่อพ้นเวลาไปแล้ว 180 วัน เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาได้หลังจากพ้นเวลาไปแล้ว 10 วัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยเสียงข้างมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็มีรายละเอียดบางประการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแตกต่างไปจากเดิม ดังนี้

1. ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนของที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

3. กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีอำนาจหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ เร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

4. ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจทำหน้าที่ได้ ก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้มีการดำเนินการต่อไปได้

2.1.2 การสนับสนุนข้อมูลวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก่สภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพทางสังคมและการเมืองของประเทศ อย่างเช่น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเปลี่ยนเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511 และได้มีการโอนกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และใน พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้มีฐานะเทียบเท่ากรม

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในหลายครั้ง เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา โดยสามารถรองรับการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (“ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”, ม.ป.ป.) โดยตลอดระยะเวลาในการดำเนินงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ทบทวนทิศทางการพัฒนาองค์กร เพื่อรองรับบทบาทภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับบริบทในแต่ละช่วงเวลาของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีแผนปฏิบัติราชการ ที่จัดทำขึ้นภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561–2580 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการให้เกิดประสิทธิภาพ และมีทิศทางการพัฒนาเพื่อรองรับและขับเคลื่อนกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

แผนปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561–2580 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร ดังนี้

วิสัยทัศน์ การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติเพื่อประเทศชาติและประชาชน

พันธกิจ ประกอบด้วย 1) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2) สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เป้าหมายองค์กร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีขีดความสามารถสูงในการสนับสนุนงานของสถาบันนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (สำนักนโยบายและแผน, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 9-10)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานด้านเลขานุการและด้านวิชาการให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ในส่วนของการสนับสนุนงานด้านวิชาการสำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยหน่วยงานภายใน 6 สำนัก ซึ่งได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 รับผิดชอบในการดำเนินการ ดังนี้

1. การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยสำนักการประชุมมีหน้าที่ในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สำนักการประชุมจะตรวจสอบและเสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137 (2)) หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้หรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องหรือไม่ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้ ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในระหว่างที่มีการยับยั้งไม่ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 139) และต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขัดต่อหลักนิติธรรมเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือไม่ รวมทั้งต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายใช้บังคับเป็นการเจาะจงแก่กรณีใดหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26)

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็น 3 วาระ โดยมีหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละวาระ ดังนี้

1) **วาระที่หนึ่ง** ชั้นรับหลักการ มีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

(1) **สำนักวิชาการ** จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จัดทำข้อมูลและข้อเสนอแนะทางวิชาการตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวิเคราะห์เสนอความเห็นและให้บริการทางวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) **สำนักกฎหมาย** ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย และศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) **วาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ** มีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการ ดังนี้

(1) **สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น โดยในการสนับสนุนงานด้านวิชาการนั้น สำนักกรรมาธิการทั้ง 3 สำนัก จะดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา หรือจัดทำเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการ รับคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ ทั้งเปรียบเทียบคำแปรญัตติและกฎหมาย ตลอดจนจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นรายมาตรา ตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติไปจนจบร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปในวาระที่ 3

(2) **สำนักวิชาการ** ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและข้อเสนอแนะทางวิชาการ ในประเด็นต่าง ๆ ตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ และให้บริการด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

(3) **สำนักกฎหมาย** จัดทำคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมาธิการที่มีความประสงค์จะแก้ไขถ้อยคำหรือเนื้อความในร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว

3) **วาระที่สาม ชั้นลงมติให้ความเห็นชอบ** มีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ สำนักการประชุมดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติและ **สำนักกรรมาธิการ** ติดตามผลการอภิปรายและลงมติในวาระที่ 3

สำหรับประเด็นเพิ่มเติมในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หน่วยงานที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามรายการที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แม้กระบวนการต่าง ๆ ในมาตรา 77 จะต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วโดยฝ่ายบริหาร แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเลขานุการของสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องมีการตรวจสอบร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งว่าเป็นไปตามมาตรา 77 หรือไม่

บทบัญญัติในมาตรา 77 แบ่งเนื้อหาออกได้เป็น 3 ส่วนคือ มาตรา 77 วรรคหนึ่ง เป็นนโยบายเกี่ยวกับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการ

ดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน เป็นต้น เป็นการวางแนวทางการดำเนินงานด้านกฎหมายของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ในการจัดให้มีกฎหมายและการตรากฎหมายใหม่

ส่วนที่สอง มาตรา 77 วรรคสอง เป็นแนวนโยบายในการตรากฎหมาย และกำหนดขั้นตอนที่สำคัญในการตรากฎหมาย คือ การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และส่วนมาตรา 77 วรรคสาม เป็นเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และระยะเวลาในการดำเนินตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใน 2 มิติ คือ ในฐานะของหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจำนวน 5 ฉบับ ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ คือ 1) พระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 3) พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2516 และกฎหมายเก่าที่ไม่ได้ถือปฏิบัติแล้วคือ 5) พระราชบัญญัติยศตำรวจสภา พ.ศ. 2512 ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่นเดียวกัน คือจะต้องมีการตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัตินั้น ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

อีกมิติหนึ่ง คือ เนื่องจากมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีหลักการหรือสาระสำคัญแตกต่างไปจากร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรอาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องประมวลความเห็น รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัตินั้นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย นอกจากนั้นแล้ว ในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ หากคณะกรรมาธิการมีการแก้ไขในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบของมาตราที่คณะกรรมาธิการแก้ไขด้วย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งในประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่แม้ยังไม่มีคำตอบเนื่องจากต้องรอให้มีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เสียก่อนก็ตาม แต่ก็ก็เป็นกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจะต้องเตรียมความพร้อมของบุคลากรเพื่อรองรับการปฏิบัติงานให้กับสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคตด้วย

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการวิจัยสำหรับรัฐสภา

รัฐสภาของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และภารกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ

ลักษณะการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยมีอำนาจ หน้าที่ และภารกิจ ดังนี้

- การตรากฎหมาย (นิติบัญญัติ)
- การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดิน หรือการจัดเก็บภาษี
- การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร
- การให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา และติดตามหน่วยงานที่ดูแลการปฏิบัติตามสนธิสัญญา
- การอภิปรายประเด็นสำคัญในระดับชาติและระหว่างประเทศ
- การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการรับเรื่องราวร้องทุกข์
- การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ความคาดหวังของประชาชนและแรงกดดันจากสื่อมวลชนที่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่งผลให้การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเต็มไปด้วยความกดดัน ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงต้องการข้อมูลจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการพิจารณากฎหมายและตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ โดยข้อมูลที่น่ามาใช้จำเป็นต้องมีความถูกต้อง กระชับ ชัดเจน และทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับงานและช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานสนับสนุนของรัฐสภาจึงต้องให้ความสำคัญกับงานบริการสารสนเทศ งานวิชาการ และวิจัย โดยจะให้สมาชิกรัฐสภาพึงพิงข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอ แม้หน่วยงานของรัฐบาลพร้อมให้ข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภา แต่ข้อมูลที่ให้นั้นย่อมเป็นไปในทางสนับสนุนรัฐบาล ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีแหล่งข้อมูลที่เป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความสัมพันธ์แบบถ่วงดุลตรวจสอบกับฝ่ายบริหารได้ (Cunningham, 2009, pp. 19–21)

โดยทั่วไปหน่วยบริการวิจัยหรือวิชาการของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ให้บริการและผลิตงานวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและบุคคลในวงงานรัฐสภาอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. แบบทั่วไป (General Products) อาทิ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อมูลพื้นฐาน เอกสารข้อเท็จจริง ชุดข้อมูลสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ
2. แบบตามความต้องการของผู้รับบริการ (Customised Products) อาทิ การศึกษาวิเคราะห์หรือบรรยายสรุปเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อตอบสนองการใช้งานของผู้รับบริการเป็นรายบุคคล

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันหน่วยบริการวิชาการของรัฐสภาทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะจัดทำเอกสารวิชาการไว้ล่วงหน้าเพิ่มขึ้น เพื่อให้บริการเชิงรุกแก่สมาชิกรัฐสภา โดยไม่จำกัดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งใช้เท่านั้น แต่ทั้งนี้งานบริการวิชาการตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคลก็ยังคงมีความสำคัญ สำหรับเอกสารวิชาการที่มีแนวโน้มว่าหน่วยบริการวิชาการของรัฐสภาจะผลิตเพิ่มขึ้น คือ เอกสารวิจัยเชิงลึก ที่มีการนำเสนอแบบตรงประเด็น สั้น และกระชับ เพื่อให้

สอดคล้องกับการใช้งานของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น หน่วยบริการวิชาการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ จึงกำลังพัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับงานของรัฐสภาที่ต้องมีการศึกษาเป็นพิเศษ และมีความท้าทายเพิ่มมากขึ้น (Cunninghame, 2009, pp. 27–28) อีกทั้งในปัจจุบัน ในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีความก้าวหน้า การค้นคว้าข้อมูลย่อมทำได้สะดวกรวดเร็ว สมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสถิติ ข้อมูลทั่วไป หรือมุมมองแนวคิดจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สมาชิกรัฐสภาต้องการนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ทบทบัญญัติของกฎหมาย นโยบาย คือความรู้เฉพาะพิเศษที่มีการวิเคราะห์อย่างเป็นกลางทั้งในเชิงความคิด ผลกระทบ และผลลัพธ์ ซึ่งงานเหล่านี้คือ งานที่หน่วยบริการวิชาการของรัฐสภาจำเป็นต้องดำเนินการให้แก่สมาชิกรัฐสภา

สำหรับรูปแบบของหน่วยงานบริการวิจัยหรือวิธีการให้บริการวิชาการของรัฐสภาย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานของรัฐสภา ตลอดจนเสถียรภาพของสถาบันนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ในประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองและมีความมั่นคงในระบอบประชาธิปไตย หน่วยบริการวิจัยจะได้รับความสำคัญ เนื่องด้วยหน้าที่ของหน่วยบริการวิจัยมีส่วนอย่างยิ่งในการสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศและงานวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการตรากฎหมายและนโยบายสาธารณะ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญและกระบวนการทำงานของรัฐสภาก็มีส่วนอย่างยิ่งในการกำหนดรูปแบบการให้บริการวิจัยของรัฐสภา เช่น ในประเทศที่สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย บุคลากรของหน่วยงานสนับสนุนรัฐสภาและหน่วยบริการวิชาการจำเป็นต้องมีความรู้ความและทักษะในการร่างกฎหมาย หรือสามารถให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่นำไปสู่การร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ เป็นต้น (IPU and IFLA, 2015, p.6)

ประเด็นที่ตามมาคือ หน่วยบริการวิจัย หรือหน่วยที่ทำหน้าที่สนับสนุนทางวิชาการให้แก่รัฐสภาควรมีรูปแบบใด รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปมี 3 รูปแบบหลัก ๆ คือ

1. งานบริการวิจัยรวมอยู่ในหอสมุดรัฐสภา ข้อได้เปรียบของรูปแบบนี้ คือ หน่วยบริการวิจัยจะมีความใกล้ชิดกับงานบริการสารสนเทศของหอสมุด ทำให้สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้สะดวก อีกทั้ง หากสมาชิกรัฐสภาขอข้อมูลที่มีอยู่แล้วในคลังข้อมูลของห้องสมุด บรรณารักษ์ย่อมสามารถค้นคว้าข้อมูลและให้บริการแก่สมาชิกได้ โดยนักวิจัยจะเน้นการทำงานวิจัย หรือศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเป็นหลัก ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งหน้าที่การทำงานได้อย่างสอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างงานบริการอ้างอิงของบรรณารักษ์กับงานวิเคราะห์วิจัยของนักวิชาการ

2. งานบริการวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของงานบริการในกระบวนการงานนิติบัญญัติ ในที่นี้หมายถึงบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการงานนิติบัญญัติ เช่น เจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการธิการ จำเป็นต้องมีความรู้ในด้านวิชาการด้วย ซึ่งข้อได้เปรียบของรูปแบบนี้คือ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการงานนิติบัญญัติไม่เพียงสามารถทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่สมาชิกรัฐสภาในกระบวนการงานนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังสามารถปฏิบัติงานวิชาการเพื่อสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาได้ด้วย อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้มีข้อควรระวัง คือ เจ้าหน้าที่ด้านกระบวนการงานนิติบัญญัติอาจให้ความสำคัญกับงานด้านวิชาการน้อยกว่างานสนับสนุนกระบวนการงานนิติบัญญัติในห้องประชุมสภาหรือในที่ประชุมกรรมการธิการ เนื่องด้วยงานในกระบวนการงานนิติบัญญัติมีเงื่อนไขเวลา และต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นทันกำหนด ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าว บุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการงานนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีความรู้ทางวิชาการเฉพาะสาขาคด้วย และผู้บริหาร

ในส่วนงานนี้ จำเป็นต้องมีความสามารถในการกำกับดูแลงานทั้งเชิงกระบวนการงานนิติบัญญัติและทักษะความรู้เชิงวิเคราะห์ด้วยเช่นกัน

3. งานบริการวิจัยได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานเอกเทศ รัฐสภาบางประเทศเลือกที่จะจัดตั้งหน่วยบริการวิจัยแยกต่างหากจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเป็นหลัก แต่หน่วยบริการวิจัยในรูปแบบนี้ จำเป็นต้องมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหอสมุดรัฐสภา เพื่อให้มั่นใจว่านักวิจัยหรือนักวิชาการสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรสารสนเทศของรัฐสภาได้ง่ายและสะดวก และมีการแบ่งปันแหล่งข้อมูลร่วมกัน ไม่เช่นนั้นหน่วยบริการวิจัยก็อาจสร้างฐานข้อมูลขึ้นมาต่างหาก ซึ่งอาจมีการซ้ำซ้อนกับสิ่งที่หอสมุดรัฐสภามีอยู่ และต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น (IPU and IFLA, 2015, p.15)

นอกจากนี้ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของหน่วยบริการวิชาการของรัฐสภาคือ การควบคุมคุณภาพ แม้ว่าการทำงานจะเกิดความผิดพลาดเล็กน้อย อย่างเช่น การวิเคราะห์ไม่ตรงประเด็นกับการใช้งาน หรือเนื้อหาไม่มีความเป็นกลาง ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น ในการจัดทำเอกสารวิชาการหรืองานวิจัย จำเป็นต้องคำนึงถึงความถูกต้องของข้อมูลแหล่งที่มาของข้อมูล และความสมดุลหรือความเป็นกลางของข้อมูล เนื่องจากสมาชิกรัฐสภามีที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง และมีแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน หากสามารถผลิตเอกสารวิชาการหรืองานวิจัยที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของสมาชิกรัฐสภาที่มีความหลากหลายได้ ก็จะเป็นการเสริมความเชื่อมั่นในคุณภาพของหน่วยบริการวิชาการและวิจัยของรัฐสภาได้เช่นกัน นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายทางวิชาการและวิจัยก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะสามารถนำผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์มาช่วยการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาได้ (IPU and IFLA, 2015, p. 9, 29)

2.1.4 การบริการงานวิจัย/วิชาการของรัฐสภาต่างประเทศ

1. รัฐสภาสหราชอาณาจักร (The UK Parliament)

รัฐสภาสหราชอาณาจักร หรือโดยทั่วไปเรียกว่ารัฐสภาอังกฤษ เป็นระบบสองสภาหรือแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Parliamentary System) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ประมุขแห่งรัฐ (The Monarch) สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งทั้งสองสภานี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติเป็นสำคัญ

สภาสามัญเป็นสภาที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภา เป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ปัจจุบันสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 650 คน สภาสามัญจึงเป็นตัวแทนของประชาชน สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการควบคุมทางการคลังโดยการให้ความเห็นชอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล

สำหรับอำนาจด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาสามัญมีบทบาทในการเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติ และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญโดยส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้น ๆ เป็นผู้เสนอ แล้วจึงส่งให้คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ

รัฐสภา ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติคือ การอภิปรายร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติม และการลงมติให้เป็นพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักร สามารถเริ่มการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาสามัญหรือสภาขุนนางก่อนก็ได้ เพื่อไม่ให้การพิจารณาร่างกฎหมายตกเป็นภาระหนักอยู่ที่สภาใดสภาหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติเริ่มการพิจารณาที่สภาใด อีกสภาหนึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาเป็นลำดับที่สอง และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบครบทั้งสองสภาแล้วให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถ เพื่อทรงพระราชทานความเห็นชอบ (Royal Assent) และจึงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้เสนอต่อสภาสามัญก่อน

สำหรับบุคคลที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนางที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชน โดยสามารถแบ่งประเภทของร่างพระราชบัญญัติได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อประชาชนโดยรวม ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอต่อรัฐสภามากที่สุด โดยมีรัฐบาลเป็นผู้เสนอ แต่ถ้าสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนางที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ จะเรียกร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า Private Member's Bill

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยองค์กรต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานท้องถิ่น และบริษัทเอกชน เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ ในกรณีที่กลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติเอกชนเมื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการธิการของสภาสามัญของคณะกรรมการธิการของสภาขุนนางให้พิจารณาได้

3) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล และมีลักษณะผสมผสานระหว่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อประชาชนโดยทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเช่นกัน เช่น บรรดาร่างพระราชบัญญัติการก่อสร้างอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษ (Channel Tunnel Bills) ที่มีการเสนอในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักร (Channel Tunnel Bills) ทั้งนี้ หน่วยงานที่เรียกว่า Public Bill Office ของสภาสามัญหรือของสภาขุนนาง จะทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (“What is a bill?,” n.d.)

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักรในแต่ละสภา มี 3 วาระเช่นเดียวกับของรัฐสภาไทย แต่ที่มีความแตกต่าง คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักรในวาระที่ 1 ทั้งในสภาสามัญและสภาขุนนาง จะแตกต่างจากวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎรของไทย วาระที่ 1 ของรัฐสภาสหราชอาณาจักรจะเป็นเพียงการแจ้งว่ามีการเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติเรื่องอะไร และจะมีการออกคำสั่งให้มีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้น ส่วนการลงมติรับหลักการจะเป็นวาระที่ 2 ซึ่งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร (รวมทั้งวุฒิสภา) ของไทย วาระที่ 1 คือขั้นรับหลักการ

เมื่อสภาสามัญหรือสภาขุนนางได้ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 แล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การพิจารณาในขั้นกรรมาธิการที่เรียกว่า Committee Stage และขั้นตอนต่อไปคือ Report Stage ที่คณะกรรมการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา แล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีกครั้ง ส่วนในวาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การอภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้น ๆ แล้วจึงมีการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบ จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ วาระที่ 3 ดำเนินการได้ทันทีภายหลังขั้น Report Stage และจะไม่มีแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาสามัญ

วาระที่ 1 กล่าวนำโดยสังเขปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งมีคำสั่งให้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หากที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะดำเนินการต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 จะมีขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดภายหลัง 2 สดสัปดาห์ (two weekends) นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณารายละเอียดต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติ หากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไข ขั้นกรรมาธิการจะมีขึ้นภายใน 2-3 สัปดาห์ภายหลังการพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ทั้งนี้ก็อาจมีการกำหนดเป็นช่วงเวลาอื่นได้

ขั้น Report Stage คือขั้นที่คณะกรรมการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา แล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีกครั้ง ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาระหว่างขั้นกรรมาธิการกับขั้น Report Stage

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การอภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้น ๆ แล้วจึงมีการลงมติและส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ วาระที่ 3 ดำเนินการได้ทันทีภายหลังขั้น Report Stage และจะไม่มีแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง

วาระที่ 1 สมาชิกสภาขุนนางผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะกล่าวนำเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการและจุดมุ่งหมายแห่งร่างพระราชบัญญัติ และสมาชิกสามารถอภิปรายประเด็นของร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะมีการแก้ไข โดยปกติการพิจารณาในวาระที่ 2 จะมีขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดภายใน 2 สัปดาห์ นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยสมาชิกสภาขุนนางทุกคนสามารถเข้าร่วมการพิจารณาได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา หรือคณะกรรมาธิการใหญ่ การพิจารณาในขั้นนี้จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาในวาระที่ 2 ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งหรือสองวัน หรือนานกว่าสัปดาห์ก็ได้

ขั้น Report Stage สมาชิกสภาขุนนางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่วมกันอีกครั้ง และอาจมีการลงมติต่างๆ ในขั้นนี้ได้ ขั้น Report Stage จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ 14 วัน โดยจะใช้เวลาไม่มากกว่าขั้นกรรมาธิการ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขออกมาอีกครั้ง

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายที่สมาชิกสภาขุนนางจะอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สำหรับการแก้ไขในวาระนี้ จะเป็นการแก้ไขเฉพาะที่เท่านั้น ซึ่งต่างจากวาระที่ 3 ของสภาสามัญที่สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีก โดยปกติวาระที่ 3 จะดำเนินการภายหลังขั้น Report Stage 3 วันประชุม

หากสภาขุนนางมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สภาสามัญจะพิจารณาร่างแก้ไขนั้นว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยหรือมีการเสนอขอแก้ไขเป็นอย่างอื่น ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะส่งกลับไปยังสภาขุนนางอีกครั้ง ซึ่งจะดำเนินการเช่นนี้ไปจนกว่าทั้งสองสภาจะเห็นชอบตรงกัน เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินี เพื่อพระราชทานความเห็นชอบ แล้วจึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นชอบตรงกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ สภาสามัญอาจใช้พระราชบัญญัติรัฐสภาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นในสมัยประชุมถัดไป โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง (อธนิช รุ่งธิพานนท์, 2553, น. 16-19)

การสนับสนุนงานด้านวิชาการในส่วนของสภาสามัญ

หน่วยงานสนับสนุนสภาสามัญ (The House of Commons Service) มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างและพัฒนาระบบบริการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และภารกิจของสภาสามัญ ปัจจุบันโครงสร้างของหน่วยงานสนับสนุนสภาสามัญ ประกอบด้วย 7 ทีมหรือสำนัก (House of Commons Teams/ departments) สำนักนิติบัญญัติรัฐสภา (หน่วยงานร่วมระหว่างสภาสามัญและสภาขุนนาง) และหน่วยงานขนาดเล็กอีก 2 หน่วยงาน

1) การให้บริการด้านการประชุมและด้านกฎหมาย

หน่วยบริการสภาสามัญมีหน้าที่ให้คำแนะนำและบริการเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านนิติบัญญัติของสภาสามัญและคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ การให้บริการในส่วนนี้ มีสำนักการประชุม

สภาและกรรมาธิการ (Chamber and Committee Team) ดำเนินการเป็นหลัก ซึ่งมีการให้บริการและดำเนินงานด้านวิชาการ ดังนี้

(1) ให้คำแนะนำด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ข้อบังคับการประชุม และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่ประธานสภาสามัญ สมาชิกสภาสามัญ และหน่วยงาน ทั้งในส่วนของการประชุมสภาสามัญและการประชุมของคณะกรรมาธิการ

(2) พิจารณาและตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาสามัญ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความถูกต้องและเป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ของสภาสามัญ

(3) ปฏิบัติงานด้านเลขานุการ โดยจัดทำระเบียบวาระ บันทึกและจัดทำรายงานการประชุม และการลงมติในที่ประชุม รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขความถูกต้องของรายงานการประชุมของสภาสามัญและของคณะกรรมาธิการ

(4) ให้การสนับสนุนข้อมูล บริการทางวิชาการ และคำแนะนำเพื่อสนับสนุนคณะกรรมาธิการในการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2) ด้านวิชาการ/วิจัย และทรัพยากรสารสนเทศ

งานวิชาการหรืองานวิจัยที่นำมาใช้สนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติและภารกิจต่าง ๆ ของสมาชิกสภาสามัญ ดำเนินการโดยสำนักสารสนเทศและวิจัย (Research and Information Team) สำหรับให้บริการของสำนักสารสนเทศและวิจัย มีดังนี้

(1) การให้บริการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาสามัญ เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐสภา

(2) การดำเนินงานหอสมุดสภาสามัญ (House of Commons Library) โดยบริการทรัพยากรห้องสมุดประเภทต่าง ๆ อาทิ หนังสือ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และวิดีโอ

(3) การบริการงานวิชาการ/วิจัย โดยในหอสมุดสภาสามัญมีนักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย นักสถิติ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ทำหน้าที่วิจัยและวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำเอกสารวิชาการและวิจัยเพื่อสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับเอกสารวิชาการที่ผู้เชี่ยวชาญของหอสมุดสภาสามัญดำเนินการจัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

- Research Briefings เป็นเอกสารวิชาการที่ให้รายละเอียดข้อมูลในลักษณะวิเคราะห์เชิงลึก ที่นำเสนอด้วยความเป็นกลาง โดยเอกสารวิชาการประเภทนี้ครอบคลุมประเด็น/เรื่องในหลากหลายสาขาวิชา

- Insight Articles เป็นบทความวิชาการที่นำเสนอประเด็นปัจจุบันที่ควรทราบทั้งข้อมูลสำคัญและสถิติ โดยนำเสนออย่างเป็นกลาง เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

- Dashboards เป็นหน้ากระดานที่ใช้ในการสรุปข้อมูลที่แสดงตัวเลขทางสถิติและกราฟตามพื้นที่เขตเลือกตั้ง หรือตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักร โดยครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ เช่น การจ้างงาน การเคหะ จำนวนประชากร ผลการเลือกตั้ง เป็นต้น (“House of Commons Library: About Us”, 2018)

3) การให้บริการจัดทำเอกสารวิจัยตามความต้องการของสมาชิกสภาสามัญเป็นรายบุคคล และให้บริการให้คำปรึกษาทางวิชาการ

นอกจากนี้ ในส่วนของงานบริการวิเคราะห์และวิจัยที่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญของหอสมุดสภาสามัญแล้ว ยังมีหอสมุดสภาขุนนาง (House of Lords Library) และสำนักงานของรัฐสภาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Parliamentary Office of Science and Technology) ที่มีหน้าที่จัดทำงานวิจัย (Research Briefings) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาสามัญ ตลอดจนสมาชิกสภาขุนนาง และบุคคลในวงงานรัฐสภาอีกด้วย โดยงานวิจัยของทั้งสามหน่วยงานนี้ได้นำขึ้นเผยแพร่บนเว็บไซต์ของรัฐสภาสหราชอาณาจักร โดยมีหน่วยบริการดิจิทัลของรัฐสภา (Parliamentary Digital Service) ทำหน้าที่ดูแลระบบเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงงานวิจัยเหล่านี้ได้สะดวกและรวดเร็ว (“Teams within the House of Commons”, n.d.)

2. รัฐสภาแคนาดา (The Parliament of Canada)

รัฐสภาแคนาดาเป็นระบบสองสภาแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Parliamentary System) และมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ ประมุขแห่งรัฐโดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (The Governor General) เป็นผู้แทนสมเด็จพระราชินีนาถแห่งสหราชอาณาจักร วุฒิสภา (The Senate) ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และสภาสามัญ (The House of Commons) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 338 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

รัฐสภาแคนาดามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติ โดยสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติและพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน หน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง ในส่วนของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) และร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) ส่วนใหญ่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง โดยอาจจะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับภาษี การใช้จ่ายเงิน การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนร่างพระราชบัญญัติเอกชนคือ ร่างกฎหมายที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะเริ่มต้นที่สภาสามัญหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาสามัญก่อน จะเรียกโดยย่อว่า “C-bills” และเรียกร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภาก่อนโดยย่อว่า “S-bills” แต่ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายมหาชนจะเสนอต่อสภาสามัญก่อน และในการพิจารณาของแต่ละสภาจะมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ ซึ่งแต่ละสภาสามารถพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้ 4 แนวทาง คือ ให้ความเห็นชอบ แก้ไข ชะลอการพิจารณา หรือไม่เห็นชอบ ในบางครั้งสภาหนึ่งอาจปฏิเสธการแก้ไข หรือการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่อีกสภาหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการไว้ได้ แต่ในทางปฏิบัติโดยมากทั้งสองสภาจะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้วก็จะเข้านำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอพระราชทานความเห็นชอบและการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (กรณีเริ่มต้นเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน)

1) การยกร่างพระราชบัญญัติ (Drafting)

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา จะมีหน่วยงานเฉพาะของทั้งสองสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และช่วยร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอมาจากคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จะร่างโดยนักกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม

2) การแจ้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (Notice)

การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน ต้องแจ้งเป็นหนังสือล่วงหน้า ซึ่งจะมีการบรรจุเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอลงในเอกสารประกาศเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแนบท้ายระเบียบวาระการประชุมของการประชุมในคราวถัดไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชน จะมีข้อกำหนดในการแจ้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างออกไป

3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาในวาระที่ 1 (Introduction and First Reading)

เป็นเพียงขั้นตอนตามธรรมเนียมปฏิบัติ ในวาระนี้สมาชิกจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการอภิปรายหรือการเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมา และญัตติที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาโดยทันที โดยไม่มีการซักถามจากสมาชิก และไม่ต้องมีการลงมติ จากนั้นจะมีการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติและแจกให้แก่สมาชิก รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ สำหรับการพิจารณาในวาระนี้จะมีการออกหมายเลขกำกับร่างพระราชบัญญัติด้วย เช่น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาสามัญ จะขึ้นต้นด้วย C-2-C-200 ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต่อสภาสามัญ จะขึ้นต้นด้วย C-201-C-1000 และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต่อสภาสามัญ จะขึ้นต้นด้วย C-1001 เป็นต้นไป

4) การพิจารณาในวาระที่ 2 และการส่งให้คณะกรรมการพิจารณา (Second Reading and Reference to Committee)

การอภิปรายในวาระนี้จะเป็นการอภิปรายในหลักการของร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ในวาระนี้ทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกสามารถขอใช้สิทธิอภิปรายได้ จากนั้นสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาไปดำเนินการพิจารณาต่อไป

5) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ (Committee Study: clause-by-clause consideration)

โดยส่วนใหญ่สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee) เพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมาย และประธานสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ในการนี้คณะกรรมการสามารถเชิญผู้ชี้แจงมาแสดงความเห็นและตอบข้อซักถามได้ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาต่อสภา โดยในขั้นนี้สมาชิกสามารถเสนอคำแปรญัตติได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว ก็จะจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมจากวาระที่ 2 หรือไม่ก็ได้) เสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้สภาพิจารณาต่อไป

6) การพิจารณารายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (Report Stage)

ขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะกรรมการ สภาอาจจะเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ทั้งนี้ สมาชิกโดยเฉพาะผู้ที่มิได้เป็นกรรมการสามารถเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้แต่ต้องเสนอเป็นหนังสือ ซึ่งในการพิจารณานั้น หากมีการเสนอญัตติใกล้เคียงกัน ประธานสภาจะเป็นผู้จัดกลุ่มการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งที่ประชุมสภาจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

7) การพิจารณาในวาระที่ 3 และการลงมติ (Third Reading and Passage)

การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกสภาสามัญได้พิจารณาทบทวน และลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หากสภาสามัญมีมติเห็นชอบ ก็จะแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ทั้งนี้ จะมีการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้วุฒิสภาได้นำไปพิจารณาด้วย

8) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา (Passage by the Senate)

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีขั้นตอนเดียวกันกับกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ก่อนที่สภาสามัญจะส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาได้พิจารณา วุฒิสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการคณะหนึ่งดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนก็ได้ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว วุฒิสภาจะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นด้วย ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระราชทานความเห็นชอบ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา อาจแจ้งให้มีการเจรจากับวุฒิสภาเพื่อปรึกษาหารือเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติหากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาก็จะยอมตามสภาผู้แทนราษฎร

9) การพระราชทานความเห็นชอบ และการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Royal Assent and Coming into Force)

การพระราชทานความเห็นชอบเป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นสำหรับการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย การพระราชทานความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ 1) การลงพระปรมาภิไธย วิธีการนี้เลขาธิการวุฒิสภา (ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขาธิการรัฐสภา) หรือรองเลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติไปเสนอต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้พิจารณา 2) พระราชดำรัสระหว่างงานพิธี ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะเข้าร่วมพิธี ณ ห้องประชุมวุฒิสภา และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเข้าร่วมพิธีด้วยเพื่อกล่าวว่าเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะศึกษาดูงานรัฐสภาแคนาดา, 2556, น. 5-9)

การสนับสนุนงานด้านวิชาการในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาแคนาดามีหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานสภาสามัญ (The House of Commons Administration) สำนักงานวุฒิสภา (The Senate Administration) และหอสมุดรัฐสภา (Library of Parliament) โดยทั้งสามสำนักงานได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา (Parliament of Canada Act 1985) ทั้งนี้ สำนักงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสภาสามัญ มีสองส่วน คือ สำนักงานสภาสามัญ และหอสมุดรัฐสภา โดยมีหน้าที่ให้บริการด้านวิชาการและกฎหมาย ดังนี้

1) ด้านร่างกฎหมาย และการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย

สำนักเลขาธิการด้านกฎหมายและที่ปรึกษารัฐสภา (Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานสภาสามัญ มีภารกิจหน้าที่ในการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ประธานสภาสามัญ คณะกรรมการบริหารความคุ้มค่าภายในของสภาสามัญ (The Board of Internal Economy) สมาชิกสภาสามัญ คณะกรรมการ เลขาธิการสภาสามัญ และสำนักงานสภาสามัญ ('The House Administration', n.d.)

(1) **บริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย** เป็นการให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาสามัญ และกรรมการ ในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

(2) **บริการยกร่างกฎหมาย** เป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบการยกร่างกฎหมาย หลักการในการร่างกฎหมาย และเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้บริการการยกร่าง/แก้ไขกฎหมาย และทำหน้าที่ในการแก้ไขข้อบังคับของสภาสามัญด้วย ทั้งนี้ ดำเนินการตามคำขอใช้บริการและตามความประสงค์ของสมาชิก (ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะร่างโดยนักกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม)

นักกฎหมายของสำนักเลขาธิการด้านกฎหมายและที่ปรึกษารัฐสภา เป็นผู้ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้แก่สมาชิก (Private Members' Bills) ซึ่งการร่างกฎหมายหนึ่งฉบับ ต้องจัดทำเป็นสองภาษา คือภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส หากเป็นการร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะด้าน และจำเป็นต้องให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกช่วยร่างกฎหมาย ซึ่งทางสำนักฯ สามารถจ้างบุคคลภายนอกให้มาดำเนินการได้

สำหรับหลักการสำคัญในการยกร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติ ต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่นี้คือการพิจารณาถึงอำนาจนิติบัญญัติที่รัฐสภามีอยู่ คำนึงถึงกฎบัตรว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (Canadian Charter of Rights and Freedoms)
- มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของชาวแคนาดา (Canadian Bill of Rights)
- คำนึงถึงข้อบัญญัติหรือธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของสหพันธรัฐ
- ยึดมั่นในหลักปฏิบัติของรัฐสภา

(3) **บริการงานเลขานุการด้านกฎหมาย** เป็นการจัดเตรียมร่างกฎหมายเพื่อให้สมาชิกพิจารณาในห้องประชุมสภา ซึ่งในที่นี้รวมถึงการรวบรวมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภานั้น แล้วนำมาคัดลอกจัดพิมพ์เพื่อส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อการพิจารณาต่อไป

(4) **บริการให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการ** เป็นการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานสภาสამัญ และงานของคณะกรรมการบริหารความคุ้มค่าภายในของสภาสามัญ ซึ่งคณะกรรมการบริหารดังกล่าว ทำหน้าที่ในการออกนโยบายและกำหนดแนวทางด้านการเงิน การใช้จ่ายงบประมาณ และการใช้ทรัพยากรเพื่อกิจการของสภาสามัญ (คณะศึกษาดูงานรัฐสภาแคนาดา สำนักงานเลขาธิการสภาสามัญ, 2557, น. 23-24)

2) **ด้านวิชาการ/วิจัย และทรัพยากรสารสนเทศ**

หอสมุดรัฐสภาแคนาดาเป็นหน่วยงานหลักของรัฐสภาแคนาดาในการให้บริการด้านวิชาการ/วิจัย และทรัพยากรสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา (ทั้งสภาสามัญ และวุฒิสภา)

ทั้งนี้ หอสมุดรัฐสภาแคนาดาเน้นให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ดังนั้น บริการห้องสมุด และบริการวิจัยและวิเคราะห์ จึงเป็นบริการเฉพาะที่จัดไว้ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกสามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับรัฐสภา หรือกระบวนการนิติบัญญัติ หรือกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายได้จากเว็บไซต์รัฐสภา นอกจากนี้ ส่วนงานเผยแพร่ (Outreach) ยังมีบริการตอบข้อซักถามผ่าน email และโทรศัพท์ รวมทั้งจัดโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนด้วย

ในส่วนของการให้บริการด้านวิชาการ/วิจัย และทรัพยากรสารสนเทศที่หอสมุดรัฐสภาแคนาดาดำเนินการ มีดังต่อไปนี้

(1) **การบริการวิจัยและวิเคราะห์** หอสมุดรัฐสภาให้บริการด้านการวิจัยและวิเคราะห์เชิงวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ และสมาคมรัฐสภา เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้าน ทั้งการประชุมสภา การประชุมคณะกรรมาธิการ งานที่เกี่ยวข้องกับสมาคมรัฐสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิกงานในพื้นที่ของสมาชิกสภาสามัญ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาวิชาทำหน้าที่ให้บริการ ซึ่งได้แก่ นักกฎหมาย บรรณารักษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์

นอกจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจะให้บริการวิจัยและวิเคราะห์ตามคำขอใช้บริการของสมาชิกรัฐสภาแล้ว ยังจัดทำเอกสารวิชาการประเภทต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนงานในกระบวนการนิติบัญญัติอีกด้วย ซึ่งได้แก่

- HillNotes เป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลทั่วไปของประเด็นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอยู่ในความสนใจของสมาชิกรัฐสภา
- Background Papers เป็นเอกสารวิชาการที่ได้จากการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นนโยบายต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ภูมิหลัง ข้อมูลปัจจุบัน และข้อมูลอ้างอิง
- In Brief เป็นเอกสารสรุปขนาดสั้นเกี่ยวกับประเด็นปัจจุบัน และแนะนำหนังสือหรือเอกสารอ้างอิงที่ผู้อ่านสามารถอ่านเพิ่มเติมในประเด็นเดียวกันได้
- Legislative Summaries เป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา เป็นเอกสารที่อธิบายจุดประสงค์และภูมิหลังของ

ร่างพระราชบัญญัติ นำเสนอข้อริเริ่มใหม่ ๆ ประเด็นที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสำคัญ ๆ ในร่างกฎหมาย วิเคราะห์ มาตราสำคัญ ๆ รวมทั้งข้อคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อและกลุ่มผลประโยชน์ เอกสารประเภทนี้จะมีการเพิ่มเติมข้อมูลให้เป็นปัจจุบันเมื่อมีการแก้ไขในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมาย

- Trade and Investment Series เป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนของแคนาดากับต่างประเทศ โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบทวิภาคีด้านสินค้า การบริการ และการลงทุน ('Research Publications', n.d.)

(2) สารสนเทศด้านนิติบัญญัติ หอสมุดรัฐสภาให้บริการฐานข้อมูลนิติบัญญัติ โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา รวมทั้งข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ สำหรับฐานข้อมูลที่ให้บริการ มีดังนี้

- LEGISinfo เป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งหมด ซึ่งสามารถเรียกดูสถานะของร่างกฎหมาย เนื้อหาของร่างกฎหมาย เอกสารข้อมูลพื้นฐานของร่างกฎหมาย เอกสารการอภิปรายร่างกฎหมาย บทความและข้อมูลเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- Legislative Summaries นำเสนอความเป็นมาและให้คำอธิบายเกี่ยวกับร่างกฎหมาย รวมทั้งบทวิเคราะห์และข้อคิดเห็นในมาตราที่สำคัญ ๆ

นอกจากนี้ หอสมุดรัฐสภายังมีฐานข้อมูลสำคัญ ๆ จากภายนอก เพื่อให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภาอีกด้วย เช่น Lexis Nexis เป็นต้น

(3) ทรัพยากรสารสนเทศห้องสมุด หอสมุดรัฐสภาให้บริการทรัพยากรห้องสมุดประเภทต่าง ๆ มีทั้งแบบสิ่งพิมพ์และแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยปัจจุบันได้เพิ่มทรัพยากรห้องสมุดแบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น และสามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของรัฐสภา สำหรับสิ่งพิมพ์เก่า จะมีที่จัดเก็บและมีทีมงานที่ทำหน้าที่รักษาดูแลโดยเฉพาะ (Preservation Team) สำหรับทรัพยากรสารสนเทศห้องสมุด ที่หอสมุดรัฐสภาให้บริการ ได้แก่

- Commercial Publications บริการหนังสือ วารสาร และหนังสือพิมพ์ที่ครอบคลุมสาขาวิชาที่หลากหลาย โดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่เป็นปัจจุบันของโลก การเมือง กฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติ เศรษฐกิจ สังคมและประวัติศาสตร์แคนาดา โดยมีการจัดหาทรัพยากรห้องสมุดใหม่อยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ

- Canadian Parliamentary and Governmental Publications รวบรวมและให้บริการสิ่งพิมพ์ของรัฐสภาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1841 มีทั้งเอกสารการอภิปราย วารสาร พระราชบัญญัติ และราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1925 เป็นต้นมา หอสมุดรัฐสภาได้กลายเป็นแหล่งรวบรวมสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลกลาง อาทิ รายงานประจำปี เอกสารงบประมาณ เอกสารตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการไต่สวน (Committee of Inquiry) และสิ่งพิมพ์ของ Chief Electoral Officer, Auditor General และหน่วยงานสถิติของแคนาดา ตลอดจนเอกสารการลงมติต่าง ๆ ด้วย

- Foreign and International Publications หอสมุดรัฐสภามีเครือข่ายกับองค์กรของประเทศต่าง ๆ และกับองค์กรระหว่างประเทศที่แคนาดาเป็นสมาชิกด้วย สิ่งพิมพ์ต่างประเทศส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาเดียวกันกับแคนาดา คือแบบ Westminster ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร

ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และยังมีสิ่งพิมพ์จากประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้ระบบ Westminster ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส นอกจากนี้ หอสมุดยังมีสิ่งพิมพ์จากสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรป และ OECD เป็นต้น ทรัพยากรห้องสมุดของรัฐสภาแคนาดาจะมีเพียงสองภาษา คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นภาษาทางการของประเทศ

- Special Collections and Rare Books หอสมุดรัฐสภามีหมวดสิ่งพิมพ์หายากและสิ่งพิมพ์พิเศษ ซึ่งจะจัดเก็บไว้อย่างดีที่ Main Library ทั้งนี้ ในบริเวณที่จัดเก็บสิ่งพิมพ์เหล่านี้จะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เนื่องจากจำเป็นต้องรักษาสิ่งที่มีค่าและเป็นประวัติศาสตร์ของประเทศ

(4) บริการข่าวสาร หอสมุดรัฐสภาให้บริการข่าวสารแก่สมาชิกรัฐสภาโดยผ่านรูปแบบการให้บริการที่หลากหลาย ซึ่งได้แก่ กฤตภาคข่าว บทความออนไลน์ บริการระบบเตือนข่าวอัตโนมัติ (News Alerts) บริการอัดเทปข่าว บริการถอดสคริปต์ข่าว/บทสัมภาษณ์ทางวิทยุและโทรทัศน์ นอกจากนี้ ยังให้บริการเนื้อหา รายงานหรือการศึกษาที่มีอยู่ในข่าวประจำวัน จัดทำรายการเอกสารอ่านประกอบ (Reading List) และบทวิเคราะห์โดยสรุปเกี่ยวกับประเด็นสำคัญต่าง ๆ

หอสมุดรัฐสภาผลิตชิ้นงานที่ให้บริการข่าวสาร ดังนี้

- Quorum ให้บริการกฤตภาคข่าวที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาจากหนังสือพิมพ์แคนาดา 5 วัน/สัปดาห์ ในช่วงสมัยประชุม และให้บริการ 2 วัน/สัปดาห์ ในช่วงปิดสมัยประชุม ซึ่งเป็นบริการที่ได้รับความนิยมมาก

- Parlmedia ให้บริการค้นคว้าออนไลน์บทความจากสถานีข่าวทั้งในประเทศและต่างประเทศกว่า 70 สถานี

- Personalised News Alert ให้บริการระบบเตือนหัวข้อข่าวอัตโนมัติไปยังคอมพิวเตอร์ของผู้รับบริการ

- Media Resource Collection ให้บริการอัดเทปหรือถอดสคริปต์ข่าว/บทสัมภาษณ์ทางวิทยุและโทรทัศน์ ตามคำขอใช้บริการ ซึ่งเป็นบริการที่ได้รับความนิยมมาก

(5) บริการแจ้งข่าวสารอย่างต่อเนื่อง หอสมุดรัฐสภาผลิตชิ้นงานที่ให้บริการแจ้งข่าวสาร ดังนี้

- Hot Topics นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในข่าวประจำวัน โดยผู้ใช้บริการสามารถค้นออนไลน์เพื่อดูเอกสารทั้งฉบับได้

- Radar รายการเอกสารอ่านประกอบ (reading list) แบบออนไลน์ มีทั้งบทความและเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสมาชิกรัฐสภา

- Research Publications บทวิเคราะห์โดยสรุปเกี่ยวกับประเด็นสำคัญ ซึ่งผลิตโดยผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการของหอสมุด

- PARLCAT บัญชีรายชื่อหนังสือและเอกสาร (catalogue) ที่เชื่อมต่อโดยตรงกับแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสามารถเข้าไปดูเนื้อหา หรือสามารถยืม-คืนออนไลน์ได้

(6) บริการสำหรับคณะกรรมการการของรัฐบาลและสภามหาวิทยาลัย นักวิเคราะห์เฉพาะสาขาวิชาของหอสมุดรัฐสภา ให้บริการข้อมูล บริการวิจัย บริการวิเคราะห์นโยบาย และให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ รวมทั้งจัดทำเอกสารเพื่อสนับสนุนงานของคณะผู้แทนและงานสภามหาวิทยาลัย

(7) จัดงานสัมมนาและฝึกอบรม หอสมุดรัฐสภาจัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่สมาชิกสภาผู้ช่วยสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภา โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- สัมมนาด้านนโยบายสาธารณะที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน
- สัมมนาด้านกฎหมาย เพื่อฝึกอบรมนักกฎหมายของรัฐสภา อาทิ การร่างกฎหมาย
- สัมมนาเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญ อาทิ ด้านภาษา และด้านวิเทศสัมพันธ์
- สัมมนาความรู้ทางวิชาการในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ หอสมุดรัฐสภายังจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตและฐานข้อมูลของหอสมุดรัฐสภา โดยสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา และผู้ช่วยของสมาชิกสภา สามารถเข้าร่วมได้ตามความสนใจ (คณะศึกษาดูงานรัฐสภาแคนาดา สำนักงานเลขาธิการสภาสามัญ, 2557, น. 25-32)

3) ด้านการพิจารณางบประมาณ

สำนักงานงบประมาณรัฐสภา (The Office of the Parliamentary Budget Officer) หน่วยงานภายในของหอสมุดรัฐสภา ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ The Parliamentary Budget Officer ในการวิเคราะห์ ด้านการเงินและเศรษฐกิจ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร โดยเป็นการทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและโครงการของฝ่ายบริหาร

สำหรับงานวิชาการที่สำนักงานงบประมาณรัฐสภาจัดทำ ได้แก่ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์การให้บริการบรรยายสรุป (oral briefings) การให้บริการวิเคราะห์ข้อมูลและงบประมาณตามคำขอใช้บริการของสมาชิกสภา ('About The Office of the Parliamentary Budget Officer', 2015)

3. รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (The National Assembly of Republic of Korea)

รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีหรือสภาแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี เป็นรูปแบบสภาเดียว (Unicameral System) ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 300 คน โดยสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 หรือ 246 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ส่วนสมาชิกอีก 1 ใน 3 หรือ 54 คน มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี มีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ 4 ด้าน ได้แก่

1) อำนาจนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ และมีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล ได้แก่ การอภิปราย ตั้งกระทู้ถามต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้แทนของรัฐบาลเพื่อรายงานการบริหารราชการแผ่นดิน หรือแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อที่ประชุมรัฐสภา อำนาจในการปลด (Removal) นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง อำนาจในการถอดถอน (Impeachment) ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารในกระทรวง ผู้พิพากษาศาล

รัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย ออกจากตำแหน่ง การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระบวนการตรวจสอบและสอบสวน การเก็บรวบรวม ข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และการตรวจสอบเกี่ยวกับงบประมาณ การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบกรณีใดกรณีหนึ่งโดยคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกตรวจสอบที่สำคัญของรัฐสภา

3) อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยข้อเสนอการแก้ไขนั้นต้องดำเนินการโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกทั้งหมดในรัฐสภา และให้ประชาชนร่วมออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นด้วย

4) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหรือให้ความยินยอมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือการให้ความยินยอมในการทำและให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การให้ความเห็นชอบในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะออกพันธบัตรแห่งชาติ การให้ความเห็นชอบคำสั่งฉุกเฉิน การเงินฉุกเฉิน การกระทำทางเศรษฐกิจ อำนาจหน้าที่ในการยกเลิกกฎอัยการศึก อำนาจหน้าที่ให้ความยินยอมแก่ประธานาธิบดีในการนิรโทษกรรม และอำนาจหน้าที่ให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การส่งทหารไปยังต่างประเทศ หรือการให้กองกำลังต่างชาติตั้งอยู่ในอาณาเขตของสาธารณรัฐเกาหลี

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีมีความแตกต่างจากกระบวนการของรัฐสภาไทย เนื่องจากรัฐสภาเกาหลีใต้ใช้ระบบสภาเดียว สำหรับผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา ได้แก่ 1) รัฐบาล และ 2) สมาชิกรัฐสภา โดยจะต้องมีสมาชิกรัฐสภาลงชื่อรับรองร่วมกันไม่น้อยกว่า 10 คน

ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องมีสมาชิกรัฐสภาลงนามรับรองร่วมกันอย่างน้อย 10 คน

2) การพิจารณาชั้นกรรมาธิการ

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา กลั่นกรอง และตรวจสอบความถูกต้อง ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการอาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้ โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมาธิการจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมาธิการนั้น ๆ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมาธิการด้านกฎหมาย ที่เรียกว่า Legislation and Judiciary Committee เพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายและถ้อยความ จึงเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

3) การพิจารณาลงมติในที่ประชุมรัฐสภา

เมื่อคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาลงมติ การผ่านความเห็นชอบนั้น จำเป็นต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุม

4) เสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อให้การรับรองและประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอไปยังประธานาธิบดีให้รับรองและลงนามประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างฉบับนั้น สามารถส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปยังประธานรัฐสภาภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการทบทวนหรือแก้ไข แล้วจึงเสนอกลับไปยังประธานาธิบดีอีกครั้ง (สมใจ ทองกุล, 2558, น. 1-3; Cho, 2016, pp. 4-6)

การสนับสนุนงานด้านวิชาการของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี

รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี มีหน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน ซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา (Speaker) โดยตรง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (The National Assembly Secretariat) สำนักหอสมุดรัฐสภา (The National Assembly Library: NAL) สำนักงบประมาณรัฐสภา (The National Assembly Budget Office: NABO) และหน่วยงานบริการวิจัยของรัฐสภา (The National Assembly Research Service: NARS)

ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเกาหลี มีหลายหน่วยงานทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและตรวจสอบ ในกรณีที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา ขั้นตอนก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณามีหลายขั้นตอนซึ่งได้แก่ 1) การร่างพระราชบัญญัติ 2) การรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้สาธารณะทราบ 3) การพิจารณาทบทวนโดยกระทรวงนิติบัญญัติของรัฐบาล (Ministry of Government Legislation) 4) การพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี (The State of Council) และ 5) การให้ความเห็นชอบโดยประธานาธิบดี ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ หน่วยงานภายในของรัฐสภาจะทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นของสาธารณะและร่างพระราชบัญญัติให้แก่สมาชิกรัฐสภา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกรัฐสภาโดยตรง คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยให้การสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาตั้งแต่การยกร่างพระราชบัญญัติ การยื่นญัตติขอแก้ไข การวิเคราะห์และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานบริการวิจัยของรัฐสภา หรือ NARS ที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านวิชาการและกฎหมายเฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนการร่างและแก้ไขพระราชบัญญัติ และสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการและในที่ประชุมรัฐสภา ทั้งนี้ จากสถิติข้อมูลตั้งแต่ ค.ศ.1996-2016 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ยื่นเสนอต่อรัฐสภา ส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและใช้บังคับเป็นกฎหมายจึงมาจากการเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ (Cho, 2016, pp. 8-9) ดังนั้น หน่วยงานสนับสนุนของรัฐสภาจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการสนับสนุนการร่างพระราชบัญญัติและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการ

1) การสนับสนุนงานด้านกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

หน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา คือ สำนักที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (Legislative Counsel Office: LCO) เมื่อสมาชิกรัฐสภาประสงค์ที่จะยกร่างกฎหมายหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา สามารถมาเขียนคำร้องขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่ของสำนัก LCO ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนัก LCO ได้รับคำร้องขอรับบริการแล้ว ก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติ ก็จะศึกษาข้อมูลต่าง ๆ วิเคราะห์เป้าประสงค์และเนื้อหาที่จะบรรจุในร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งตรวจสอบนโยบายด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะปรึกษาและขอความเห็นจากหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ ก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับเต็มเรียบร้อยแล้ว ก็จะตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามมาตรฐานข้อกำหนดของการร่างกฎหมาย ตรวจสอบความสอดคล้องและความถูกต้องของบทบัญญัติ เนื้อหาและถ้อยคำ เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วจึงจะส่งมอบร่างพระราชบัญญัติให้กับสมาชิกรัฐสภาที่มาขอรับบริการยกร่างกฎหมาย (“Role & Function,” n.d.)

2) การสนับสนุนงานด้านวิชาการและกฎหมายเฉพาะด้านของหน่วยบริการวิจัยของรัฐสภา

หน่วยงานบริการวิจัยของรัฐสภา หรือ NARS มีหน้าที่ในการสนับสนุนงานวิชาการและกฎหมายในสาขาต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการ ดังนี้

- การศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยตามคำร้องขอของกรรมการหรือสมาชิกสภาแห่งชาติ
- การสนับสนุนข้อมูล ผลสำรวจ รายงานการศึกษาวิจัย รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติและดำเนินนโยบาย
- การจัดเก็บรวบรวม จัดการ และสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติและนโยบาย
- การสนับสนุนข้อมูลแก่กลุ่มวิจัยของสมาชิกสภาแห่งชาติ (Members' research groups)
- การสนับสนุนผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวโน้มของกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับหน้าที่หลักของหน่วยงานบริการวิจัย มีดังนี้

1) การให้บริการงานวิจัยหรือการศึกษาวิเคราะห์หัวข้อเรื่องต่าง ๆ ตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ โดยเน้นให้บริการวิเคราะห์และจัดทำงานวิจัยที่มีคุณภาพสูงโดยนักวิจัยของ NARS ในแต่ละสาขาวิชา ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายในสังกัดของรัฐสภา อาทิ สำนักงานงบประมาณแห่งชาติ (NABO) และจากหน่วยงานนอก การศึกษาวิจัยของ NARS มุ่งเน้นคุณภาพทางวิชาการ ความถูกต้องแม่นยำของเนื้อหา และความน่าเชื่อถือ

2) การสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เมื่อนักวิจัยของ NARS ได้ศึกษาและพบว่ากฎหมายที่บังคับใช้ไปแล้วก่อให้เกิดปัญหา หรือพบกรณีที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด หรือการบริหารกิจการของภาครัฐ และมีความเห็นว่าเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงกฎหมายนั้นให้ดีขึ้น ก็สามารถจัดทำเป็นรายงานการศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้ โดยนักวิจัยของ NARS มีหน้าที่ คือ

- ศึกษาวิเคราะห์และจัดทำวิจัยต่อปัญหาที่เกี่ยวกับงานนโยบายและการบริหารงานราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนการศึกษาผลการบังคับใช้ของกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนให้แก่รัฐสภาทำการตรวจสอบดูแลการบริหารงานกิจการของรัฐบาล

- ศึกษาความคิดเห็นสาธารณะเพื่อศึกษาความพึงพอใจและทัศนคติของประชาชนต่อการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านระบบออนไลน์บนเว็บไซต์ของ NARS รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะที่ได้จากความคิดเห็นของสาธารณะ เพื่อจัดทำเป็นเอกสารรายงานประจำปีสำหรับการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

- การจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานการศึกษาสอบสวนเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

3) การสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติและนโยบาย โดยแบ่งลักษณะงานสนับสนุนได้ ดังนี้ 1) การสนับสนุนสมาชิกรัฐสภา โดยภารกิจกรมพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติและด้านนโยบาย และ 2) การจัดทีมวิจัย (Members' Research Groups) ให้แก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อทำการศึกษาวินิจฉัยและการให้บริการงานวิชาการด้านอื่น ๆ ตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา

4) การจัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารวิชาการและผลงานวิจัย นักวิจัยของ NARS ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยในประเด็นที่อยู่ในกระแสสังคม รวมถึงการศึกษาทิศทางแนวโน้มด้านนิติบัญญัติและนโยบาย เพื่อจัดพิมพ์และเผยแพร่ ตลอดจนการจัดทำและเผยแพร่งานวิชาการอื่น ๆ โดยสมาชิกรัฐสภาและกรมวิชาการ รวมทั้งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้จากเว็บไซต์ของ NARS (www.nars.go.kr) สิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่ NARS จัดทำและเผยแพร่ ได้แก่

- Report on Legislation of Policy Studies เป็นรายงานการศึกษาที่มีการวิเคราะห์และการประเมินเกี่ยวกับวงงานนิติบัญญัติ ด้านนโยบายชาติ และประเด็นที่อยู่ในกระแสความสนใจของประชาชน

- Legislative Impact Analysis เป็นรายงานเกี่ยวกับการคาดการณ์ถึงผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของกฎหมาย หรือร่างกฎหมายที่อาจส่งผลทั้งในระดับชาติ ระดับสังคม และระดับบุคคล

- Inspection Report เป็นรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินงานการบริหารงาน และด้านนโยบายของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

- Evaluation Report on the Follow-up Actions of the Oversight of Administrative Agencies เป็นรายงานการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหาร

- Issues and Perspectives เป็นจดหมายข่าวให้ข้อมูลสถานการณ์ที่น่าสนใจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

- NARS Current Issues and Analysis เป็นรายงานวิเคราะห์ที่แสดงประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน สำหรับการวัดผลงานด้านนิติบัญญัติและนโยบาย

- Statistical Briefings เป็นรายงานสถิติและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับงานนิติบัญญัติและนโยบาย เพื่อทำการประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

- Legislation and Policy Studies เป็นวารสารทางวิชาการที่ประกอบด้วย บทความเชิงลึก มุ่งเน้นงานนิติบัญญัติและนโยบาย โดยจะทำการเผยแพร่เป็นประจำในเดือนเมษายน สิงหาคม และธันวาคม

จากภารกิจด้านวิชาการและกฎหมายของ NARS บุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวจึงต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนมีทักษะด้านภาษา การใช้คอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสารได้ดี ดังนั้น การสรรหาบุคลากรของ NARS จึงมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดรัฐสภา ปัจจุบันบุคลากรส่วนใหญ่ที่เป็นนักวิจัยของ NARS จบการศึกษาระดับปริญญาเอก และมีทักษะการสื่อสารภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ NARS ยังมีความพยายามในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานและสถาบันภายในประเทศ และต่างประเทศ อย่างเช่น ในทุก ๆ ปี NARS จะเป็นเจ้าภาพในการจัดสัมมนาระหว่างประเทศสำหรับรัฐสภา เพื่อให้มีโอกาสนในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์ในการสนับสนุนงานด้านวิชาการและกฎหมายในวงงานรัฐสภา ร่วมกับนักวิจัยและนักวิชาการจากรัฐสภาประเทศต่าง ๆ เป็นต้น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการเข้าร่วมประชุมสัมมนาระหว่างประเทศและการศึกษาดูงานของข้าราชการในสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาแคนาดา และรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีมีหน่วยงานสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพให้ความสำคัญกับงานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศ และองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนภารกิจของสมาชิกรัฐสภา ทั้งด้านการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร การพิจารณางบประมาณ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญของประเทศ

ข้อมูลสารสนเทศ เอกสารวิชาการ และงานวิจัย ที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของรัฐสภาทั้งสามประเทศมีจำนวนมาก มีรูปแบบที่หลากหลาย และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงองค์ความรู้ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปใช้รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และบุคคลในวงงานรัฐสภา

การศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการของรัฐสภาทั้งสามประเทศ จึงเป็นการศึกษาเพื่อนำข้อดีและจุดเด่นของแต่ละรัฐสภามาเป็นแนวทางในการสร้างองค์ความรู้และผลิตภัณฑทางวิชาการ และการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถกำหนดและพัฒนาองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และยกระดับบุคลากรให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเนื่องไปถึงการพัฒนาประชาธิปไตย การเมืองการปกครองระบบรัฐสภา และการเผยแพร่กระบวนการคิดไปสู่การพัฒนาประเทศ โดยผ่านช่องทางการเรียนรู้และการส่งเสริมของฝ่ายนิติบัญญัติได้

2.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนกระบวนการงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการเสนอแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการให้บริการด้านวิชาการและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ ดังนี้

จงดเดือน สุทธิรัตน์ (2555, น. 46–51) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการข้อมูลทางวิชาการของกลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการปรับปรุงการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการข้อมูลทางวิชาการของเอกสารประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควรปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานให้เป็นการทำงานเชิงรุก พัฒนาบุคลากรของกลุ่มงาน นำแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะมาใช้จัดหลักสูตรฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติ มีการจัดการข้อมูลที่เหมาะสม ถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานจากพี่สู่น้อง มีการตกลงเรื่องนโยบายร่วมกันให้ชัดเจน รวมถึงจัดทำกระดานทำตอบ (Web board) เพื่อเป็นสื่อกลางในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะระหว่างคณะกรรมการการกับประชาชน

ชิตชนก ภูรินันท์ (2555, น. 64–65) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกลุ่มงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ คือ 1) งานมีคุณภาพและมีความถูกต้อง โดยควรจัดให้มีการอบรม การสอนงานและแนะนำถึงแหล่งข้อมูลเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานให้กับรุ่นน้อง ศึกษาประเด็นเรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมการพิจารณาของคณะกรรมการให้เข้าใจ 2) บริการรวดเร็ว เสนอให้ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็น และกระจายงานให้บุคลากรอย่างทั่วถึง รวมถึงจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน

พัชรี สรวมประจำ (2555, น. 34–36) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรมของกลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการให้บริการด้านวิชาการ คือ ความล่าช้า ความไม่มีคุณภาพ และไม่ประหยัด โดยผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการสนับสนุนงานด้านวิชาการ โดยให้เพิ่มความรวดเร็วในการสนับสนุนงานด้านวิชาการเพื่อให้ทันกับความต้องการของคณะกรรมการ

ภูวิช ทองอ่อน (2553, น. 84–88) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความพึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ให้บริกรมมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 4.32 รองลงมาด้านคุณภาพการให้บริการ ค่าเฉลี่ย 3.97 โดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับด้านนี้คือ ควรเพิ่มการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการให้บริการ และความรู้เกี่ยวกับกระบวนการงานด้านนิติบัญญัติให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และควรเพิ่มช่องทางในการอำนวยความสะดวกในการติดตามข้อมูลการให้บริการ เช่น การให้บริการผ่านเว็บไซต์ในการตรวจสอบ ติดต่อ ค้นหา แก่ไขข้อมูลได้ด้วยตนเอง เป็นต้น

สุภัทร คำมุงคุณ (2555, น. 43–48) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำเอกสารวิชาการด้านเกษตรของกลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) ด้านคุณภาพ ควรสนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่าย โดยจัดส่งบุคลากรไปอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งจัดให้มีระบบติดตามข้อมูล พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร โดยส่งเสริมให้มีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรการแปลให้กับบุคลากร 2) ด้านความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ควรกำหนดนโยบายให้การจัดทำเอกสารวิชาการเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงาน กำหนดให้มีการวางแผนงานล่วงหน้า กำหนดมาตรฐานระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นลง รวมทั้งควรมีการกระจายความรับผิดชอบงานที่เหมาะสมให้กับบุคลากร และสนับสนุนการทำงานเป็นทีม ประกอบกับการสนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่าย ซึ่งจะช่วยให้การประสานงานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2554, น. 121-126) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความพึงพอใจของสมาชิกรัฐสภาผู้รับบริการที่มีต่อส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยทำการสำรวจกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มสมาชิกรัฐสภาผู้รับบริการทั้งหมด ในภาพรวมมีความพึงพอใจต่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย 4.13 หรือคิดเป็นร้อยละ 85.65 ของเกณฑ์การประเมิน กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความพึงพอใจต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย 4.06 หรือร้อยละ 85.30 ของเกณฑ์การประเมิน เมื่อพิจารณาราย มิติ พบว่า มิติด้านกระบวนการและขั้นตอนการให้บริการได้รับความพึงพอใจในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย 4.15 หรือร้อยละ 85.75 ของเกณฑ์การประเมิน โดยมีมิติดังกล่าวมีหัวข้อย่อย ดังนี้ 1) ภาพรวมความพึงพอใจการบริหารจัดการด้านการประชุมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมืออาชีพได้รับความพึงพอใจในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย 4.33 หรือร้อยละ 86.65 ของเกณฑ์ การประเมิน 2) การพัฒนางานด้านวิชาการเพื่อสนับสนุน งานของรัฐสภาได้รับความพึงพอใจในระดับมากมีคะแนนเฉลี่ย 4.12 หรือร้อยละ 85.65 ของเกณฑ์การประเมิน และ 3) การเสริมสร้างและพัฒนาข้อมูลเพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติได้รับความพึงพอใจในระดับมากมีคะแนน เฉลี่ย 3.91 หรือร้อยละ 84.55 ของเกณฑ์การประเมิน โดยมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวคือ การสนับสนุน ข้อมูลเชิงเทคนิคและวิชาการต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม ดังนี้ 1) การบริหารจัดการข้อมูลที่จะช่วยในการตัดสินใจ 2) ความสมบูรณ์ของข้อมูลเชิงลึกที่ใช้ในกระบวนการ นิติบัญญัติ 3) ข้อมูลเชิงวิชาการในศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติมีเพียงข้อมูลพื้นฐานและไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัย เท่าที่ควร 4) กระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลยังไม่ดีพอควรปรับปรุงให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ ในการดำเนินงานได้จริง

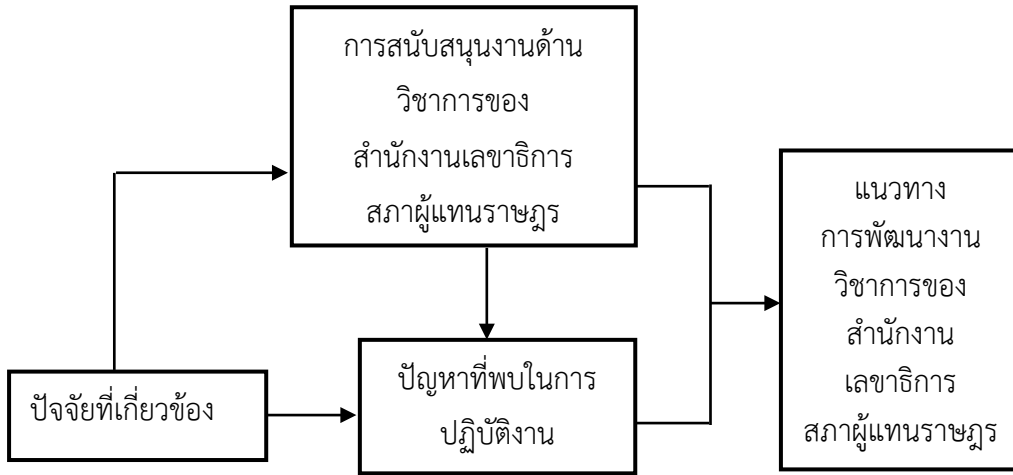
นักศึกษอาบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง รุ่น 8 กลุ่มที่ 4 (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การพัฒนาเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภา ผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า สถานภาพในปัจจุบันของเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนสำหรับการอภิปรายในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องหรือการลงคะแนนเสียงในวาระที่ 1-3 ของการประชุม สภาผู้แทนราษฎร โดยในเนื้อหาประกอบด้วย 1) บทสรุปของร่างพระราชบัญญัติ 2) การเปรียบเทียบ บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติ 3) การรวบรวมข่าวสาร ข้อมูล สถิติ บทความ บทสรุปงานวิจัย/วิทยานิพนธ์ การแปลกฎหมายต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน 4) ภาคผนวก (ถ้ามี) ส่วนแนวทางการ พัฒนาการจัดทำเอกสารวิชาการ ประกอบด้วย 1) รูปแบบของเอกสารประกอบการพิจารณา ควรมีการพัฒนา รูปแบบที่น่าสนใจ มีเนื้อหาสั้น กระชับ ชัดเจน และทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และควร เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดการจัดพิมพ์เป็นเอกสาร 2) เนื้อหาของเอกสารประกอบการพิจารณา

มีหลักการสำคัญ 15 ประการคือ (1) บทสรุปผู้บริหาร (2) ความเป็นมาและวิวัฒนาการ (3) อธิบายเจตนารมณ์สาระสำคัญ (4) อธิบายบ่อเกิดของกฎหมาย (5) วิเคราะห์ผลกระทบ (6) วิเคราะห์ข้อดี/ข้อเสีย (7) การยกกรณีศึกษา (8) การอ้างอิง สถิติ (9) การอ้างอิงเอกสารวิชาการ (10) การอ้างอิงความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ (11) การอ้างอิงเกณฑ์มาตรฐานสากล (12) การวิเคราะห์ถึงการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ (13) การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ (14) การอ้างอิงผลสำรวจความเห็น (15) การจัดทำรูปแบบที่น่าสนใจ

คณะอนุกรรมการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559,น. 13-16) ได้ทำการสำรวจความพึงพอใจและความคิดเห็นของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้บริการด้านต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการสำรวจความพึงพอใจต่อการให้บริการของสำนักงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามพันธกิจที่ 1 สนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างมืออาชีพ ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจด้านความน่าเชื่อถือของข้อมูลในการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 3.97 และความพึงพอใจด้านข้อมูลที่ให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 3.93 ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการพิจารณาระบบฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ และการจัดวางรูปแบบควรให้เห็นชัดเจนเข้าถึงได้ง่าย ควรพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพและมีความสามารถให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการสนับสนุนด้านองค์ความรู้เฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ และการจัดทำเอกสารประกอบการประชุมและเอกสารวิชาการ ควรจัดทำให้มีมาตรฐานและเป็นไปตามหลักวิชาการให้มากขึ้น

จากการศึกษารายงานการวิจัยและรายงานการศึกษาข้างต้น พบว่า โดยภาพรวมในด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการที่เป็นสมาชิกรัฐสภาและบุคคลในวงงานรัฐสภาที่มีต่อการบริการด้านต่าง ๆ รวมถึงการบริหารด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความพึงพอใจอยู่ในระดับ “มาก” โดยส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะในประเด็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการพัฒนา คือ ในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีศักยภาพ มีความรู้ และความสามารถมากยิ่งขึ้น พัฒนาการจัดทำข้อมูลเอกสารวิชาการและงานวิจัย โดยมีการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลประกอบการเสนอความคิดเห็นในการนำงานวิชาการไปใช้ประโยชน์และพัฒนาระบบข้อมูลให้มีความทันสมัยและเพียงพอต่อการสนับสนุนงานวิชาการ อันจะส่งผลต่อคุณภาพงานวิชาการที่จะสนับสนุนงานให้กับบุคคลในวงงานรัฐสภาได้ดียิ่งขึ้น

2.2. กรอบการศึกษาวิจัย



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการค้นหาแนวทางการพัฒนางานวิชาการสำหรับการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้มีการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม อีกทั้งศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จาก 6 สำนักหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงาน ประกอบกับการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ และหาแนวทางการพัฒนางานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถสนับสนุนงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระการพิจารณาที่ 1-3 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ

บทที่ 3

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษา เอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) นอกจากนี้ ยังมีการจัดการสัมมนาเพื่อตรวจสอบความ สมบูรณ์ของผลงานวิจัย (Seminar)

3.1 ประเด็นศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

แนวทางการพัฒนารูปแบบและเนื้อหาทางวิชาการที่สนับสนุนกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามภารกิจของรัฐสภาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปัญหาจากการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ตลอดจนศึกษาการสนับสนุน งานวิชาการของรัฐสภาต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และสาธารณรัฐเกาหลี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของ การวิจัยที่กำหนดไว้

3.2 วิธีการวิจัย

2.1 การวิจัยเอกสาร

เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวัตถุประสงค์ข้อ 1

1) เอกสารที่ศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อำนาจ หน้าที่และภารกิจงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานผลการดำเนินงานของ หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงปี พ.ศ. 2559–2561 จำนวน 6 สำนัก ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 สำนักกรรมการ 3 สำนักการประชุม และรายงานการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้อง

2) ประเด็นศึกษา ประกอบด้วย การดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการ ผลผลิตงานวิชาการ และความเป็นประโยชน์ของงานในเชิงคุณภาพต่อการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

3) การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นที่ กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ข้อ 1

2.2 การสัมภาษณ์

เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนงานวิชาการ ปัญหาจากการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการ และแนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 2 และ 3

1) ผู้ให้สัมภาษณ์ การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษา

(1) ผู้รับบริการ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการที่ใช้บริการงานด้านวิชาการและกฎหมาย ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 10 คน

(2) ผู้บริหารของหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 สำนักละ 1 คน รวม 6 คน

(3) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 รวมทั้งสิ้นจำนวน 19 คน

2) ประเด็นการสัมภาษณ์ มีดังนี้

(1) กรณีผู้รับบริการ ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสัมภาษณ์ ดังนี้

- คุณภาพการให้บริการงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
- ความต้องการงานบริการวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
- ปัญหาที่พบจากการให้บริการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ผลผลิตงาน/การให้บริการ/บุคลากร/เทคโนโลยี/สิ่งอำนวยความสะดวก)
- แนวทางการพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการ

(2) กรณีผู้ให้บริการ (ผู้บริหารของสำนักงานฯ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน) ผู้วิจัยได้

กำหนดประเด็นสัมภาษณ์ ดังนี้

- สภาพการปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการ
- ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงาน
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน
- แนวทางการพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการ

3) การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการสรุปเนื้อหาที่ได้จากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัย เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้

2.3 การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาจากการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการ และแนวทางการพัฒนางานวิชาการตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 และ 3

1) **ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม** จำนวน 1 ครั้ง ประกอบด้วย ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม คือ ผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการในสายงานวิชาการของสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 รวม 15 คน

2) ประเด็นการสนทนากลุ่ม มีดังนี้

(1) ปัญหาจากการปฏิบัติงาน (จัดลำดับตามลำดับความสำคัญของปัญหาและการดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ)

(2) แนวทางแก้ไขปัญหา

(3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

(4) การดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการตามทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560

(5) แนวทางพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการอย่างเป็นระบบในเชิงบูรณาการ

3) การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการสรุปเนื้อหาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาตามแนวคิดทฤษฎีและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สำหรับการจัดสัมมนาเพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของผลงานวิจัย (Seminar) เป็นการดำเนินงานเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้เข้าร่วมสัมมนาเกี่ยวกับการสนับสนุนงานวิชาการ ปัญหาจากการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานและแนวทางพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีการนำเสนอผลการศึกษาวิจัยการวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา

3.3 ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมมนาผลงานวิจัย (Seminar) โดยกำหนดขั้นตอนในการศึกษา ดังนี้

1) ดำเนินการศึกษาและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสารวิชาการ งานวิจัย คุชฌ์นิพนธ์ วิทยานิพนธ์ บทความ สรุปผลการประชุมและสัมมนาการให้บริการงานวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามภารกิจของรัฐสภา และรัฐสภาต่างประเทศ

2) ศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทั้งหมดเพื่อกำหนดประเด็นศึกษาจากผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและผู้รับบริการบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภา

3) จัดสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อนำเสนอความคิดเห็น/ประเด็นปัญหา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องแนวทางพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอความคิดเห็น ประเด็นปัญหา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและแนวทาง

พัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

5) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มเชิงปฏิบัติการ เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามภารกิจของรัฐสภา

6) สัมมนาตรวจสอบข้อมูลผลงานวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากผู้ให้บริการและผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนงานด้านวิชาการ

7) สรุปผลการศึกษาและจัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดำเนินการศึกษาวิจัยใน 3 วิธีคือ 1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) 2) การสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (In-depth Interview) และ 3) การสนทนากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Focus Group) โดยได้นำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนคือ (1) ผลการศึกษาเอกสาร (2) ผลการสัมภาษณ์ (3) ผลการสนทนากลุ่ม และ (4) บทสรุป ดังนี้

4.1 ผลการศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 คู่มือการปฏิบัติงาน งานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน โดยนำเสนอผลการศึกษา จำแนกได้ 2 ส่วนคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร และการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

4.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเสนอได้โดย 4 แนวทาง คือ

- 1) คณะรัฐมนตรี
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ
- 4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163 เฉพาะกฎหมายที่กำหนดในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดการพิจารณาออกเป็นสามวาระ ดังนี้

1) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะลงมติรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาก่อนที่จะลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้มี 2 กรณี คือ กรณีแรก คณะรัฐมนตรีอาจจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ โดยให้รอการพิจารณาไว้ไม่เกิน 60 วัน กรณีที่สอง สภาจะให้

คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติใด ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ และคะแนนเสียงไม่รับหลักการไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่ คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 150

ในกรณีที่มีร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับ สภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาหลายฉบับรวมกัน และจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือ หลายฉบับรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว จะต้องลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

2) การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาโดย คณะกรรมการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) คณะกรรมการเต็มสภา จะกระทำได้อต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และที่ประชุมอนุมัติ โดยถือว่าสมาชิก ทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และประธานของ ที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ และสมาชิกมีสิทธิยื่นคำขอแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้

(2) คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ คณะกรรมการสามัญคณะหนึ่งคณะใดรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณา จะทำหนังสือแจ้งไปยังประธาน คณะกรรมการสามัญคณะนั้น

(3) คณะกรรมการวิสามัญ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรี เสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจาก รายชื่อที่สมาชิกเสนอ กรณีที่สอง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงาน เกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรงร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน กรรมการทั้งหมด โดยให้มีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน และให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ ไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

3) การลงมติในวาระที่สาม เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบ

(1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 131 และข้อ 132 เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบและคะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 150

(2) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ต่อจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 146

4.1.2 การสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 2) ขั้นตอนก่อนรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ 3) ขั้นตอนการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ 4) ขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมการ และสภาผู้แทนราษฎรเรียงตามลำดับมาตรา และ 5) ขั้นตอนการลงมติเรื่องพระราชบัญญัติ

1. ขั้นตอนก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยสำนักกฎหมาย แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

“สำนักกฎหมาย” เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจด้านนิติบัญญัติด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านนิติการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การยกร่างกฎหมายถือเป็นกลไกสนับสนุนการตรากฎหมายสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการยกร่างกฎหมายนิติกรผู้รับเรื่องและให้บริการยกร่างกฎหมายต้องมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลกฎหมาย ตามแนวคิดทฤษฎีของกฎหมาย กล่าวคือ “ข้อมูลกฎหมาย” หมายถึง ข้อมูลรายละเอียดองค์ประกอบเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละเรื่อง รวมถึงข้อมูลรายละเอียดโครงสร้างรูปแบบของกฎหมายในแต่ละประเภทที่เหมาะสมกับเฉพาะเรื่องและประเภทที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันตามลำดับชั้นกฎหมายอย่างเป็นระบบ

นิติกรผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายต้องมีความรู้หลักกฎหมายตามแนวคิดทฤษฎีกฎหมายและสามารถนำองค์ความรู้มาปรับใช้ในการยกร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม มีความรู้ในลักษณะของสหวิทยาการ อีกทั้งต้องติดตามความเคลื่อนไหวของต่างประเทศ เพื่อให้บริการงานยกร่างกฎหมายแก่สมาชิกอย่าง มีคุณภาพ ซึ่งสมาชิกร่างกฎหมายไปใช้ประโยชน์เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้นั้นผู้ร่างจำเป็นต้องใช้ทักษะและประสบการณ์ในการวิเคราะห์ แยกแยะองค์ประกอบของเนื้อหา และโครงสร้างรูปแบบกฎหมายในเรื่องที่ได้รับมอบหมายนั้นได้เป็นอย่างดี โดยสามารถวิเคราะห์แจกแจงทำความเข้าใจในเชิงเหตุผล วิเคราะห์ความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบตามลำดับชั้นกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและเหตุผล เจตนารมณ์กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน

และที่สำคัญอย่างยิ่งต้องเข้าใจเจตนารมณ์ร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นรายมาตรา เพื่อยกร่างกฎหมายให้บรรลุผลตรงตามรูปแบบและเนื้อหาที่ถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ของสมาชิกอีกด้วย นอกจากนี้ต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายได้อย่างตรงประเด็น ตอบข้อซักถาม ข้อหาหรือข้อเสนอแนะ ประเด็นต่าง ๆ เช่น เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย หรือเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือเพื่อให้มีกฎหมายใหม่เกิดขึ้น แล้วแต่กรณี และชี้แจงรายละเอียดในเชิงเหตุผลอย่างสมเหตุสมผล สำหรับองค์ความรู้ด้านการยกร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ ได้แก่ ทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย ประเภท และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย บทการตรวจสอบการยกร่างกฎหมาย ขั้นตอนการดำเนินการ ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายในกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายกรณีของส่วนราชการอื่น และกระบวนการงานด้านการยกร่างกฎหมาย รวมถึงองค์ความรู้ที่ได้รับจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทักษะประสบการณ์ร่วมกันของนิติกรผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ด้านการให้บริการยกร่างกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการทบทวนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แล้ว นำมาประมวลผลจัดระบบสร้างข้อมูลใหม่ มีเทคนิคการยกร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ และเทคนิคการบริการยกร่างกฎหมาย ดังนั้น องค์ความรู้ที่จัดทำขึ้นจึงมีความสำคัญอันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในทางปฏิบัติ เพื่อให้การบริการยกร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลอย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งกฎหมายประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้

- 1) หลักการและเหตุผล เป็นข้อความที่แสดงความจำเป็นในการยกร่างกฎหมาย
- 2) บทนำ ประกอบด้วย พระบรมราชโองการ คำปรารภ การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และคำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ
- 3) บทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา ได้แก่ ชื่อพระราชบัญญัติ วันบังคับใช้ บทยกเลิกกฎหมายเก่าอื่น (ถ้ามี) บทนิยาม บทกำหนดผู้รักษาการ
- 4) บทบัญญัติเนื้อหา อาจแบ่งออกเป็นบรรพ ลักษณะ หมวด หรือส่วน
- 5) บทเฉพาะกาล

1.1 การดำเนินงานยกร่างกฎหมาย

1.1.1 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ ขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาแล้วมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่สมาชิกฯ ยังคงมีความประสงค์ที่จะร่างกฎหมายนั้น ๆ แนวทางการดำเนินการมีดังนี้

กรณีที่กฎหมายนั้นมีความซ้ำซ้อน ให้อธิบายถึงเหตุผลว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่จำเป็นต้องมีขึ้นอีก เนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว หากมีความประสงค์จะเพิ่มเติม ขอให้ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมจะเหมาะสมกว่า ในกรณีที่สมาชิกฯ ยังคงยืนยันความประสงค์ให้ปฏิบัติ ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึก เหตุผลของการไม่ควรยกร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำ

1.1.2 ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มาขอรับบริการเสนออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เป็นแม่บท ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เช่น ก่อให้เกิดการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กร ฯลฯ แนวทางการดำเนินการ มีดังนี้

กรณีมีการแก้ไขกฎหมายและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว ให้นิติกรผู้รับเรื่องแนะนำว่าหากสมาชิกฯ มีความประสงค์จะให้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจองค์กรที่มีอยู่เดิมแทน เพราะการยกร่างกฎหมายเพื่อตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา นอกจากขอขบข่ายอำนาจจากที่บงกชองค์กรเดิมแล้ว อาจเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรหรือบุคลากรโดยไม่จำเป็น และหากทางสมาชิกฯ ยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างกฎหมายดังกล่าว

1.1.3 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบหรือเนื้อหาที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แนวทางการดำเนินการ มีดังนี้

กรณีที่ไม่ชัดเจนในหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สมาชิกฯ ต้องการให้ร่างขึ้นนั้น ให้ทำการสอบถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยกร่างกฎหมาย หากยังคงไม่ได้ความชัดเจน ให้นิติกรศึกษากฎหมายที่ใกล้เคียงมาเทียบเพื่อปรับแก้ไขให้ใกล้เคียงกับแนวความคิดของสมาชิกฯ มากที่สุด

ในกรณีร่างกฎหมายมีชื่อ หรือรูปแบบ หรือเนื้อหาที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นิติกรผู้รับเรื่องต้องอธิบายถึงหลักปฏิบัติโดยทั่วไปในเรื่องนั้น ๆ และชี้แจงให้เห็นว่าหลักการของกฎหมายที่สมาชิกฯ มาเสนอให้ร่างนั้น ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพราะเหตุใด เช่น มีหลักการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

1.1.4 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ มอบหมายให้ผู้ช่วยดำเนินการเป็นผู้ประสานงานติดต่อกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ได้รับประเด็นที่ไม่ชัดเจนและไม่ตรงตามความประสงค์ของสมาชิกฯ และอาจทำให้ต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

ให้ประสานงานโดยตรงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ รวมถึงประสานงานโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร และ e-mail address หรือสื่ออื่น ๆ เพื่อให้ทราบความประสงค์ที่แท้จริงและรายละเอียดอันจำเป็นในการยกร่างกฎหมายให้มากที่สุด นอกจากนี้ ต้องศึกษาบททวนบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

1.2 ขั้นตอนระหว่างการยกร่างกฎหมาย แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

1.2.1 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ ขอให้ร่างกฎหมายและขอรับร่างกฎหมายภายในเวลาอันจำกัด ซึ่งนิติกรผู้รับเรื่องได้พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ทัน เช่น ต้องการภายในวันเดียว หรือให้เวลาทำงานเพียงสองถึงสามวัน อันเป็นการขัดกับหลักการร่างกฎหมายที่จะต้องมีการศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่ต้องการยกร่างอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น และตัวกฎหมายก็ไม่สามารถ

บังคับใช้ได้จริง โดยต้องการทั้งความรวดเร็วและคุณภาพดีไปพร้อมกัน กรณีเช่นนี้จะดำเนินการอย่างไรขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เรื่อง และประเภทต่าง ๆ ได้แก่

ก. ในกรณีเป็นเรื่องเร่งด่วน หากเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้โดยผู้ร่างเพียงคนเดียว ซึ่งผู้ร่างสามารถทำความเข้าใจเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการร่างกฎหมายมีข้อมูลเพียงพอสำหรับเนื้อหาสาระสำคัญและองค์ประกอบของเนื้อหาที่จำเป็น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย สามารถตอบข้อซักถาม ข้อหารือ หรือข้อสงสัยของสมาชิก รวมถึงเสนอแนะแนวทางการร่างกฎหมายในเรื่อง หรือประเภท รูปแบบการร่าง เพื่อให้เป็นไปตามลำดับขั้นของกฎหมายหรือศักดิ์กฎหมายที่ถูกต้องได้ อาทิ เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางมาตรา และสามารถดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที

ข. ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนและมีความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้หลายด้าน เพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายในเรื่อง หรือประเภท ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น มีแหล่งข้อมูลเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาพอสมควร เพื่อศึกษาข้อมูลในเชิงลึก รวมถึงการขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ทางโทรศัพท์ โทรสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ได้ข้อมูลอันเป็นเนื้อหาสาระสำคัญอย่างละเอียด และใช้เวลาการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือข้อมูลจากหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์เปรียบเทียบการร่างกฎหมายนั้นให้เกิดความชัดเจน ถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม ให้ทำความเข้าใจกับสมาชิกฯ โดยขอเวลาเพิ่มในการดำเนินการ

ค. ในกรณีที่เป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีกฎหมายมาก่อน มีความยุ่งยากซับซ้อน โดยต้องแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ในระดับสากล เพื่อพัฒนาต่อยอดแนวความคิดในด้านต่าง ๆ เช่น วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายจากต่างประเทศ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลเป็นจำนวนมากจากแนวความคิดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะด้านในเชิงลึก ซึ่งผู้ปฏิบัติเพียงลำพังคนเดียวไม่อาจตอบข้อซักถามของสมาชิกฯ ในกรณีเร่งด่วนได้ทันท่วงที เนื่องจากจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อศึกษาทำความเข้าใจเนื้อหา รายละเอียดอย่างรอบคอบจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ศึกษาปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนไว้บ้างแล้ว อาจใช้วิธีการดำเนินการ ดังนี้

- ประสานขอคำปรึกษาจากผู้มีประสบการณ์สูง หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสาขาวิชาชีพเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหากฎหมายในเรื่องดังกล่าว เช่น ประสานทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร หรือ e-mail Address หรือทำเป็นหนังสือเพื่อขอข้อมูล หรือนานวิจยต่าง ๆ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นต้น

- ใช้ฐานข้อมูลองค์ความรู้ที่มีอยู่ในวงงานรัฐสภาให้เป็นประโยชน์ เช่น ฐานข้อมูลกฎหมายเวสต์ลอฟ (westlaw) จากสำนักวิชาการ เพื่อสืบค้นข้อมูลกฎหมายจากต่างประเทศ

- จัดตั้งทีมงานหรือคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการร่างกฎหมายในเรื่องนั้น เพื่อระดมความคิดเห็นตอบข้อหารือในประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน ขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เชี่ยวชาญและรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น หน่วยงานเจ้าของเรื่องในกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นกระทรวงรักษาการกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิชาชีพเฉพาะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ทำความตกลงกับสมาชิกฯ ขอเพิ่มระยะเวลาในการทำงาน และเพิ่มจำนวนคนผู้ปฏิบัติเป็นทีมงานในการปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายดังกล่าว ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป แต่หากทางสมาชิกฯ ยังยืนยันให้ปฏิบัติภายในเวลาอันจำกัดเช่นนั้น นิติกรผู้ปฏิบัติก็ต้องดำเนินการตามความประสงค์อย่างเหมาะสมและถูกต้อง พร้อมทั้งทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและสำเนาเรื่องเก็บไว้เป็นกรณีศึกษาเพื่อพัฒนาต่อไป

1.2.2 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ นำร่างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบมาให้แก้ไข แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

นิติกรผู้รับเรื่องต้องชี้แจงให้สมาชิกฯ ทราบถึงรูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายที่ถูกต้อง พร้อมทั้งอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของกฎหมายตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ด้วยเหตุผลอย่างชัดเจนและเหมาะสม

1.2.3 ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ ต้องการเป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อย เช่น แก้ไขเพียง 1 มาตรา ซึ่งสามารถแปรญัตติในสภาได้ เนื่องจากกฎหมายกำลังเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่สมาชิกต้องการให้ทำเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ภายใต้ชื่อตนเป็นผู้เสนอ แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

ในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้โดยการแปรญัตติ นิติกรผู้รับเรื่องอาจชี้แจงว่าสามารถดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าวจะเป็นการเหมาะสมและรวดเร็วกว่ามาก แต่ในกรณีที่สมาชิกฯ ยังคงยืนยันที่จะให้ดำเนินการยกร่างเป็นกฎหมาย ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำการเสนอความคิดเห็นด้วยวาจาไปก่อน หากทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ก็ให้ดำเนินการตามความประสงค์และบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร สำเนาเรื่องไว้เป็นกรณีศึกษาเพื่อพัฒนาต่อไป

1.2.4 ในกรณีที่ต้องการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการยกร่างกฎหมาย นิติกรผู้รับผิดชอบ แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

นิติกรดำเนินการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิ เช่น เอกสารทางราชการ งานวิจัย บทความวิชาการ วารสาร นิตยสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ Search Engine หรือสอบถามจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.2.5 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการ ให้ร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันหลายคน ซึ่งอาจมีประเด็นบางอย่างแตกต่างกัน แนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

ให้นิติกรผู้รับเรื่องประสานงานกับกลุ่มงานต่าง ๆ ในสำนักกฎหมาย เพื่อตรวจสอบว่าเนื้อหาของกฎหมายที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ แตกต่างกันหรือไม่ หากซ้ำซ้อนจึงนำร่างกฎหมายฉบับเดิมมาปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมีความสอดคล้องตามความต้องการของท่านสมาชิกฯ

1.3 ขั้นตอนหลังร่างกฎหมาย วิธีการดำเนินงาน มีดังนี้

ในกรณีที่ร่างกฎหมายแล้วเสร็จ สมาชิกฯ จะนำร่างกฎหมายนั้นยื่นต่อสำนักงานการประชุมเพื่อบรรจุระเบียบวาระ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย กรณีดังกล่าวจะดำเนินการแก้ไขอย่างไร

เมื่อสมาชิกฯ นำกฎหมายนั้นยื่นต่อสำนักงานการประชุมเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม สำนักงานการประชุมจะมีการตรวจรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย นิติกรผู้ร่างกฎหมายจะต้องชี้แจงและทำความเข้าใจเพื่อหาข้อยุติในปัญหาร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยหารือระหว่างสมาชิกฯ นิติกรผู้ร่าง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการประชุม เพื่อหาข้อยุติและแนวทางแก้ไขต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานวิชาการในการยกร่างกฎหมาย ต้องเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลเพื่อใช้ความรู้ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระสำคัญของเรื่องที่ถ่ายทอดจากเจตนารมณ์ของสมาชิกฯ หรือความมุ่งหมายในการยกร่างกฎหมายเรื่องใด ๆ หรือประเภท สถานการณ์ หรือประเด็นปัญหาของเรื่องที่หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการยกร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยสามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายที่จะยกร่างกฎหมายในแต่ละเรื่อง ต้องแสวงหาความรู้และสร้างความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ โดยศึกษาทำความเข้าใจเนื้อหากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการวิวัฒนาการของกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายในระดับสากล ในเรื่องหรือประเภทหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้ยกร่างกฎหมายดังกล่าว สามารถบูรณาการเชื่อมโยงเนื้อหารายละเอียดในเชิงลึกกับหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ได้เหมาะสม ถูกต้อง และเป็นธรรม

นอกจากนี้ ต้องสามารถบรรยายสรุปชี้แจงเหตุผลได้ พร้อมบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของเรื่องได้อย่างชัดเจน ถูกต้อง เช่น สามารถวิเคราะห์แยกแยะองค์ประกอบที่สำคัญของเนื้อหา หาความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายต่าง ๆ หรือพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด และ/หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้รับมอบหมายในลำดับรองต่าง ๆ โดยเนื้อหากฎหมายถูกต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่า

2. ขั้นตอนก่อนรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เป็นการตรวจสอบและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่หนึ่ง โดยสำนักงานประชุมแนวทางการดำเนินงาน มีดังนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานประชุมมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ความรู้ ความละเอียดรอบคอบและประสบการณ์ในการดำเนินงาน เพราะหากมีการตรวจสอบและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าว มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เมื่อนิติกรผู้รับผิดชอบได้รับร่างพระราชบัญญัติ จะต้องดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ก. การตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

1) ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีบันทึกประกอบด้วย หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

2) ตรวจสอบผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ และจำนวนผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน

เมื่อตรวจสอบผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและจำนวนผู้ร่วมเสนอกฎหมายแล้ว หากพบว่าผู้มีสิทธิเสนอซ้ำกัน ทำให้มีจำนวนไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องประสานไปยังผู้เสนอเพื่อให้มีการเพิ่มเติมข้อมูลให้ครบถ้วน

ในกรณีที่เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากผลการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 10,000 คน ต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้รับแจ้ง หากผู้แทนการเสนอกฎหมายมิได้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่อง หากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบถ้วน ก็จะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหลายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่มิได้ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อ หากภายหลังการปิดประกาศแล้วทำให้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน ต้องแจ้งไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายเพื่อให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้รับแจ้ง หากผู้แทนการเสนอกฎหมายมิได้ดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่อง

3) ตรวจสอบรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

ในการตรวจสอบรูปแบบของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะดำเนินการตามคู่มือการร่างพระราชบัญญัติและแบบของกฎหมายที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(1) ตรวจสอบชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ชื่อของร่างพระราชบัญญัติจะปรากฏครั้งแรกในบันทึกหลักการและเหตุผล และในตัวร่างพระราชบัญญัติเป็นลำดับถัดมา แบบชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติกรณีร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ...

พ.ศ. เป็นต้น

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติม เช่น ร่างพระราชบัญญัติ... (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นต้น
- ชื่อร่างพระราชบัญญัติกรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด... พ.ศ. เป็นต้น
- ชื่อร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย... (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นต้น

(2) ตรวจสอบบันทึกหลักการและเหตุผล

หลักการของร่างพระราชบัญญัติมีแบบในการเขียนไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้

- กรณีให้มีกฎหมายเป็นครั้งแรก ให้ใช้ถ้อยคำว่า “ให้มีกฎหมายนั้น ”
 - กรณียกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ และยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้ใช้ถ้อยคำว่า “ปรับปรุงกฎหมาย”
 - กรณีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้ใช้คำว่า “แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย”
- ส่วนเหตุผลนั้นจะเป็นส่วนที่แสดงว่าเหตุใดจึงมีการแก้ไขหรือมีกฎหมายนั้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย และอาจจะนำไปใช้ประกอบในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(3) ตรวจสอบคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จะต้องระบุมাত্রาตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติ

(4) ตรวจสอบสาระในแต่ละมาตราของร่างพระราชบัญญัติ

- การเรียกชื่อร่างพระราชบัญญัติ จะปรากฏอยู่ในมาตรา 1
- วันใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ จะปรากฏอยู่ในมาตรา 2
- การยกเลิก แก้ไข หรือเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ ต้องเขียนรวมไว้ในที่เดียวกัน ในกรณีที่เป็นการยกเลิกมาตราและมาตรานั้นเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อน จะต้องระบุมการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานั้นในครั้งสุดท้ายไว้ด้วย

กรณีเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแต่ละมาตรา จะต้องระบุเรียงกันไปทีละมาตรา กรณีไม่เคยเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ในระหว่างมาตราเดิมต้องใช้เป็นระบบตัวเลข เช่น ต้องการเพิ่มมาตราระหว่างมาตรา 8 และมาตรา 9 ให้ใช้เป็น มาตรา 8/1 เป็นต้น หากเป็นการใช้มาตราที่มีภาษาสันสกฤตบอกลำดับเลข ต่อท้ายมาตรานั้น ๆ มาตราที่เพิ่มขึ้นมาก็ต้องใช้ภาษาสันสกฤตที่เรียงลำดับต่อไป เช่น ทวิ, ตริ, จัตวา, เบญจ, ฉ, สัตต เป็นต้น ในกรณีที่มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมมาตราที่มาตราอื่นมีการอ้างอิงถึงมาตรานั้น ต้องตรวจสอบว่า เนื้อหาหรือเลขมาตรามีความสอดคล้องกันหรือไม่

- การเพิ่ม แก้ไข หรือตัดบทนิยาม
- ความจำเป็นในการมีผู้รักษาการตามกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นว่าจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ กฎหมายที่บัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมโดยมิได้บัญญัติให้ต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิก หรือกฎหมายที่ตราขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปอยู่ในกฎหมายเดิม และไม่มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศอันทำให้มีภาระใดขึ้นใหม่และกฎหมายเดิมมีผู้รักษาการอยู่แล้ว กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้มีผู้รักษาการ

ร่างพระราชบัญญัติที่มีมาตราไม่มากและไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ มาตราว่าด้วยผู้รักษาการจะอยู่ในมาตราสุดท้ายของร่างพระราชบัญญัติ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้มีการแบ่งหมวดหมู่แล้ว มาตราว่าด้วยผู้รักษาการจะอยู่ในตอนต้นก่อนเริ่มเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

- การเพิ่ม การแก้ไข และการตัดหมวดหมู่ของร่างพระราชบัญญัติ

โดยทั่วไปร่างพระราชบัญญัตินี้มักแบ่งหมวดหมู่ออกเป็น ลักษณะ หมวด ส่วน เป็นต้น ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีการเพิ่ม แก้ไข หรือตัดหมวดหมู่ จะต้องตรวจสอบว่ามีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันหรือไม่

- การอ้างอิงกฎหมายเดิม

ในกรณีที่มาตราของร่างพระราชบัญญัตินี้มีการอ้างอิงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จะต้องอ้างอิงกฎหมายฉบับล่าสุดที่แก้ไขในมาตรานั้น ๆ

(5) ตรวจสอบถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติ

ถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติต้องเป็นภาษากฎหมาย การใช้ภาษาจึงต้องเป็นภาษาเขียนไม่ใช่ภาษาพูด และต้องเขียนให้ถูกต้องตามหลักของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน นอกจากนี้ อาจต้องตรวจสอบถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายฉบับอื่นด้วย เพื่อให้กฎหมายทุกฉบับใช้ถ้อยคำเดียวกัน

4) ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการทำนองเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาในสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกันแต่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้มีการพิจารณาและรับหลักการ

- ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

- ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป จะต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนใด

- ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา

- ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยักยั้งไว้

- ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วแต่อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

5) ตรวจสอบกำหนดเวลาที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จตามรัฐธรรมนูญ

6) ตรวจสอบความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกันทั้งฉบับ เป็นไปตามหรือไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข. การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ตรวจสอบว่าถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์แล้ว การดำเนินการในขั้นต่อมาคือ การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1) วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่ามีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นที่ต้องมีการแก้ไขพร้อม ๆ กันหรือไม่ (ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวเนื่องกัน) หากมีลักษณะดังกล่าวต้องประสานไปยังผู้เสนอเพื่อให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาด้วย

2) วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 152 หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสัดส่วนกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการและมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

3) หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องวิเคราะห์ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการเป็นไปตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

4) วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 163 หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสัดส่วนกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

5) วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 หรือไม่ ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

(1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทั้งฉบับ ตั้งแต่หลักการ เหตุผล บันทึกรूपสาระสำคัญ และรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติหรือบางส่วนบางตอนของร่างพระราชบัญญัติ เพราะอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้

(2) พิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นอาจไม่เพียงพอ เพราะร่างพระราชบัญญัติที่เสนออาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นด้วย

(3) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่ามีสาระสำคัญว่าด้วยการเงินตามความหมายของคำว่า “เกี่ยวกับการเงิน” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาความหมายดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

- พิจารณาเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ คือ พิจารณามีข้อความใดที่เข้าหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมีข้อความปรากฏก็ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

- พิจารณาตามข้อเท็จจริง คือ พิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริง แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะไม่มีข้อความใดที่ปรากฏให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็น

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่หากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะส่งผลกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(4) ตรวจสอบว่าเคยมีคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นดังกล่าวไว้หรือไม่ เพื่อใช้ประกอบในการเสนอความเห็น

เมื่อนิติกรผู้รับผิดชอบได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะแจ้งให้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้เสนอไม่คัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เสนอคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ เมื่อได้รับหนังสือจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่านายกรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาให้คำรับรองได้ภายใน 30 วัน และได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแล้ว จะต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบด้วย หากนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ไม่สามารถบรรจุร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าระเบียบวาระเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป

3. ขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

เป็นการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติเพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการสนับสนุนงานวิชาการในวาระที่ 1 เป็นการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) โดยสำนักวิชาการ

สำหรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสารวิชาการที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จากการรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเนื้อหาของเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบด้วย

1) บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกเห็นภาพรวมของเนื้อหาในเอกสารประกอบการพิจารณาทั้งฉบับ

2) **หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติ** เป็นการนำเสนอหลักการของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทราบว่าเป็นกฎหมายลักษณะใด และถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมก็จะทำให้รัฐสภาพิจารณาตามหลักการที่กำหนดไว้ จะแก้ไขเกินหลักการไม่ได้ โดยจะวงเล็บมาตราที่แก้ไขไว้ด้วย ส่วนเหตุผลเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการมีกฎหมาย รวมทั้งวิวัฒนาการของกฎหมายว่ามีความเป็นมาอย่างไร ดังนั้นในการเขียนเหตุผลจึงต้องคำนึงถึง 1) ปัญหาเดิมของกฎหมายเป็นอย่างไร 2) ทำไมต้องมีการแก้ไขหรือมีกฎหมายนั้น 3) หลักการโดยรวมของกฎหมายเป็นอย่างไร

3) **สรุปสาระสำคัญ** โดยระบุว่า ใครเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติระบุชื่อร่าง วันที่มีผลบังคับใช้ การยกเลิกเพิ่มเติมกฎหมาย เป็นต้น เป็นการสรุปเนื้อหาในประเด็นสำคัญเพื่อให้มีความกระชับและเข้าใจได้ง่ายโดยที่ไม่ทำให้ความหมายเดิมเปลี่ยนไป

4) **ตารางเปรียบเทียบ** เป็นการจัดทำร่างกฎหมายของผู้ที่มีสิทธิเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วแต่กรณี มาทำการเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นข้อแตกต่างโดยยึดร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ทั้งนี้ สำนักวิชาการมีคู่มือการจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1 สำหรับให้นิติกรของกลุ่มงานบริการวิชาการ 1, 2 และ 3 ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำตารางเปรียบเทียบใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 การเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ของผู้ที่มีสิทธิเสนอทั้งหมด และลักษณะที่ 2 การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่

5) **ข้อมูลวิชาการประกอบร่างพระราชบัญญัติ** เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริง สถิติ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทวิเคราะห์ การศึกษาเปรียบเทียบ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับเรื่องนั้น ๆ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

4. ขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา ดังนี้

1) คณะกรรมการธิการที่สภาตั้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น โดยปกติการแปรญัตติต้อง

แปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มหรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา ซึ่งในรายงานอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

2) กรรมการเต็มสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการและประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา เป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

ทั้งนี้ ในส่วนของการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

1) ชั้นคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้คณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น นอกจากนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชั้นคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสามารถที่จะเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งในการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการต้องดำเนินการจัดทำรายละเอียดคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเพื่อสะดวกในการพิจารณาของคณะกรรมการ และเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎรให้แสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในรายงานอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติแล้วมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการธิการเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

2) ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติเป็นอย่างอื่น สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจนจบร่างแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาทั้งร่างพระราชบัญญัติเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

3) ชั้นลงมติ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในวาระที่สามว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีกรอภิปราย ในกรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

การสนับสนุนงานวิชาการในวาระที่สอง เป็นการดำเนินงานของสำนักกรรมการ 1 สำนัก กรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการในการประชุม คณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ได้มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นการดำเนินงานตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 122 ได้แก่ การจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎร 2) การจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติ และ 3) รายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1) การจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎร

การจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วคือ การนำร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งมาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้ว พร้อมแสดงเหตุผลของคณะกรรมการในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการในการชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองต่อไป

การจัดทำตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วให้ดำเนินการแบ่งช่องตารางเปรียบเทียบเป็น 3 ช่อง และแสดงข้อมูลในแต่ละช่อง ดังนี้

(1) ช่องที่ 1 แสดงร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการเรียงลำดับตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และมาตราต่าง ๆ จนจบร่าง

(2) ช่องที่ 2 แสดงร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงตามลำดับตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และมาตราต่าง ๆ จนจบร่าง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- กรณีคณะกรรมการเห็นชอบตามร่างที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการให้แสดงข้อความว่า “ไม่มีการแก้ไข”

- กรณีคณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราของร่างที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการให้แสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้หลักเกณฑ์ให้ทำตัวฆ่าถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการไม่ต้องการ และตามด้วยถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการต้องการเพิ่มใหม่พร้อมขีดเส้นใต้

- กรณีคณะกรรมการตัดออกทั้งมาตราในร่างที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการให้แสดงข้อความว่า “คณะกรรมการตัดออก”

- กรณีคณะกรรมการเพิ่มความเป็นมาตราขึ้นใหม่ ให้แสดงมาตราที่คณะกรรมการเพิ่มใหม่พร้อมขีดเส้นใต้ทั้งมาตรา เนื่องจากเป็นมาตราที่คณะกรรมการเพิ่มใหม่ทั้งมาตรา ซึ่งไม่มีในร่างที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ จึงทำให้ช่องที่ 1 ที่ตรงกับมาตราที่คณะกรรมการเพิ่มใหม่ทั้งมาตรา ซึ่งไม่มีในร่างที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ จึงทำให้ช่องที่ 1 ที่ตรงกับมาตราที่คณะกรรมการเพิ่มใหม่ไม่ปรากฏข้อความใด ๆ

(3) ช่องที่ 3 แสดงเหตุผลของคณะกรรมการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตัดออก หรือเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ด้วยข้อความที่กระชับและง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยศึกษาค้นคว้าจากบันทึกการประชุมและสรุปผลการประชุม เพื่อให้ทราบเหตุผลในการแก้ไข การตัดความ การเพิ่มความ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละมาตรา

ทั้งนี้ การทำบันทึกการประชุมควรมีการบันทึกสาระสำคัญของประเด็นการพิจารณาและมติที่ประชุมในแต่ละมาตราส่วน และหมวดอย่างละเอียด ครบถ้วน และสมบูรณ์ โดยรวมไปถึงหมวดที่ไม่มีแก้ไขด้วย เพื่อให้สามารถจัดทำเหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2) การจัดทำตารางเปรียบเทียบคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ

การจัดทำตารางแจกคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติคือ การนำคำขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมาทำการศึกษาวิเคราะห์เป็นรายมาตรา เพื่อนำไปจัดทำรายละเอียดคำแปรญัตติโดยเทียบเคียงกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 ซึ่งจะให้เห็นความแตกต่างระหว่างข้อความในแต่ละมาตราของคำแปรญัตติกับของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เพื่อเป็นข้อมูลให้กับคณะกรรมการใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างพระราชบัญญัติแล้วจะเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจงเหตุผลประกอบคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติ ผู้แปรญัตติสามารถที่จะขอสงวนคำแปรญัตตินั้น เพื่อนำไปอภิปรายในวาระที่สอง

ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้ เพราะถ้าไม่สงวนคำแปรญัตติไว้ จะถือว่าผู้แปรญัตติไม่ตั้งใจและ จะไม่สามารถนำคำแปรญัตตินั้นไปอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้

การจัดทำตารางแจกคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติให้ดำเนินการแบ่งช่องตารางเป็น 5 ช่อง และแสดงข้อมูลในแต่ละช่อง ดังนี้

ช่องที่ 1 เป็นช่องแสดงเลขมาตราของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ และ ให้ใช้เป็นร่างหลักในการพิจารณา โดยใส่เฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และเลขมาตราที่มีการ ขอแปรญัตติเท่านั้น

ช่องที่ 2 เป็นช่องแสดงลำดับเลขที่คำแปรญัตติ ซึ่งเป็นลำดับของการรับคำแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติ โดยให้นำคำแปรญัตติที่มีการแปรญัตติในมาตราต้น ๆ มาใส่ก่อน แต่หากมีคำแปรญัตติ ในมาตราเดียวกันหลายคำแปรญัตติ ให้ใส่เรียงตามลำดับที่ของคำแปรญัตติเหล่านั้น

ช่องที่ 3 เป็นช่องแสดงชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการยื่นคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด ซึ่งสอดคล้องกับลำดับที่ของคำแปรญัตติในช่องที่ 2

กรณีที่คำแปรญัตติใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อเป็นผู้แปรญัตติไว้หลายคน ให้แสดง รายชื่อของผู้แปรญัตติทุกคนพร้อมพรรคการเมืองที่สังกัด

ช่องที่ 4 แสดงรายละเอียดคำแปรญัตติในแต่ละมาตรา โดยจะทำการเปรียบเทียบความ ในแต่ละมาตราของคำแปรญัตติความในแต่ละมาตราของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ในวาระที่หนึ่ง โดยใช้หลักเกณฑ์ให้ทำตัวฆ่าถ้อยคำหรือข้อความที่ผู้แปรญัตติไม่ต้องการ และตามด้วยถ้อยคำ หรือข้อความที่ผู้แปรญัตติต้องการเพิ่มใหม่พร้อมขีดเส้นใต้

ทั้งนี้ โดยจะต้องเขียนข้อความที่แสดงความประสงค์ในการขอแปรญัตติในมาตรานั้นไว้ด้วย ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น

1. กรณีที่ผู้แปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างพระราชบัญญัติ ให้แสดงข้อความว่า
“ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นดังนี้”
2. กรณีผู้ขอแปรญัตติขอแก้ไขคำปรารภ ให้แสดงข้อความว่า
“ขอแปรญัตติแก้ไขคำปรารภ เป็นดังนี้”
3. กรณีผู้ขอแปรญัตติขอตัดมาตรา..วรรค..ออกทั้งวรรค ให้แสดงข้อความว่า
“ขอแปรญัตติตัดมาตรา..วรรค..ออกทั้งวรรค ดังนี้”
4. กรณีผู้ขอแปรญัตติขอเพิ่มข้อความเป็นมาตรา../..ให้แสดงข้อความว่า
“ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา../.. ดังนี้”
5. ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ฉบับที่คณะกรรมการ การพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติที่แสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม

2) ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ต้องแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีการเรียงลำดับเลขมาตราใหม่ทั้งฉบับ หรือร่างพระราชบัญญัติที่พร้อมจะนำไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งมีกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรละวุฒิสภาตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการการต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา จะให้แสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้แสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ว่าจะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

ช่องที่ 5 แสดงผลรวมจำนวนมาตราทั้งหมดที่มีการขอแปรญัตติในแต่ละคำแปรญัตติ พร้อมรายละเอียดว่ามีมาตราใดบ้างที่มีการขอแปรญัตติ โดยให้ปรากฏในมาตราลำดับแรกของคำแปรญัตตินั้น

3) รายงานของคณะกรรมการการเสนอต่อสภา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว จะต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งในการรายงานของคณะกรรมการมีเอกสารที่คณะกรรมการจะต้องนำกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แล้วแต่กรณีพิจารณาต่อไป ประกอบด้วย

1) **หนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี** พร้อมรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ

2) **รายงานของคณะกรรมการ** พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ประกอบด้วย ปกรายงานของคณะกรรมการ หนังสือนำส่งรายงานฉบับสำเนา รายงานของคณะกรรมการ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ให้ใช้ฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี

ห้ามมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด เนื่องจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ดังนั้นในวาระที่หนึ่ง แม้คณะกรรมการอาจเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี จะเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยไม่ย้อนกลับไปพิจารณาหลักการและ

เหตุผลอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้

ทั้งนี้ กรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ให้เสนอไว้ในข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ

5. ขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎรและการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม โดยปกติจะเป็นวันเดียวกันหรือจะเป็นเวลาคาบเกี่ยวเนื่องกัน

การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการติดตามฟังประเด็นอภิปรายของสมาชิกแต่ละมาตรา รวมทั้งการบันทึกผลการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม โดยสำนักกรรมาธิการ เกี่ยวกับการลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่กับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ (ถ้ามี) และส่งต่อไปให้วุฒิสภา ส่วนสำนักการประชุมได้จัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วส่งให้วุฒิสภา กรณีมีข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการต่อร่างพระราชบัญญัติ ต้องดำเนินการดังนี้ 1) หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอนั้น ให้คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ทำหนังสือส่งข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎรไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น และ 2) กรณีคณะกรรมาธิการมีข้อสังเกตให้แก้ไขหลักการหรือเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วย ทำบันทึกหลักการหรือเหตุผลที่มีการแก้ไขตามมติของสภาผู้แทนราษฎรไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงทำหนังสือยืนยันมติของรัฐสภาและหนังสือนำส่งข้อสังเกตไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ตารางที่ 1 แสดงสรุปผลการศึกษาศึกษาเอกสารการให้บริการวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เป็นการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ระเบียบปฏิบัติ คู่มือ ผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการ ประกอบด้วย 1) สำนักกฎหมาย 2) สำนักการประชุม 3) สำนักวิชาการ 4) สำนักกรรมการ 1 5) สำนักกรรมการ 2 6) สำนักกรรมการ 3

| ก่อนรับหลักการ | วาระที่หนึ่ง | วาระที่สอง | วาระที่สาม |
|---|---|--|--|
| <p>การยกร่างกฎหมาย (สำนักกฎหมาย)</p> <p>- สอบถามความต้องการสมาชิกฯ ศึกษา รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมาย เช่น ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะยกร่างกฎหมาย ความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับ เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ผลกระทบของกฎหมาย</p> | <p>การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 (สำนักวิชาการ)</p> <p>- จัดทำเอกสารวิชาการโดยการศึกษา รวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</p> | <p>การจัดทำเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมาธิการ (สำนักกรรมการ 1, 2, 3)</p> <p>- เป็นการศึกษา วิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง</p> | <p>การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผลสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา (สำนักการประชุม)</p> |
| <p>การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ (สำนักการประชุม)</p> <p>- ตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติตามรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง</p> | | <p>การจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกฯ เสนอคณะกรรมาธิการ (สำนักกรรมการ 1, 2, 3)</p> <p>- เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการในวาระพิจารณาคำแปรญัตติ โดยจัดทำในรูปแบบการเสนอคำแปรญัตติร่างกฎหมาย</p> | <p>การติดตามผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร (สำนักกรรมการ 1, 2, 3)</p> <p>- ติดตามการบันทึกลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3</p> |

| ก่อนรับหลักการ | วาระที่หนึ่ง | วาระที่สอง | วาระที่สาม |
|--|--------------|---|------------|
| <p>การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ (สำนักการประชุม)</p> <p>- ประเด็นความเกี่ยวข้องของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ศึกษาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน มีการถูกยับยั้งไว้หรือไม่ มีหลักการเดียวกับร่างกฎหมายที่ประชุมเสนอมา ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณา หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ</p> | | <p>การจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎร (สำนักกรรมการ 1, 2, 3)</p> <p>- รายงานของคณะกรรมการประกอบด้วย 2 ส่วนคือ</p> <p>1) ส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่ปรากฏเป็นรายมาตรา 2) รายงานที่มีลักษณะบทสรุปที่ระบุเฉพาะตัวเลขมาตราที่มีการแก้ไข ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม การสงวนความเห็นของคณะกรรมการ</p> <p>- ติดตามประเด็นการอภิปรายของสมาชิกแต่ละมาตราว่าแก้ไขเกินหลักการหรือไม่ ถ้อยคำมีความขัดแย้งหรือไม่ เมื่อแก้ไขร่างฯ แล้วทำให้ร่างฯ เดิม ทำให้เป็นร่างฯ การเงินหรือไม่ และการพิจารณาเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมหรือไม่</p> | |
| <p>การให้บริการด้านวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) (สำนักวิชาการ)</p> <p>← การให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สำนักกฎหมาย สำนักกรรมการ 1, 2 และ 3 สำนักการประชุม) →</p> | | | |

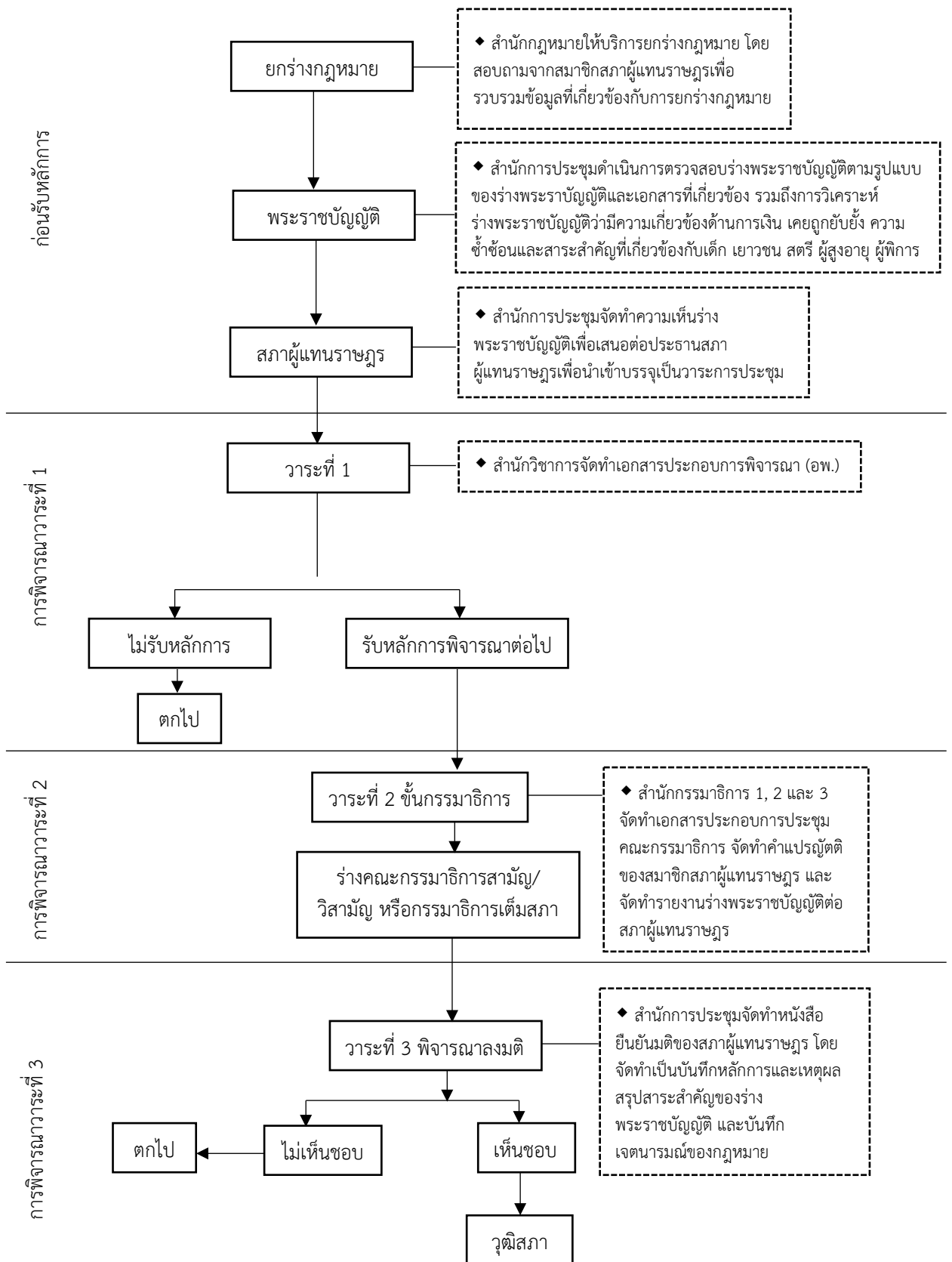
4.2 ผลการสัมภาษณ์ผู้รับบริการและผู้ปฏิบัติงาน จำแนกผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) การสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 จำนวน 10 คน และ 2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 19 คน โดยพบผลการศึกษาดังนี้

4.2.1 ผลการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับบริการหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กลุ่มคือ 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาแล้วอย่างน้อย 2 สมัย และเคยดำรงตำแหน่งกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบประเด็นสำคัญของการศึกษา คือ

1) ความคิดเห็นต่อการให้บริการงานวิชาการ ได้แก่

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ได้ใช้บริการงานวิชาการและด้านกฎหมายงานวิชาการ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป และเอกสารประกอบการพิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร (อ.พ.) และเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ เพื่อนำมาใช้อภิปรายและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า ข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทที่สำคัญอยู่ 2 ส่วนคือ ออกกฎหมายและดูแลเอาใจใส่ทุกข์สุขของประชาชน ดังนั้น ข้อมูลสนับสนุนงานวิชาการประกอบการพิจารณากฎหมาย จึงมีความจำเป็นอย่างมาก ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันความผิดพลาดภายหลังการบังคับใช้กฎหมาย

การให้บริการวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



- ♦ สำนักวิชาการให้บริการงานวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) (ดำเนินการวาระ 1-3)
- ♦ สำนักการประชุมและสำนักกฎหมายดำเนินการให้ความเห็นทางกฎหมายต่อร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ดำเนินการวาระ 1-3)

(2) ข้อมูลวิชาการที่ได้รับจากหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงตามวัตถุประสงค์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอใช้บริการ จึงเกิดความพึงพอใจต่อการให้บริการอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความเต็มใจและพร้อมให้บริการ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความคิดเห็นว่า การใช้บริการส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยขอให้เจ้าหน้าที่สืบค้นกฎหมายย้อนหลังที่เกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่ดำเนินการสืบค้นได้เป็นอย่างดี และมีการเปรียบเทียบข้อมูลหรือกำหนดแนวทางการยกร่างกฎหมาย ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ภายในเวลา ซึ่งกรณีที่ต้องการข้อมูลประกอบการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะใช้บริการจากสำนักกรรมการและสำนักการประชุม ส่วนหนึ่งมาจากความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานร่วมกัน

(3) มีความต้องการบริการข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อมูลวิชาการ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป และเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อใช้ในการอภิปรายและการประชุมคณะกรรมาธิการ แต่เนื่องจากข้อมูลในปัจจุบันมีมากมายและเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากในรูปแบบ Big Data ดังนั้น ควรมีการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ โดยมีการสรุปประเด็นสาระสำคัญต่าง ๆ ในรูปแบบของชุดความรู้ที่ได้จากการศึกษารวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

(4) การใช้ประโยชน์จากข้อมูลวิชาการขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละบุคคล เช่น การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในการพิจารณายกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ข้อมูลวิชาการที่คณะกรรมาธิการต้องการใช้ประกอบการพิจารณา อาจเกี่ยวข้องกับการตั้งกระทู้ถาม ข้อมูลของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือเอกสารที่ต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(5) ปัจจุบันยังมีช่องว่างความต้องการใช้บริการงานวิชาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญคือ การทำอย่างไรที่จะสื่อสารให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงศักยภาพหรือรูปแบบและช่องทางการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ จะทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บริการมากขึ้น โดยการทบทวนอัตราการเข้าถึงบริการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้บริการแต่ละประเภท ความถี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนในการขอรับบริการแต่ละประเภทงาน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้พบว่า มีกลุ่มผู้ใช้บริการคือ บุคคลกลุ่มเดิมหรือเป็นสมาชิกที่สนใจศึกษางานวิชาการ

(6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำเอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาควรมีทั้งรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการให้บริการผ่านสื่อออนไลน์ ดังนี้ ข้อมูลที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณาในห้องประชุมยังมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำในรูปแบบกระดาษ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านไม่สะดวกในการอ่านข้อมูลทางโทรศัพท์มือถือ ซึ่งเห็นด้วยที่มีการให้บริการในสองรูปแบบควบคู่กันไป โดยมีความเห็นว่า “การใช้บริการสืบค้นข้อมูลที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีสมาชิกใช้บริการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยในเรื่องความสนใจข้อมูลวิชาการของสมาชิก หรือบางท่านมีความสนใจศึกษาค้นคว้าแต่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีในการสืบค้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถออกแบบระบบจัดเก็บข้อมูลของผู้ใช้บริการได้ว่าใคร ก็

เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการให้บริการได้ ซึ่งในปัจจุบันการขอรับบริการข้อมูลวิชาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีน้อยลง เนื่องจากสมาชิกฯ สามารถค้นคว้าข้อมูลได้ด้วยตนเองจากหลากหลายช่องทาง”

(7) เจ้าหน้าที่ให้บริการดีมาก มีความเป็นกันเอง สร้างความประทับใจ โดยในส่วนของบริการข้อมูลด้านวิชาการ มีความครบถ้วน และถูกต้องเป็นไปตามรูปแบบที่สมาชิกฯ แจ้งความประสงค์ไว้ มีการประสานแจ้งวันเวลาให้มารับข้อมูล ทั้งรูปแบบ Hard Copy หรือในรูปแบบของไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทาง Electronic Mail

(8) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกในชุดที่ 25 จะต้องการข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของรัฐสภา ดังนั้น การให้บริการงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะช่วยสมาชิกฯ ใหม่ได้เป็นอย่างดี เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเห็นว่าการให้บริการวิชาการมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ เช่น ด้านการเกษตร ด้านเศรษฐกิจ และด้านสวัสดิการของประชาชน

(9) การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมาย การให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการยกร่างกฎหมายให้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงต้องคำนึงถึงความถูกต้องและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด

2) ปัญหาหรือข้อจำกัดในการขอรับบริการ ได้แก่

(1) การพิจารณาร่างกฎหมายจะมีกระบวนการตามระเบียบของพรรค โดยสมาชิกของพรรคที่มีความรู้ด้านกฎหมาย นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ จะดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภา และอาจมีบางครั้งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอใช้บริการเพิ่มเติมหลายเรื่องในเชิงลึกจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านยังไม่เคยใช้บริการร่างกฎหมายซึ่งที่ผ่านมายังพบปัญหาเรื่องการติดต่อประสานงานและการสื่อสารระหว่างสมาชิกฯ และข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น สำนักงานฯ จึงควรให้ความสำคัญในการกำหนดแนวทางการสื่อสารเกี่ยวกับการให้บริการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบช่องทางในการขอรับบริการ และการให้บริการงานวิชาการอย่างมืออาชีพ ซึ่งจะให้มีประโยชน์มากขึ้น ตลอดจนการให้บริการข้อมูลวิชาการบางเรื่องพบข้อจำกัด เช่น เรื่องที่ต้องประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลแต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรหรือล่าช้า ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ควรแจ้งปัญหาข้อขัดข้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอรับบริการทราบ เพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ช่วยแก้ไขปัญหาหรือผลักดันให้เกิดผลสำเร็จภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่

(2) บริการเว็บไซต์ (ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขาดความน่าสนใจ และเข้าถึงได้ยาก เนื่องจากต้องผ่านหน้าต่างของเว็บไซต์ค่อนข้างมาก

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านมีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน และในบางเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีความรู้หรือมีไม่เพียงพอ หรือมีข้อจำกัดในการค้นหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้การอภิปรายมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และไม่จำเป็นต้องทำข้อมูลรูปแบบ Hard Copy ควรจัดทำเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แต่จัดทำในลักษณะบทสรุปที่มีการวิเคราะห์ รวมทั้งเอกสารหรือข้อมูลที่ตอบโจทย์การใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรเป็นข้อมูลที่สั้น กระชับ ใช้เวลาในการอ่านทำความเข้าใจ

และวิเคราะห์ได้ในเวลาที่จำกัด ข้อมูลวิชาการประเภทงานวิจัยเป็นข้อมูลที่ดีมีประโยชน์ โดยควรมีการสรุปสาระสำคัญของข้อมูลโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(4) บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการให้บริการข้อมูลด้านกฎหมายยังเป็นระดับผู้ปฏิบัติงานซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเฉพาะ และร่างกฎหมายส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงได้ข้อมูลประกอบการพิจารณากฎหมายที่ผ่านมาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนใหญ่

(5) ขาดการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่บังคับใช้แล้วว่าจะเกิดประโยชน์หรือมีผลกระทบหรือเกิดปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง

(6) บุคลากรที่ปฏิบัติงานจัดทำข้อมูลวิชาการมีไม่เพียงพอเพื่อปฏิบัติงานให้ตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรมการเมืองที่มีจำนวนมาก และมีความต้องการข้อมูลหลากหลาย ประกอบกับควรคาดการณ์ข้อมูลเชิงอนาคตด้วย

3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการ มีดังนี้

(1) ความต้องการข้อมูลในการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สำหรับใช้ในการประชุมอภิปรายประเด็นถกเถียงในเรื่องกฎหมาย กระตุก ญัตติ และการติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทำให้ข้อมูลสนับสนุนทางวิชาการจะต้องมาจากการศึกษาเชิงลึกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลตัวเลข/สถิติ ปัญหาและผลกระทบในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ความสนใจส่วนตัวและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นทางวิชาการด้านต่าง ๆ และความต้องการข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ในการนำไปใช้ประโยชน์ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล

(3) บริบทแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ต่างประเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและหลากหลาย ส่งผลให้การดำเนินงานวิชาการที่มีคุณภาพจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ และศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์และวิจัยข้อมูล

4) ข้อเสนอหรือแนวทางการพัฒนาการให้บริการงานวิชาการ มีดังนี้

(1) ควรจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์การให้บริการข้อมูลวิชาการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยข้อมูลที่ให้บริการจะต้องผ่านการวิเคราะห์จากแหล่งที่มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลในแต่ละบริการให้มีความสะดวก ทันสมัย น่าสนใจ และเข้าถึงได้ง่าย

(2) ลดการจัดทำข้อมูลวิชาการในรูปแบบเอกสาร เป็นการให้บริการผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ผ่านช่องทาง QR Code ให้มากขึ้น โดยต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ทันสมัย และสามารถนำไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ทันที

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาให้มีความสามารถและความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายได้เทียบเท่านักกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการให้มีศักยภาพมากขึ้น

(4) ควรมีการศึกษาข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการบังคับใช้ว่า มีผลกระทบอย่างไร โดยนำเสนอในรูปแบบของข้อมูลทางสถิติและเชิงวิเคราะห์ และการรวบรวมกฎหมายให้มีความทันสมัย

และจัดทำเป็นรูปแบบเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำไปศึกษาและใช้ประโยชน์ในส่วนของเอกสารวิชาการ ในลักษณะการนำเสนอข้อมูลเชิงนโยบายให้มีความกระชับ ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้ประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น

(5) ควรให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะงานบริการทางวิชาการและกฎหมายให้มากขึ้น เนื่องจาก กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรกจำเป็นต้องได้รับการประชาสัมพันธ์ และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น การให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน โดยส่งข้อมูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์ และควรแจ้งข้อมูลการติดต่อได้โดยวิธีใด ระบุรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและพร้อมจะให้ข้อมูลตลอดเวลา แต่ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาหลายสมัยส่วนใหญ่จะรู้จักและคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวอยู่แล้ว การประสานงานหรือขอข้อมูลจึงไม่พบปัญหา

(6) การให้บริการข้อมูลควรดำเนินการ 2 รูปแบบคือ 1) เอกสาร และ 2) ไฟล์เอกสาร เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้หลากหลายวิธีและรวดเร็ว ประเภทข้อมูลที่ให้บริการสามารถเป็นได้ทั้งข้อมูลรายงานภาพรวมหรือการสรุปต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ สำหรับนำไปใช้ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการจัดทำข้อมูลเป็นบทสรุปย่อในรูปแบบบทสรุปเชิงนโยบาย จำนวนหน้า 1-3 หน้า จะช่วยลดระยะเวลาการค้นคว้าของสมาชิก โดยนำเสนอข้อมูลทั้งผลกระทบเชิงบวก เชิงลบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ การวิเคราะห์ด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสนใจแต่ละด้านแตกต่างกัน แต่สามารถบูรณาการข้อมูลในเรื่องเดียวกันด้วยมุมมองที่หลากหลาย

(7) ควรวางแผนเตรียมข้อมูลวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่หลากหลาย ครอบคลุมการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และปรับระบบการทำงานภายในหน่วยงานให้เชื่อมโยงกัน โดยข้อมูลควรมาจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ ครบถ้วนในเชิงลึก โดยนำเสนอเนื้อหาให้กระชับ สามารถทำความเข้าใจได้ในเวลาที่จำกัด มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูล

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกอบรม ศึกษาดูงานและสัมมนาทางวิชาการให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรู้ ศักยภาพและความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขามากขึ้น

(9) ควรดำเนินการเตรียมความพร้อมรองรับการทำงาน รับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(10) ควรปรับปรุงและพัฒนาห้องสมุดให้มีลักษณะเปิดกว้างให้ประชาชนและบุคคลทั่วไปสามารถเข้ามาใช้บริการและเรียนรู้ข้อมูลเรื่องประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

(11) ส่งเสริมและจัดทำงานวิชาการเกี่ยวกับด้านการเผยแพร่ประชาธิปไตยให้นักเรียน นักศึกษาเกิดความตื่นตัว และสนใจการเมืองการปกครองให้มากขึ้น

4.2.2 ผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการในตำแหน่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน วิทยากร นิติกรของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ สำนัก

การประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 พบผลการศึกษเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน และข้อเสนอแนะในการพัฒนางาน วิชาการที่สำคัญ ดังนี้

1. ขั้นตอนก่อนรับหลักการ

1.1 การยกร่างกฎหมาย โดยสำนักกฎหมาย มีผลการศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติงาน

(1) การปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายเป็นงานที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย จึงต้องทำความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายและเจตนารมณ์ของผู้ร่าง (ผู้ขอใช้บริการ) จำเป็นต้องมีองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย ประเภท โครงสร้างหรือแบบของกฎหมาย การเขียนและใช้ถ้อยคำในกฎหมาย ตลอดจนจนถึงการตรวจสอบความถูกต้องสอดคล้องกับบทกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีนิตินิติจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและความละเอียดรอบคอบภายในระยะเวลาอันจำกัด เพื่อให้สามารถบริการยกร่างกฎหมายในแต่ละกรณี ดังนี้

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาแล้วมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่สมาชิก ยังคงมีความประสงค์ที่จะร่างกฎหมายนั้น

- กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เป็นแม่บท ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เช่น ให้เกิดการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กร เป็นต้น

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการได้มาขอให้การยกร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบหรือเนื้อหาที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการมอบหมายให้ผู้ช่วยเป็นผู้ประสานงานติดต่อกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ได้รับประเด็นที่ไม่ชัดเจน และไม่ตรงตามความประสงค์ของสมาชิก และอาจทำให้ต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ร่างกฎหมาย และขอรับร่างกฎหมายภายในเวลาอันจำกัด ซึ่งนิติกรผู้รับเรื่องได้พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ทัน เช่น ต้องการภายในวันเดียว หรือสองถึงสามวัน อันเป็นการขัดกับหลักการร่างกฎหมายที่จะต้องมีการศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่ต้องการยกร่างอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น และเนื้อหาสาระของกฎหมายก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการนำร่างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบมาให้แก้ไข

- กรณีที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการเป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อย เช่น แก้ไขเพียง 1 มาตรา ซึ่งสามารถแปรญัตติในสภาได้เนื่องจากกฎหมายกำลังเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่สมาชิกต้องการให้ทำเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ภายใต้ชื่อตนเป็นผู้เสนอ
- กรณีที่ต้องการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการยกร่างกฎหมาย
- กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการให้ร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันหลายคน ซึ่งอาจมีประเด็นบางอย่างแตกต่างกัน
- กรณีที่ยกร่างกฎหมายแล้วเสร็จ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสำนักการประชุมเพื่อบรรจุระเบียบวาระ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่สำนักการประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย

(2) ในการยกร่างกฎหมายเพื่อสนองตอบความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเสนอร่างกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นก่อน ไม่ว่าจะผู้เกี่ยวข้องนั้นจะเป็นหน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชน หรือให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามนโยบายหรือกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และมักจะเสนอให้มีการตรากฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานหนึ่ง โดยไม่มีการตรวจสอบว่าจำเป็นต้องตรากฎหมายในเรื่องนั้นขึ้นใหม่หรือไม่ ตลอดจนมิได้หารือกับหน่วยงานอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้น ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายเกิดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

(3) ปริมาณงานของสำนักกฎหมายมีมาก ทั้งในส่วนของงานนิติบัญญัติและงานนิติกร เมื่อเทียบเคียงกับจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

(4) บุคลากรบางส่วนยังขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมกับองค์กรทั้งในระดับสำนักและในระดับสำนักงานฯ อันมีสาเหตุหนึ่งมาจากสำนักงานฯ ขาดการวางแผนงานและการติดตามประเมินผลบุคลากรอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงกับค่าตอบแทน รวมถึงระบบสวัสดิการของสำนักงานฯ ยังไม่เอื้อต่อการดำรงชีพของบุคลากร

(5) การสนับสนุนทุนการศึกษาจากหน่วยงานและสถาบันทั้งในและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

ภารกิจหลักของสำนักกฎหมายนอกจากจะประกอบด้วยงานด้านนิติกรแล้ว ยังมีภารกิจด้านนิติบัญญัติสำหรับสนับสนุนสมาชิกสภา คณะกรรมการ ส่วนราชการทั้งภายในและภายนอก และประชาชน ซึ่งสำนักกฎหมายเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีภารกิจหลักในการสนับสนุนรัฐสภาทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารแผ่นดิน ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ด้านการให้ความเห็นชอบและการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สภาพแวดล้อมองค์กรของสำนักกฎหมายทั้งปัจจัยภายใน ซึ่งประกอบด้วยจุดแข็งและจุดอ่อน และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาสและอุปสรรค มีดังนี้

- (1) โครงสร้างหน่วยงานมีความยืดหยุ่น สายการบังคับบัญชาสั้น สะดวกต่อการดำเนินงานและการตัดสินใจ
- (2) บุคลากรมีศักยภาพ พร้อมเรียนรู้ และยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา มีความสมัครสมานสามัคคี สามารถทำงานเป็นทีม มีความร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาองค์กร
- (3) มีอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถตอบสนองต่อภารกิจได้เป็นอย่างดี
- (4) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและภารกิจ
- (5) สถานที่ปฏิบัติงานมีหลายแห่งสร้างปัญหาในการติดต่อประสานงาน
- (6) การแทรกแซงการบริหารงานจากผู้มีอำนาจมีผลต่อการตัดสินใจในภารกิจ
- (7) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคลากรที่ชัดเจนส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในสายงานของบุคลากรในแต่ละตำแหน่ง

3) แนวทางพัฒนางานวิชาการเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับภารกิจการสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่กระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหลายสำนักซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานด้านการตรากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการพัฒนาให้มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์หรือมีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการพัฒนางานวิชาการ ดังนี้

- (1) การกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และแนวทางการบริหารที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างและผลักดันให้เกิดนักกฎหมายนิติบัญญัติในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ และสื่อสารแนวนโยบายในเชิงถ่ายทอดให้บุคลากรได้รับรู้และคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติตามหลักนิติธรรม รวมถึงสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคลากรวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้การบริหารงานบุคคลปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง
- (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมและสนับสนุนให้นิติกรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งปัจจุบันมีหลักสูตรที่อบรมด้านการร่างกฎหมาย อาทิ หลักสูตรการพัฒนากฎหมายภาครัฐ ระดับต้น (นิติกรระดับปฏิบัติการ) และระดับกลาง (นิติกรระดับชำนาญการ) และหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง (นิติกรระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป) ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในตำแหน่งนิติกรให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติ จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรให้ความสำคัญและวางแผนดำเนินการเพื่อรองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(4) ควรมีการศึกษาข้อมูลด้านกฎหมายด้านต่าง ๆ รวมถึงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนงานร่างกฎหมายให้มีคุณภาพมากขึ้น

1.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของการเสนอร่างกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักการประชุม

เป็นการดำเนินงานวิเคราะห์กฎหมาย และการเสนอความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งสำนักการประชุมทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมาย/วิเคราะห์/จัดทำบันทึกความเห็น โดยพิจารณาจากผู้เสนอร่างกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอต้องตรวจสอบจำนวนรายชื่อผู้เสนอไม่น้อยกว่า 20 คน โดยพิจารณาว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นเกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ หากเกี่ยวข้องต้องมีการรับรองนายกรัฐมนตรี หรือเกี่ยวข้องสิทธิเด็ก สตรี และบุคคลพิการหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดสัดส่วนกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่จะต้องมีบุคคลต่าง ๆ เข้าเป็นกรรมการ หรือหากกรณีประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต้องมีการตรวจสอบว่าผู้เสนอมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 ชื่อ หรือกรณีเป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญตามหมวด 3 และ 5 หรือไม่ เพื่อนำเสนอเอกสารที่ผ่านการตรวจสอบและวิเคราะห์เหล่านี้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวินิจฉัยให้นำบรรจุเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

วาระที่ 1 กรณีร่างพระราชบัญญัติผ่านวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการจากสภาผู้แทนราษฎร สำนักการประชุมจะดำเนินการจดทะเบียน และรายชื่อกรรมการเพื่อส่งข้อมูลไปยังสำนักกรรมการที่เกี่ยวข้อง หากร่างกฎหมายไม่ผ่านวาระที่ 1 สำนักการประชุมจะดำเนินการจัดทำหนังสือยืนยันมติไปยังผู้เสนอร่างกฎหมายได้ทราบผล

วาระที่ 2 การให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สำนักการประชุมจะรับเอกสารการพิจารณาของคณะกรรมการมาบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมในการพิจารณากฎหมายรายมาตราและจะดำเนินการแก้ไขในที่ประชุมเป็นรายมาตรา การจัดทำข้อสังเกตสำหรับผู้สงวนคำแปรญัตติในที่ประชุมชั้นกรรมการ สำหรับนำมาใช้อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ทางสำนักการประชุมจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ สำนักการประชุมจะทำหนังสือยืนยันมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 เพื่อแจ้งผลไปยังผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทราบ

1.2.1 การตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนการเสนอร่างกฎหมายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องลายมือชื่อของสมาชิกที่เป็นผู้เสนอและผู้ร่วมเสนอ และกรณีที่ตรวจสอบพบว่าลายมือชื่อจำนวนไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะแจ้งให้ผู้เสนอทราบเพื่อดำเนินการให้ได้รายชื่อผู้เสนอถูกต้องและครบถ้วน

ปัญหาอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติงาน ความล่าช้าในการตรวจสอบลายมือชื่อผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอหรือผู้ร่วมร่างพระราชบัญญัติไม่ตรงกับลายมือชื่อที่แจ้งไว้เป็นหลักฐานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับนิติกรบางคนยังขาดความรู้ และความชำนาญเกี่ยวกับการตรวจสอบรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งประสบการณ์ที่มีแตกต่างกัน นอกจากนี้หากเป็นนิติกรที่บรรจุใหม่หรือมีการโอนย้ายมา และยังไม่เคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายมาก่อนก็จะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน เรื่องการประสานงานกับผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติภายหลังจากการตรวจสอบแล้วพบประเด็นที่จะขอชี้แจงเหตุผลในการปรับแก้ไข จึงขาดความเชื่อมั่นในการประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขาดความพร้อมด้านข้อมูลสำหรับชี้แจงประกอบเหตุผล ด้านการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบเหตุผล การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากไม่มีการจัดเก็บรวบรวมหมายเลขโทรศัพท์สำหรับติดต่อประสานงานกับบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แนวทางพัฒนางานวิชาการ ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบและดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นระบบและเป็นปัจจุบัน มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการภายในกลุ่มงาน โดยนาระบบที่สอนน้องมาใช้ในการปฏิบัติงาน ควรศึกษาคู่มือการร่างกฎหมายเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และส่งเสริมให้มีการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย มีการประสานงานให้มีประสิทธิภาพให้มีความรวดเร็ว ได้ข้อมูลที่ต้องการ มีการจัดทำฐานข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ สำหรับติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ควรมีหลักสูตรการอบรมเกี่ยวกับเทคนิคที่ต้องใช้ทักษะในการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างบุคลิกภาพ วิธีการทำงานให้มีความมั่นใจ ควรมีการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลมากที่สุด และศึกษาเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงานเป็นแนวทางต่อการปฏิบัติงาน

1.2.2 การวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้เสนอได้เสนอมานั้นจะต้องมีหลักการเดียวกับร่างกฎหมายใดบ้างหรือไม่ โดยพิจารณาประเด็น ดังนี้

(1) เป็นหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการเสนอมาก่อนหรือไม่ หากเป็นหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการเสนอมาก่อนนั้นแล้ว การบันทึกเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องระบุให้ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันก็ฉบับ เมื่อถึงวาระการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเสนอญัตติด้วยวาจาขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันและมีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมพิจารณาด้วยนั้น เมื่อมีการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะต้องมีสัดส่วนซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(2) เป็นหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเห็นว่าหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา นิติกรผู้รับผิดชอบจะต้อง

ประสานงานกับผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อชี้แจงเหตุผลให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้ทำหนังสือขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นออกไปก่อน และหากผู้เสนอยังมีความประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายนั้นอยู่จะต้องให้ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว

(3) เป็นหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่มีการยับยั้งตามมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือไม่ หากเป็นหลักการทำนองเดียวกัน หมายถึงในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา 147 คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ เนื่องจากยังอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการที่สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ โดยเป็นไปตามเงื่อนไขของระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 143 หรือไม่ การพิจารณาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและชัดเจนในลักษณะของความหมายเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าความถึงอย่างไรบ้าง การใช้ดุลยพินิจเพื่อวิเคราะห์จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ การพิจารณาอาจตีความเนื้อหาของร่างกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร พิจารณาข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจ หรืออาจพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาเทียบเคียงกับกฎหมายเดิมที่ได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้แล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้นวิเคราะห์ว่าไม่เข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะบรรจกระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

สำหรับการวิเคราะห์ว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ โดยพิจารณาจากร่างกฎหมายทั้งฉบับตั้งแต่หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายนั้น เหตุผลที่ต้องมีการวิเคราะห์ว่ามีสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพื่อกำหนดสัดส่วนการตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายนั้น ๆ

ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงาน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 จะมีการปฏิบัติงานล่าช้าและไม่ถูกต้อง เนื่องจากนิติกรบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ความชำนาญในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ขาดประสบการณ์ในการวิเคราะห์มีข้อมูลไม่ครบถ้วน ต้องหาข้อมูลเพิ่มเติม ไม่ทราบแหล่งข้อมูลที่จะสอบถามหรือค้นคว้าข้อมูล ขาดการติดตามความเคลื่อนไหวสถานการณ์ของร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางพัฒนางาน ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และร่วมแสดงความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ โดยการแสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ซึ่งกันและกันก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม รวบรวมข้อมูลให้อยู่ในระบบฐานข้อมูลด้านนิติบัญญัติ เพื่อถ่ายทอดการสืบค้น สร้างความเข้าใจและตีความหมาย ถ้อยคำ หรือข้อความเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้่องแท้ โดยศึกษาจากบทความวิชาการ คู่มือเทคนิคการตรวจสอบวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานประชุม รวบรวมแนวทางการวิเคราะห์และการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อศึกษาและสามารถใช้อ้างอิง ติดตามความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และส่งเสริมให้นิติกรได้รับการอบรมหลักสูตรการยก่างกฎหมายเพื่อสร้างพื้นฐานองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบของกฎหมาย ควรมีการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่มีการดำเนินการที่ผ่านมาเพื่อศึกษารายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ

2. ขั้นตอนการพิจารณาวาระที่ 1 รับหลักการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 (อ.พ.) โดยสำนักวิชาการ

1) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้แก่

(1) ด้านข้อมูล

จากข้อจำกัดด้านแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานต้นเรื่องเป็นหลักในกรณีที่ต้องทำหนังสือราชการเพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลตามลำดับการบังคับบัญชา อาจทำให้ได้รับข้อมูลล่าช้า ไม่ทันต่อการใช้งาน หรือไม่ครบถ้วนครอบคลุมประเด็นที่ต้องการ เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของต้นเรื่องอาจไม่สามารถให้ข้อมูลตามที่ขอความอนุเคราะห์ได้ เนื่องจากข้อมูลนั้นอยู่ในชั้นความลับ

(2) ด้านเวลา

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณามีระยะเวลาในการดำเนินงานจำกัด โดยที่ผ่านมาได้มีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 5 วัน นับจากวันบรรจุระเบียบวาระ และต้องเผยแพร่ให้ทันก่อนการประชุม ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนมาก หรือกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหลายเรื่องพร้อมกัน ทำให้ต้องเร่งจัดทำต้นฉบับเพื่อให้ทันต่อการใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของเนื้อหาและรูปแบบของเอกสารประกอบการพิจารณา

(3) ด้านบุคลากร

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเป็นการจัดทำเอกสารวิชาการเฉพาะด้าน ซึ่งบุคลากรที่รับผิดชอบงานในส่วนนี้ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา แต่บุคลากรบางส่วนมีประสบการณ์และวุฒิทางการศึกษาไม่ตรงกับสาขาวิชาที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดความรู้เบื้องต้นในการศึกษาวิเคราะห์ นอกจากนี้ เนื่องจากประเด็นที่นำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมมีความหลากหลาย และผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีภารกิจจำนวนมากที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้การศึกษา ค้นคว้า และการติดตามสถานการณ์ของประเด็นที่รับผิดชอบไม่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้น ศักยภาพของบุคลากรจึงส่งผลต่อการจัดทำเนื้อหาในเอกสารประกอบการพิจารณา

(4) ด้านระบบการประชุม

เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมาก และในบางกรณีไม่ได้มีการพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงขออนุญาตเรื่องออกไป หรือมี

การเลื่อนระเบียบวาระ ทำให้เอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดทำไว้แล้ว ไม่ได้นำไปใช้พิจารณา หรือเมื่อมีการนำเรื่องนั้นบรรจุระเบียบวาระในภายหลัง เอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดทำไว้แล้วอาจมีเนื้อหาไม่เป็นปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการจัดทำเอกสารใหม่หรือมีการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เนื้อหามีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรและเวลาในการผลิตเอกสารเพิ่มเติม

(5) ด้านอุปกรณ์

ภายใต้กระบวนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ประกอบกับต้องมีการจัดพิมพ์เอกสารประกอบการพิจารณาเป็นจำนวนมากเพื่อเผยแพร่ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทันตามกำหนดเวลาก่อนการประชุมสภา แต่ในสภาพปัจจุบัน สำนักวิชาการยังขาดอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับการเรียงพิมพ์และจัดทำรูปเล่มเอกสาร ทำให้วิทยากรและนิติกรต้องเผื่อเวลาสำหรับการจัดทำรูปเล่มด้วย ซึ่งเป็นการลดทอนเวลาในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสามารถแบ่งได้เป็นปัจจัยเชิงบวกและปัจจัยเชิงลบ สำหรับปัจจัยเชิงบวก อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการให้ความสำคัญต่อข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร โดยการส่งเสริมให้เข้ารับการอบรม ศึกษาดูงาน และเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง สำหรับปัจจัยเชิงลบ อาทิ ลักษณะทางกายภาพของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีสถานที่ปฏิบัติงานหลายแห่ง ทำให้ไม่สะดวกต่อการติดต่อประสานงาน และสภาพการเมืองไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายซึ่งมีผลต่อการออกกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

3) การพัฒนางาน

แนวทางการพัฒนาการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทั้งด้านคุณภาพของเนื้อหาและรูปแบบของเอกสาร มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่

(1) ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติงาน

การจัดทำและให้บริการเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอกสารประกอบการพิจารณาไปใช้ประกอบการอภิปรายในที่ประชุมสภา ซึ่งเป็นการลดระยะเวลาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการศึกษาค้นคว้าข้อมูล อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในเอกสารยังมีลักษณะเป็นข้อมูลเบื้องต้น โดยยังขาดการนำเสนอเนื้อหาในเชิงวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศึกษาหรือตัวอย่าง ฯลฯ ดังนี้

ก. บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ ควรติดตามความเคลื่อนไหวของร่างพระราชบัญญัติในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการขยายเวลาการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาล่วงหน้าก่อนที่เรื่องนั้น ๆ จะบรรจุเข้าระเบียบวาระ

ข. กลุ่มงานบริการวิชาการควรร่วมกันจัดทำคู่มือเพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นเครื่องมือกำกับคุณภาพการจัดทำเอกสารได้ในระดับหนึ่ง

ค. สำนักวิชาการควรเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยการสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคลากรในหน่วยงาน ทำให้การปฏิบัติงานมีคุณภาพ มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ง. เมื่อบุคลากรมีจำนวนจำกัดในขณะที่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ควรมีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งงานประจำและงานมอบหมายพิเศษของบุคลากรแต่ละคนให้เหมาะสม เพื่อให้แต่ละคนได้มีเวลาในการพัฒนาตนเองตามสาขาวิชาที่รับผิดชอบ

จ. สำนักวิชาการควรสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการเอกสารประกอบการพิจารณาและเอกสารวิชาการประเภทอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลผลการสำรวจมาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและคุณภาพของเอกสารประกอบการพิจารณาและเอกสารวิชาการประเภทต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ฉ. สำนักวิชาการควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิจัยและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขยายและพัฒนาแหล่งข้อมูลสารสนเทศ และความร่วมมือทางวิชาการ

ช. ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการทำความตกลงระหว่างสำนักวิชาการกับสำนักการพิมพ์ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันในการจัดส่งต้นฉบับให้แก่สำนักการพิมพ์เพื่อดำเนินการจัดพิมพ์และทำรูปเล่มเอกสารประกอบการพิจารณา

(2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ก. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง โดยการฝึกอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน ศึกษาต่อ เพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์และทักษะความเชี่ยวชาญให้บุคลากรสามารถทำงานด้านวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานทางวิชาการในระดับสากล

ข. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ผลงานวิชาการที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างทั่วถึง เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการมากยิ่งขึ้น

3. การพิจารณาในวาระที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

1) ปัญหาอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติงาน

(1) ปัญหาด้านระบบหรือช่องทางในการติดตามข้อมูลข่าวสารในการนำร่างกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจากวิปรัฐบาล ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายขึ้นร่างกฎหมายมีเวลาไม่เพียงพอที่จะศึกษาทำความเข้าใจในรายละเอียดสาระสำคัญของร่างกฎหมายรวมทั้งการฟังการอภิปรายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนกระทบกับการเตรียมการวางแผนงานสำหรับการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากแนวปฏิบัติในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

แต่ละสัปดาห์ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล หรือวิปรัฐบาลก่อน โดยปกติวิปรัฐบาลจะประชุมเรื่องนี้วันจันทร์ของสัปดาห์ (ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมในวันพุธและวันพฤหัสบดีของสัปดาห์) เมื่อวิปรัฐบาลได้ข้อสรุปแล้วจึงจะประสานแจ้งกลับมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการในวันอังคารของสัปดาห์เดียวกัน โดยสำนักงานการประชุมจะเป็นหน่วยงานแรกรับการประสานจากวิปรัฐบาลในกรณีดังกล่าว และจะแจ้งต่อไปยังสำนักกรรมการ 1 2 หรือ 3 ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนั้นทราบ ซึ่งสำนักกรรมการที่ได้รับการแจ้งประสานจะต้องทำการพิจารณาและวิเคราะห์พร้อมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานในสังกัดให้รับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการขึ้นร่างกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายเลขานุการจะทราบเรื่องจึงเป็นระยะเวลาที่กระชั้นชิด

(2) ปัญหาด้านบุคลากรที่มีหน้าที่รับการประสานมีไม่เพียงพอ ซึ่งปัจจุบันพบว่า มีเจ้าหน้าที่ของแต่ละสำนักเพียง 1 คน ในการทำหน้าที่ประสานงานรับเรื่อง ซึ่งในบางกรณีเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีภารกิจงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน เป็นลักษณะงานที่อยู่ในลักษณะที่ไม่สามารถดำเนินการเพียงคนเดียวได้ วิธีการทำงานเป็นทีมจะเป็นวิธีที่หาส่วนผสมที่ลงตัวของความรู้ ความชำนาญ และต้องพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง เป็นข้อบ่งชี้ว่าการทำงานเป็นทีมจะเป็นวิธีการทำงานที่ดีที่สุด ทำให้การประสานและการเสนอเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณามอบหมายเจ้าหน้าที่ในการขึ้นร่างกฎหมายมีความล่าช้ามากขึ้น สภาพปัญหาจึงมีลักษณะต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ที่ส่งผลกระทบกับการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานการเป็นฝ่ายเลขานุการสนับสนุนพิจารณาการร่างกฎหมาย

(3) แรงจูงใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในการขึ้นร่างกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ทั้งตำแหน่งวิทยากรและนิเทศมองไม่เห็นโอกาสความเจริญก้าวหน้าในสายงานขึ้นร่างกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานที่จะมารองรับความก้าวหน้าในสายงานด้านการตรากฎหมายให้มีความก้าวหน้ามั่นคง มีระบบความก้าวหน้าของตำแหน่งงานได้สูงขึ้นโดยตรง รวมทั้งการมีระบบให้ค่าตอบแทนพิเศษเฉพาะงานด้านนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองในการปฏิบัติงานขึ้นร่างกฎหมายดังที่กล่าวมาแรงจูงใจที่ไม่เพียงพอส่งผลต่อการปฏิบัติงานการขึ้นร่างกฎหมายที่พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (แม้ในปัจจุบันจะได้กำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติแล้วก็ตาม แต่การเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวมีกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเข้มงวด)

(4) การจัดทำบันทึกการประชุมของคณะกรรมการ เนื่องจากกรรมการบางท่านมีความประสงค์จะให้จัดทำบันทึกการประชุมในรูปแบบเดียวกันกับรายงานการประชุม (ชวเลข) และหากที่ประชุมเห็นชอบให้จัดทำบันทึกการประชุมในรูปแบบดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้กรรมการไม่สามารถจับประเด็นและสาระสำคัญของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละครั้งได้

(5) ขาดการเผยแพร่และเสียงของการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนผู้สนใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญได้แต่เพียงช่องทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

(6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติให้เชิญผู้แทนมาชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อประกอบการพิจารณา แต่หน่วยงานดังกล่าวได้ส่ง

ผู้แทนที่มีได้มีความรู้และความเข้าใจที่แท้จริงในประเด็นข้อซักถามของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ จึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญมีความประสงค์ที่จะซักถาม

(7) การสืบค้นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ไม่ว่าจะป็นข้อมูลทั่วไปหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีความยุ่งยากในการสืบค้น เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาหรือเชื่อมโยงมาจากประเด็นที่เพิ่มเติมขึ้นจากการประชุมแต่ละครั้ง ซึ่งจะต้องทำการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงจากเอกสารข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ

(8) การรวบรวมเอกสารข้อมูลหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิจารณา ในบางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าวเท่าที่ควร ดังนั้น จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการรวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม

(9) การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่เป็นการเฉพาะเรื่อง เพื่อให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นกรณีที่คณะกรรมการได้ซักถามหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงต้องทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิจารณาเพิ่มเติมโดยละเอียดรอบคอบอย่างต่อเนื่อง

3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน มีดังนี้

(1) ปัจจัยทางบวก หากเป็นช่วงที่มีสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยราชการที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะ ได้โดยง่ายและสะดวก รวมถึงการที่คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกข้อมูลด้วย

(2) ปัจจัยทางลบ ได้แก่

ก. ระยะเวลาในการค้นหาข้อมูลและจัดทำเอกสารประกอบการประชุมจะมีอยู่อย่างจำกัดและเร่งด่วน ทำให้มีช่วงเวลาในการหาข้อมูลและเวลาจัดทำเอกสารวิชาการน้อย

ข. การยึดติดระเบียบแบบแผนดั้งเดิมของฝ่ายเลขานุการฯ ในการปฏิบัติงานคือกระบวนการที่ใช้แนวทางแบบหมุนเวียนกันทำงานซึ่งทุกคนต้องทำงานด้านเอกสาร ได้แก่ บันทึกการประชุมสรุปผลการประชุม หนังสือนัดประชุม ระเบียบวาระการประชุม และหนังสือเชิญประชุม ในขณะที่การปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีการกิจหน้าที่อื่นเป็นองค์ประกอบด้วย

ค. ปัจจัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่มีบทมาตราเดียวกันกับพระราชบัญญัติซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการยกร่างกฎหมายที่มีบทมาตราดังกล่าว เพื่อมิให้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาในชั้นของฝ่ายบริหารแล้ว ไม่ว่าจะป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะรัฐมนตรี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย โดยเฉพาะกรณีการควบคุมร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้

4) แนวทางพัฒนางานวิชาการ มีดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในระดับสำนักให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการขึ้นร่างกฎหมาย รวมทั้งเป็นฝ่ายเลขานุการกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาญัตติและมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยในส่วนของงานขึ้นร่างกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบตั้งแต่ขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาของวุฒิสภาและติดตามไปจนกว่าร่างกฎหมายนั้น จะประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย รวมทั้งจัดทำสาระสำคัญการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อสืบค้นเจตนารมณ์กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละฉบับ ตลอดจนให้มีบทบาทหน้าที่ในการศึกษาเพื่อพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานการขึ้นร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(2) สำนักกรรมการ ในฐานะฝ่ายเลขานุการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรควรมีการสร้างทีมงานคุณภาพในงานด้านการตรากฎหมายของแต่ละสำนัก ขึ้นโดยคัดเลือกบุคลากรตำแหน่งนิติกรและวิทยากรของแต่ละกลุ่มงานที่มีความรู้ ความสามารถและมีผลการปฏิบัติงานที่ดีเป็นที่ยอมรับ โดยแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานให้ทำหน้าที่ในการศึกษาพัฒนารูปแบบการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ การแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการทำงานในแต่ละลักษณะงานรวมทั้งการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาในข้อกฎหมายระเบียบข้อบังคับเพื่อหาทางออกและนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือระหว่างสำนักเพื่อกำหนดแนวทางการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจการปฏิบัติงานสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

(3) ควรมีการจัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่การปฏิบัติงานในวาระ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการและของสภาผู้แทนราษฎร และวาระที่ 3 ขั้นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของรายงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภา รูปแบบของคำแปรญัตติของสมาชิกหรือการสงวนความเห็นของกรรมการที่ต้องทำให้ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อวางแนวทางปฏิบัติงานให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยคู่มือการปฏิบัติงานด้านการตรากฎหมายจะเป็นประโยชน์กับบุคลากรที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) สร้างกลไกการประสานและติดตามงานด้านนิติบัญญัติทั้งภายในหน่วยงาน และภายนอกหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการร่างกฎหมายและสารสนเทศ รวบรวมจัดเก็บประเภทของกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ

(5) สนับสนุนการพัฒนาตนเอง (Self-Development) ของบุคลากรทางด้านกฎหมายให้มีความเชี่ยวชาญงานวิชาการเฉพาะด้านกฎหมาย โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษทางกฎหมาย

(6) พัฒนาบุคลากรที่ประเพณีวิชาการ สายนิติกร และสายวิทยากร เรื่องความสามารถ และทักษะเกี่ยวกับการจัดทำคำแปรญัตติ

(7) พัฒนาระบบสารสนเทศในการจัดเก็บ และจำแนกประเภทของกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ อย่างเป็นระบบ

(8) จัดให้มีคู่มือหรือระเบียบข้อบังคับเฉพาะสำหรับการปฏิบัติงานการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ในการขึ้นร่างกฎหมาย

(9) จัดให้มีการกำหนดสมรรถนะ (Competency) ผู้ปฏิบัติหน้าที่ร่างกฎหมายในตำแหน่ง งานหลัก เพื่อนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์หาผู้สืบทอดตำแหน่ง

3. การพิจารณาในวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

ในทางปฏิบัติการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรและการลงมติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายในวาระที่ 3 นี้ โดยปกติจะเป็นวันเดียวกันหรือเป็นเวลาคาบเกี่ยว โดยสรุปสาระสำคัญ และสำนักกรรมธิการดำเนินการติดตามประเด็นการอภิปรายของสมาชิกในแต่ละมาตรา รวมทั้งการบันทึกผลการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 เพื่อให้สำนักการประชุมจัดทำบันทึก หลักการและเหตุผลร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา

นอกจากนี้ หน่วยงานภายในที่สนับสนุนงานวิชาการ ตลอดจนการพิจารณาในกระบวนการ นิติบัญญัติ ได้มีการจัดทำงานวิชาการคือ 1) งานให้บริการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการและ กฎหมาย (Order) 2) การให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมายในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1) การให้บริการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการและกฎหมาย (Order)

ตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา เป็นหนึ่งในภารกิจ หลักของวิทยาการและนิติกรของกลุ่มงานบริการวิชาการ 1, 2 และ 3 โดยเป็นการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะตามเรื่องและประเด็นที่ได้รับมอบหมาย เพื่อสนับสนุนการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ชั้นพิจารณาของคณะกรรมธิการ และวาระ ที่ 3 ชั้นลงมติ ดังนั้น การบริการข้อมูลตามความต้องการจึงเป็นงานบริการเพื่อตอบสนองภารกิจประจำที่มี ระยะเวลากำหนดแน่นอน การศึกษา วิเคราะห์ และรูปแบบของข้อมูลที่จัดทำจึงต้องมีความถูกต้อง กระจับ ชัดเจน เป็นกลาง และครอบคลุมตรงตามความประสงค์ของผู้รับบริการ

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภามาจาก สาขาอาชีพ ทำให้ความสนใจในเรื่องต่าง ๆ มีความแตกต่างกันและหลากหลาย โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและเป็นภารกิจหลักของกระบวนการงานนิติบัญญัติ ดังนั้น ความต้องการใช้ข้อมูลจึงมี จำนวนมากและมีความหลากหลายเช่นกัน แต่ด้วยจำนวนบุคลากรและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของ บุคลากรก็ยังไม่อาจตอบสนองความต้องการด้านวิชาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมธิการ และบุคคล ในวงงานรัฐสภาได้ตรงตามวัตถุประสงค์การใช้งาน นอกจากนี้ จำนวนผู้รับบริการมีสัดส่วนที่มากกว่าจำนวน วิทยาการและนิติกรของกลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการได้ใน กรณีที่ต้องศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นที่มีความซับซ้อน

1) ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน การให้บริการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลทาง วิชาการและกฎหมาย มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่

(1) ด้านข้อมูล

ข้อมูลที่ให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่สามารถค้นคว้าได้ทันทีจากบนเว็บไซต์ คลังข้อมูล หรือในห้องสมุดรัฐสภา ซึ่งใช้เวลาค้นหาประมาณ 30 นาที ถึง 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้มีการวิเคราะห์และเรียบเรียงขึ้นใหม่ อีกประเภทหนึ่งคือ ข้อมูลที่มีความซับซ้อน จึงจะต้องใช้เวลาในการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และเรียบเรียงตามหลักวิชาการ ซึ่งอาจจะต้องอาศัยการติดต่อประสานงานจากหน่วยงานภายนอก โดยใช้เวลาจัดทำ จำนวน 3-4 วัน แล้วแต่กรณี แต่ปัญหาที่พบในด้านข้อมูล คือ ขาดเครือข่ายและแหล่งข้อมูล ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ทันสมัย และไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้ประโยชน์ของผู้รับบริการ นอกจากนี้ ในบางกรณีการประสานงานเพื่อขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกไม่สำเร็จ โดยเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น หน่วยงานไม่ยินยอมให้ข้อมูลเพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน มีการให้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันตามกำหนดเวลาที่ผู้รับบริการต้องการใช้งาน เป็นต้น

(2) ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์

ด้วยข้อจำกัดของสถานที่ และที่ประชุมสภาอยู่คนละแห่งกับหน่วยงานที่ตั้งของสำนักวิชาการ เครื่องมืออุปกรณ์ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ เครื่องโทรสาร โทรศัพท์ เครื่องถ่ายเอกสาร ฯลฯ ที่จุดบริการเฉพาะกิจจึงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้การค้นคว้าข้อมูลและการรับส่งข้อมูลทำได้ล่าช้า บุคลากรที่อยู่ ณ จุดบริการจึงให้บริการข้อมูลแบบค้นคว้าได้ทันทีบนเว็บไซต์เป็นหลัก ส่วนการบริการข้อมูลที่ต้องศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติมต้องมีการส่งงานกลับไปให้หน่วยที่ตั้ง เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มงานบริการวิชาการ 1, 2 และ 3 เป็นผู้ดำเนินการ แล้วจึงมีการส่งกลับไปที่จุดบริการเฉพาะกิจในภายหลัง ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้องส่งเอกสารทางโทรสารเป็นจำนวนมาก

(3) ด้านบุคลากร

วิทยาการและนิติกรยังขาดความรู้เฉพาะด้าน และทักษะในการวิเคราะห์เชิงวิชาการและกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถให้บริการทางวิชาการและกฎหมายในเชิงลึกได้ รวมทั้งยังขาดการกลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่จัดส่งให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภามีความซ้ำซ้อน ไม่ครบถ้วน ไม่ทันสมัย หรือไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ นอกจากนี้ ลักษณะงานที่ปฏิบัติระหว่างวิทยาการและนิติกรยังไม่มีชัดเจน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานและความก้าวหน้าในสายงาน

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพในการให้บริการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการและกฎหมาย คือ บุคลากร หากวิทยาการและนิติกรมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาที่ตนเองรับผิดชอบ และมีทักษะในการวิเคราะห์เชิงวิชาการและกฎหมาย จะทำให้การบริการข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น และข้อมูลที่ใช้บริการจะมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และข้อเสนอแนะได้ตรงตามวัตถุประสงค์การใช้งานของผู้รับบริการ อีกทั้งบุคลากรยังสามารถให้คำปรึกษาและบรรยายสรุปข้อมูลที่สำคัญให้แก่ผู้รับบริการได้

3) แนวทางการพัฒนางานในอนาคต ได้แก่

(1) วิทยากรและนิติกรในกลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน ควรได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และควรให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

(2) สำนักวิชาการควรมีการจัดระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัยในลักษณะฐานข้อมูลออนไลน์ ที่สามารถสืบค้นข้อมูลได้ทุกที่ทุกเวลา

(3) วิทยากรและนิติกรในกลุ่มงานบริการวิชาการทั้ง 3 กลุ่มงาน ควรสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการทางวิชาการและกฎหมาย

(4) สำนักวิชาการควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการเครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอและพร้อมใช้อยู่เสมอ

(5) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสรรหาและบรรจุบุคลากรให้ตรงกับตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบ ไม่เพียงแต่ตำแหน่งวิทยากร ในตำแหน่งนิติกรก็ควรบรรจุแต่งตั้งผู้ที่จบด้านกฎหมายเฉพาะด้านให้ตรงกับงานที่ได้รับมอบหมายด้วย เช่น กฎหมายธุรกิจ กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) งานให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมายในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานการประชุม สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3

เป็นการปฏิบัติงานศึกษา วิเคราะห์ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ 1) งานด้านให้คำปรึกษา เป็นการให้ความเห็นทางกฎหมาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบข้อหารือทางด้านกฎหมายที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการด้านกฎหมายในระดับสูง 2) งานที่ปรึกษากฎหมาย โดยการให้คำปรึกษาแนะนำหรือเสนอแนะทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการวินิจฉัย ตีความหรือยกร่าง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย หน่วยงานที่ต้องใช้ความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญทางวิชาการและกฎหมายสูงมาก และ 3) งานบันทึก สรุป วิเคราะห์และเสนอความเห็นทางกฎหมาย ทั้งนี้ การตอบข้อหารือทางกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายนั้น มีหลักการทำงานอย่างเดียวกัน โดยต้องมีความเข้าใจก่อนว่าผู้ถามต้องการอะไร และตีความในประเด็นที่สงสัย ต่อมาจึงดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

(1) การตรวจสอบประเด็นที่ต้องพิจารณาและข้อเท็จจริง โดยเมื่อได้รับเรื่องแล้ว ผู้รับผิดชอบจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจประเด็นที่หารือในทุกประเด็น เพื่อให้ทราบว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณานั้นเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงความเข้าใจทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง และกำหนดประเด็นกฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อให้ความเห็น นอกจากนี้ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า มีความครบถ้วน สมบูรณ์เพียงพอที่จะทำความเข้าใจในประเด็นที่กำหนดไว้หรือไม่

(2) การตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาความหมายของถ้อยคำและเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อนำไปใช้ประกอบการจัดทำความเห็น โดยต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติตามกฎหมายให้สอดคล้องกันทั้งฉบับ และสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับต้องคำนึงถึง

สภาพบังคับทางกฎหมายที่จะสามารถปรับใช้ได้กับสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เสมอ และเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล

(3) การตรวจสอบแนวความเห็นอื่น ได้แก่ ความเห็นเดิมที่หน่วยงานของตนได้เคยให้ความเห็นไว้ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องทำนองเดียวกัน แนวคำพิพากษาของศาล ความเห็นทางวิชาการในทางตำรา รวมถึงกฎหมายต่างประเทศหรือแนวการวินิจฉัยของต่างประเทศ เพื่อประกอบการให้เหตุผลของการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย

(4) การจัดทำบันทึกความเห็น ซึ่งประกอบด้วย (1) ชื่อบันทึกความเห็น (2) ข้อเท็จจริง ซึ่งมีเนื้อหาหรือข้อความยาวเกินไป ซึ่งสามารถย่อให้สั้นลงได้ โดยยึดหลักการเมื่ออ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย โดยเสนอข้อเท็จจริงเรียงตามลำดับเหตุการณ์ (3) ประเด็นที่ต้องพิจารณา (4) กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และ (5) ความเห็น โดยมีการอธิบายหลักกฎหมายหรือความเห็นทางวิชาการก่อนแล้วจึงปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่ขอความเห็นหรือหารือมา และสรุปความเห็นในตอนท้าย รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วย

4.3 ผลการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

การสนทนากลุ่มระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) ความคาดหวังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนประชาชนมีความต้องการได้ข้อมูลวิชาการที่มีความถูกต้อง น่าเชื่อถือตามหลักวิชาการและเป็นสากล เพื่อนำไปใช้ในการอภิปราย การพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งกฎหมายเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ดังนั้น การตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องมีความชอบธรรม มีหลักการรองรับ เป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรมและตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับผลของกฎหมายต้องไม่สร้างความขัดแย้งหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ข้อมูลที่จะให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลในวงงานรัฐสภาสืบค้นได้ตลอดเวลา โดยหน่วยงานด้านวิชาการควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในการขอรับบริการข้อมูลย้อนหลัง 15 ปี ในรูปแบบของแบบฟอร์มหรือการลงชื่อที่เป็นหลักฐานทางลายลักษณ์อักษรที่สามารถอ้างอิงได้ อันเป็นการป้องกันปัญหา/ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ

สำหรับช่องทางการให้บริการข้อมูลควรมีหลากหลายและเข้าถึงได้ง่าย เกิดความสะดวกรวดเร็วในการใช้ข้อมูล โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ รวมถึงมีทีมงานประสานงานโดยตรงได้กับพรรคการเมือง วิปรัฐบาล/วิปฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำให้สมาชิกฯ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการงานวิชาการว่าอยู่ที่ไหนและให้บริการในรูปแบบใด จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า ยังขาดการประสานความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองกับรัฐสภาหรือมีแต่ไม่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประสงค์ที่จะเชื่อมโยงการให้บริการข้อมูลแก่พรรคการเมืองมากขึ้น มีการกำหนดแนวทางที่เป็นมาตรฐานและระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยเจ้าหน้าที่ต้องให้บริการข้อมูลด้านวิชาการอย่างเท่าเทียมและมีความเป็นกลาง ยกตัวอย่างจากกรณีการขอใช้บริการรายงานการประชุมกับบันทึกการประชุม ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงเจตนารมณ์ ความคิดเห็นของ

สมาชิกฯ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีการพิจารณาประเด็นเรื่องของการประชุมที่ต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการรับรองการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้เอกสารดังกล่าวได้ โดยเฉพาะการเสนอรายงานของคณะกรรมการการเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาซึ่งในทางปฏิบัติใช้เวลานานกว่าจะมีการบรรจุระเบียบวาระการประชุมพิจารณารายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางความคิดและการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้

ในส่วนของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและศึกษาผลกระทบของกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดให้มีหน่วยงานภายในทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการโดยตรง ทั้งนี้ ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน หรือควรมีข้อมูลเตรียมดำเนินการ เพื่อประสานงานผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นได้อย่างตรงประเด็น และเป็นบุคคล/กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายอย่างแท้จริง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาว่าทำอย่างไรที่จะให้ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนเสนอได้รับการพิจารณาเป็นร่างหลัก ไม่ใช่เป็นเพียงร่างประกอบกับร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการทำงานรองรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายในอนาคต เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เป็นผลพวงมาจากมาตรา 44 การเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการยกเลิกการเกณฑ์ทหาร ความหลากหลายทางเพศ เป็นต้น โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถติดตามข้อมูลจากการแถลงข่าวของพรรคการเมือง ในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ สามารถติดตามประเด็นจากการแถลงการณ์ของพรรคการเมืองได้

2) ความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานของคณะกรรมการการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของกรรมการการ จะต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการ และมีคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเครื่องมือในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งบุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรมีการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอยู่เสมอ และในทางปฏิบัติจะพบว่า การทำงานของคณะกรรมการการ มีปัจจัยและบริบทหลายอย่างที่ เป็นข้อจำกัดของบุคลากรในการจัดทำรายงานของกรรมการการในเชิงวิชาการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและการสืบค้น ตลอดจนภาระงานมาก ทั้งนี้ ในการดำเนินงานวิชาการอย่างมีคุณภาพ จะต้องศึกษากระบวนการที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มจากเดิมในหลายประเด็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมาย ตามมาตรา 77

ในส่วนของการยกร่างกฎหมายยังเป็นการอ้างอิงข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลัก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องพัฒนาให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการสนับสนุนกระบวนการร่างกฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งควรมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างในชั้นกรรมการการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และ

รวดเร็วมากยิ่งขึ้น กรรมการควรส่งรายงานวิชาการต่าง ๆ เพื่อจัดเก็บที่ห้องสมุดรัฐสภา ซึ่งจะเป็นแหล่งเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดของรัฐสภา และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย

ประเด็นความคาดหวังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อสำนักวิชาการคือ การนำข้อมูลทางวิชาการไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง โดยมุ่งหวังว่าเอกสารประกอบการพิจารณาจะเป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการจัดทำข้อมูลทั้งข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลเชิงลึกจะต้องมีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้อง และเป็นกลาง ทั้งนี้ ควรมีการสร้างเครือข่ายทางวิชาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างสำนักวิชาการและสำนักกรรมการ เพื่อประสานการทำงานร่วมกันและปรับปรุงข้อมูลทางวิชาการที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยเฉพาะการดำเนินการตามมาตรา 77 ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายสำนัก มีหลายประเด็นที่จะต้องมีการประสานความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินการ เป็นต้น และบุคลากรผู้ปฏิบัติควรติดตามข่าวสารและข้อมูลวิชาการที่รับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง โดยควรมีหน่วยให้บริการค้นคว้าเพื่อเพิ่มช่องทางการสืบค้นข้อมูล และบริการข้อมูลทางวิชาการได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามพบว่า ข้อมูลประกอบการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการยังไม่เป็นปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระยะเวลา กระบวนการ จึงควรมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบในการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ และไม่ควรศึกษาข้อมูลจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ควรดำเนินการสืบค้นและจัดระบบข้อมูลสำหรับให้บริการโดยการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลในต่างประเทศ ผลงานวิจัย หรือเอกสารวิชาการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติของคณะกรรมการ โดยจะต้องเป็นนักคาดการณ์ที่ดี และเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ อย่างลึกซึ้ง เพื่อให้สามารถสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นประโยชน์

การให้บริการฐานข้อมูลกฎหมายของต่างประเทศของห้องสมุดรัฐสภา เช่น LEXIS คำพิพากษาศาลฎีกาของต่างประเทศ มีการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายออนไลน์ โดยปรับปรุงแบบการเข้าถึงข้อมูลให้ง่ายขึ้น แต่ยังคงพื้นที่ในการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อที่จะให้มีข้อมูลในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ซึ่งพบข้อจำกัดในการเชื่อมโยงและเผยแพร่ข้อมูล เช่น ลิขสิทธิ์ของข้อมูล โดยในอนาคตต้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ รวมทั้งมีการบูรณาการฐานข้อมูล ดังนั้น ควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนำเข้าสู่ระบบข้อมูลในฐานข้อมูลกลาง เพื่อจะได้สนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตลอดกระบวนการ เนื่องจากการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานภายในเป็นเรื่องที่สำคัญ ต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่มีการจัดกลุ่ม ดังนั้น การจัดทำคู่มือการดำเนินการตามมาตรา 77 จึงยังไม่มีกำหนดรูปแบบอย่างชัดเจน ซึ่งในอนาคตอาจมีหน่วยงานรับผิดชอบด้านนิติบัญญัติโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ตามภารกิจโดยเฉพาะต่อไป

นอกจากนี้ ได้มีการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นเพิ่มเติมในการพัฒนางานวิชาการ ดังนี้

1) การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ และแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้อง

(1) การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ มีดังนี้

ก. ควรมีช่องทางและรูปแบบการให้บริการที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

ข. สร้างกิจกรรมร่วมกันระหว่างบุคลากรผู้ปฏิบัติงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง เพื่อบูรณาการการใช้ข้อมูลร่วมกัน

ค. กำหนดมาตรฐานและรูปแบบการให้บริการที่ชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ง. ควรประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น บทบาทหน้าที่ของสำนักกรรมธิการ บทบาทหน้าที่ของสำนักประชุม เป็นต้น

จ. สสำรวจความรู้อุ้ความเข้าใจเกี่ยวกับการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากปัจจุบันมีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าและใหม่ ดังนั้น จึงต้องมีการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจการให้บริการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกสามารถขอใช้บริการได้อย่างถูกต้อง

ฉ. ควรมีช่องทางในการสื่อสารโดยตรงกับผู้รับบริการแบบ One Stop Service เนื่องจากสำนักต่าง ๆ มีความกระจัดกระจายในการให้บริการ ควรมีการจัดให้มีการบริการแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อความสะดวก รวดเร็วและเข้าถึงได้ง่าย

(2) แนวทางการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

ก. จัดทำฐานข้อมูลวิชาการร่วมกันให้ใช้ปฏิบัติงานได้จริงในแต่ละสำนัก กำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เช่น ฐานข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฐานข้อมูลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ข. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำฐานข้อมูล และการเข้าถึงฐานข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ เนื่องจากปัจจุบันมีฐานข้อมูลจำนวนมาก แต่ไม่ทราบวิธีการใช้งาน และการเชื่อมโยงข้อมูล ตลอดจนการจัดฝึกอบรม สัมมนาในการใช้ฐานข้อมูลให้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ค. ควรมีการหารือร่วมกันระหว่างสำนักที่ปฏิบัติงานวิชาการในการส่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การทำงานมีการเชื่อมโยงร่วมกันมากขึ้น

ง. ควรปรับรูปแบบ Banner ไว้หน้าเว็บไซต์หลักของสำนักงานฯ ให้มีความชัดเจนและสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ โดยนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจที่สำคัญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จ. ควรเผยแพร่เอกสารวิชาการที่เป็นประโยชน์ในแอปพลิเคชันไลน์เพื่อความสะดวกในการสืบค้นของคณะกรรมการธิการ

2) การส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรกับการยกระดับคุณภาพงานวิชาการ

(1) ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ โดยจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านกระบวนการนิติบัญญัติและศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดโครงการหมุนเวียนการทำงานของบุคลากรภายใน 6 สำนัก หรือจัดให้มีการเข้าสังเกตการณ์การทำงานเป็นครั้งคราวระหว่างสำนัก เพื่อนำความรู้

ที่ได้จากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการจัดโครงการหมุนเวียนการทำงานหรือสังเกตการณ์การทำงานนำมาเผยแพร่ให้เกิดการเรียนรู้ภายในสำนัก หรือจัดกิจกรรม Morning talk ภายในสำนักสัปดาห์ละครั้ง ตลอดจนจัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (พี่สอนน้อง) ภายในสำนัก

(2) ยกย่องคุณภาพงานวิชาการ โดยจัดทำและปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ ยึดหลักวิชาชีพและจรรยาบรรณในการดำเนินงาน ส่งเสริมและสร้างความเป็นมืออาชีพในการทำงานด้านวิชาการจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิก สร้างระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและเชื่อถือได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีกระบวนการกลั่นกรองงานทางวิชาการก่อนเผยแพร่สู่ภายนอกเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ มีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อให้ผู้ที่สนใจศึกษาต่อยอดงานวิชาการในเชิงพัฒนาต่อไป

(3) นำรูปแบบการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาใช้เป็นต้นแบบในการศึกษาและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายให้ชัดเจน

(4) เนื่องจากสำนักกฎหมายเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกฎหมายโดยตรงให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า การพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านกฎหมายยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีภาระงานจำนวนมากจากงานของสำนักอื่นที่ส่งมาให้สำนักกฎหมายเสนอความเห็น ดังนั้น หน่วยงานภายในสำนักงานฯ จึงควรมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพนิติกรในสำนักเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานภายใต้ความรับผิดชอบ

(5) พัฒนาศักยภาพการจัดทำงานวิชาการ ควรมีการร่วมมือกันในแต่ละสำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ควรมีการสร้าง Big Data ที่สามารถเข้าถึงได้ช่องทางเดียวและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้ทั้งหมด เช่น อาจให้สำนักสารสนเทศเป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำฐานข้อมูล นำเข้าข้อมูล และสามารถแบ่งปันการใช้ข้อมูลร่วมกัน เป็นต้น โดยให้แต่ละสำนักพิจารณา ร่วมกันเกี่ยวกับการนำเข้าข้อมูล เพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง หรืออาจจะจ้างหน่วยงานภายนอกในการดำเนินงานแทนได้

(6) ศึกษาการจัดทำโครงสร้างนักกฎหมายนิติบัญญัติให้มีความชัดเจน โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ จะต้องเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และศักยภาพในการให้ความเห็นด้านกฎหมาย

บทสรุป

การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ เป็นการดำเนินงานตามกรอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กฎหมาย ระเบียบ คู่มือและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการสนับสนุนงานวิชาการของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ส่วนวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ และการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วก็จะรายงานผลการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภายใน จำนวน 6 สำนัก คือ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 โดยเริ่มต้นการศึกษาจากสำนักกฎหมายดำเนินงานยกร่างกฎหมายซึ่งเป็นงานที่ต้องมีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะยกร่างกฎหมาย ประวัติความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายแต่ละมาตราในกฎหมาย รวมทั้งศึกษาเทียบเคียงกฎหมายต่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ด้วย โดยจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดไว้ ต่อมาเป็นการปฏิบัติงานของสำนักการประชุมในการตรวจสอบและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติให้มีความถูกต้อง ครบถ้วนตามรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติและเป็นไปตามกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ โดยสำนักวิชาการได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความงานวิจัย ข่าวจากสื่อต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยมีข้อมูลเพิ่มเติมที่มาจากหลายแหล่งข้อมูล

ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งภารกิจงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยได้จัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการ งานจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกเสนอคณะกรรมการ และรายงานร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และในส่วนของพิจารณาในวาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นกระบวนการทำงานติดตามผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกรรมการ เพื่อติดตามประเด็นการอภิปรายของสมาชิกในแต่ละมาตรา รวมถึงบันทึกผลการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 รวมทั้งสำนักการประชุมได้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการประชุมและวิชาการของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดกระบวนการพิจารณาในวาระที่ 1 จนถึงวาระที่ 3 ทำหน้าที่จัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา นอกจากนี้ หน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำงานวิชาการสนับสนุนการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ในช่วงเวลาตลอดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคือ การให้บริการด้านวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) ของ

สำนักวิชาการ และการให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกฎหมาย สำนักกรรมาธิการ และสำนักการประชุม ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการปฏิบัติงานที่ได้มาจากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัยโดยใช้ องค์ความรู้ จากการศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และ คู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น ประกอบกับการปฏิบัติงานโดยใช้องค์ความรู้ที่ฝังลึก (Tacit Knowledge) จาก เทคนิคต่าง ๆ ในการทำงาน เช่น เทคนิคการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ เทคนิคการร่างกฎหมาย เทคนิค การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ เทคนิคการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 เทคนิคการค้นคว้า สืบค้นข้อมูล เทคนิคการสรุปผลการประชุม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ผลผลิตงานวิชาการที่มีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร กรรมาธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาให้สามารถพิจารณาออกกฎหมายที่สามารถบังคับใช้โดยไม่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ มีความเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพ โดยจากการสัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้รับบริการหลักในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความต้องการและคาดหวังต่อการให้บริการงานวิชาการที่มีคุณภาพ มีการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย อย่างรอบด้านในเชิงลึก และนำเสนอข้อมูลในหลายมุมมอง มีความเป็นกลาง เพิ่มการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผ่านช่องทางที่หลากหลายทั้งในรูปแบบเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนจัดทำแหล่งข้อมูลที่สามารถให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรศึกษาและสืบค้นข้อมูลย้อนหลังจนถึงปัจจุบัน ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยมีการจัดเก็บในฐานข้อมูลบูรณาการด้านนิติบัญญัติ

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการมีความ แตกต่างกันในภารกิจงานวิชาการ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องมีการ กำหนดแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบโจทย์ความต้องการใช้ประโยชน์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมาธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา โดยคำนึงถึงหลักการให้บริการที่ดีภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ บริบทแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

5.1.1 การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่อง กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 มาตรา 142-153 ซึ่งในกระบวนการตรากฎหมาย มีหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายที่นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องของร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการพิจารณาวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ การพิจารณาวาระที่ 2 การพิจารณาโดยกรรมาธิการ และสภาผู้แทนราษฎรเรียงตามลำดับมาตรา และการพิจารณาวาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคือ สำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักวิชาการ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และสำนักกรรมาธิการ 3 โดยสามารถเรียงตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้ดังนี้

1) การพิจารณาก่อนรับหลักการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และมีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการสนับสนุนงานวิชาการ คือ

(1) การยกร่างกฎหมาย สำนักกฎหมายจะทำการสอบถามความต้องการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะยกร่างกฎหมาย ความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับ เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ผลกระทบของกฎหมาย เป็นต้น เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ สำนักการประชุม ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติตามรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ สำนักการประชุมจะดำเนินการศึกษาประเด็นความเกี่ยวข้องของกฎหมายฉบับอื่น ๆ อาทิ เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน มีการผูกมัดยั้งไว้หรือไม่ มีหลักการเดียวกับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรกำลัง

พิจารณาอยู่หรือไม่ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือไม่ เป็นต้น เนื่องจากมีรูปแบบและแนวทางการดำเนินการแตกต่างกัน

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการตรวจสอบและวิเคราะห์เรียบร้อยแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีการนำเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ทราบเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

2) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อผู้เสนอชี้แจงเสร็จแล้ว ให้สมาชิกอภิปรายได้ไม่ว่าจะอภิปรายค้านหรือสนับสนุน หรือการถามข้อสงสัย หรือการตั้งข้อสังเกต ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างตอบชี้แจงตามที่ผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาวาระที่สองเป็นลำดับถัดไป สำหรับการสนับสนุนงานวิชาการในวาระที่หนึ่ง สำนักวิชาการรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยการศึกษารวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งด้วย

3) การพิจารณาวาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติมีสองลักษณะคือ สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภาหรือมีมติแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณา ดังนี้

(1) การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนทำหน้าที่เป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งจะใช้สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องออกใช้บังคับ หรือเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดไม่มากหรือไม่ยาวมากและไม่ยากในการพิจารณา โดยเป็นการพิจารณาครั้งเดียวสามวาระ ไม่มีขั้นตอนการยื่นคำขอแปรญัตติ และเป็นทั้งการพิจารณาเป็นรายมาตราในชั้นกรรมการและเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองคราวเดียวกัน

(2) การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้ง อาจเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำขอ “แปรญัตติ” ต่อประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายใน 7 วัน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยแสดงร่างพระราชบัญญัติเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม คำแปรญัตติ การสงวนคำแปรญัตติ หรือการสงวนความเห็นของกรรมการ ถ้ามีข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว บรรจุระเบียบวาระให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบ

ร่างพระราชบัญญัติ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไข หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

สำหรับการสนับสนุนงานวิชาการในวาระที่สอง มีสำนักที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักกรรมาธิการ 3 และสำนักการประชุม

(1) การจัดทำเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมาธิการ เป็นการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ

(2) การจัดทำคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคณะกรรมาธิการ โดยจัดทำในรูปแบบการเสนอคำแปรญัตติร่างกฎหมาย เป็นการนำเสนอเนื้อหาถ้อยคำของมาตราที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการไว้ และนำถ้อยคำหรือเนื้อหาของผู้เสนอคำแปรญัตติที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตราที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการไว้ด้วย

(3) การจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดทำเป็น 2 ส่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ปรากฏเป็นรายมาตราที่แสดงรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ และรายงานที่มีลักษณะบทสรุปที่ระบุเฉพาะตัวเลขมาตราที่มีการแก้ไข ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และการสงวนความเห็นของคณะกรรมาธิการ

(4) การติดตามประเด็นอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมาตรา โดยสำนักการประชุม เป็นจัดทำข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ว่ามีการแก้ไขเนื้อหาเกินหลักการหรือไม่ ถ้อยคำขัดแย้งหรือไม่ เมื่อมีการแก้ไขเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติแล้ว ทำให้ร่างพระราชบัญญัติเดิมกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

4) การพิจารณาวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ การพิจารณาในวาระที่สามไม่มีการอภิปรายใด ๆ และไม่มีแก้ไขข้อความอย่างใดด้วย ถ้ามีมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป โดยการสนับสนุนงานวิชาการในการพิจารณาวาระที่สาม ได้แก่ (1) การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบส่งให้วุฒิสภา โดยสำนักการประชุมรับผิดชอบดำเนินการ (2) การติดตามผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และ สำนักกรรมาธิการ 3 คือการติดตามประเด็นการอภิปรายของสมาชิกแต่ละมาตรา รวมทั้งการบันทึกการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม

นอกจากนี้ ในตลอดทั้งกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตียังมีการให้บริการด้านวิชาการตามคำขอใช้บริการ (Order) โดยสำนักวิชาการ และการให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักกฎหมาย สำนักการประชุม สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักกรรมาธิการ 2 และ สำนักกรรมาธิการ 3

5.1.2 ปัญหาจากการปฏิบัติงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ปัญหาในการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร จำแนกผลการศึกษาได้ ดังนี้

1) ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้รับบริการ) ได้แก่ (1) การพิจารณาร่างกฎหมายจะมีกระบวนการตามระเบียบของพรรค โดยสมาชิกพรรคที่มีความรู้ด้านกฎหมาย นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ จะดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภา ซึ่งอาจมีบางครั้งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอใช้บริการเพิ่มเติมจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีกรณีต้องการข้อมูลเพิ่มเติมหลายเรื่องในเชิงลึก หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านอาจไม่เข้าใจในกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย (2) การติดต่อประสานงานระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน และการให้บริการข้อมูลวิชาการบางเรื่องพบข้อจำกัด เช่น เรื่องที่ต้องประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลแต่ไม่ได้รับความร่วมมือ หรือได้รับการประสานงานที่ล่าช้าเพราะทางหน่วยงานที่ประสานขอข้อมูลจำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเสียก่อน เป็นต้น (3) การใช้บริการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขาดความน่าสนใจเข้าถึงได้ยาก จะต้องผ่านหน้าเว็บไซต์หลักก่อน ทำให้มีความยุ่งยาก ไม่สะดวก และรูปแบบการนำเสนอไม่น่าสนใจ (4) บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการให้บริการข้อมูลด้านกฎหมายยังเป็นระดับผู้ปฏิบัติงานไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลในการพิจารณากฎหมายที่ผ่านมาได้จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและการวินิจฉัยตีความในสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ๆ (5) ขาดข้อมูลการวิเคราะห์การติดตามประเมินผลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วว่าเกิดประโยชน์หรือมีผลกระทบหรือเกิดปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง เพื่อที่สมาชิกจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ และเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการจัดทำข้อมูลวิชาการให้ตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการที่มีจำนวนมาก และหลากหลาย

2) บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้บริการ) ได้แก่ (1) ระยะเวลาค่อนข้างจำกัดในการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง (2) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาในการจัดทำข้อมูลเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (3) มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในที่ประชุมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร (4) สถานที่ทำงานมีหลายแห่งอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกในการติดต่อประสานงาน (5) ข้อจำกัดด้านการสืบค้นข้อมูลจากหน่วยงานต้นเรื่อง อาจทำให้ได้ข้อมูลล่าช้า หรือไม่ครบถ้วน ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการ (6) มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมกะทันหัน (7) จำนวนปริมาณงานที่มีมากและหลากหลาย ทั้งในส่วนของ การอำนวยความสะดวกในการจัดประชุมและการสนับสนุนและการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (8) ผู้ขอรับบริการประสงค์ให้ยกร่างพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (9) การสื่อสารระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ (10) ขาดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดทำงานวิชาการอย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอก (11) ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดทำเอกสารวิชาการ

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายของรัฐบาล และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร (2) การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น มาตรา 77 ที่กำหนดเรื่องการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ ผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมงานวิชาการและการพัฒนาบุคลากร (4) การมอบนโยบายของผู้บริหารที่ชัดเจนและมีการถ่ายทอดอย่างเป็นระบบ เป็นต้น (5) ความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (6) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานภายในและภายนอกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (7) ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และ (8) ความพร้อมของสถานที่ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีทันสมัยสำหรับการสืบค้นข้อมูลให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น

5.1.3 แนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากผลการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสัมมนา พบว่า กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การยกร่างกฎหมาย การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ การจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว พบแนวทางการพัฒนางานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 1) การพัฒนาในแต่ละกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และ 2) การพัฒนาในภาพรวมเชิงบูรณาการของการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1) การพัฒนาในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ

(1) ขั้นตอนการพิจารณาก่อนรับหลักการ

ก. การยกร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักกฎหมาย ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมสัมมนาทางวิชาการด้านกฎหมายที่เข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายและการเสนอความเห็นทางกฎหมาย และการวางแผนดำเนินการด้านกระบวนการนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้รองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ข. การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานการประชุม ควรดำเนินการตรวจสอบลายมือชื่อและรวบรวมลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นระบบและมีความเป็นปัจจุบัน การสร้างความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรม สัมมนาทางวิชาการด้านกฎหมาย เป็นต้น

ค. การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานการประชุม ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการทำงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ มีการจัดทำฐานข้อมูลด้านนิติบัญญัติอย่างเป็นระบบ รวบรวมแนวทางการวิเคราะห์และวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) ขั้นตอนการพิจารณาครั้งที่ 2 รับหลักการ มีการดำเนินงานจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 (อ.พ.) โดยสำนักวิชาการ ควรมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานวิชาการในเชิงวิเคราะห์ จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สร้างวัฒนธรรมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานวิชาการ มอบหมายและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับปริมาณของแต่ละบุคคล สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ ภายในและภายนอกหน่วยงาน มีการเผยแพร่ผลงานวิชาการของบุคลากรภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างทั่วถึง

(3) ขั้นตอนการพิจารณาครั้งที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการและสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการขึ้นร่างกฎหมายและติดตามผลการดำเนินงานในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้หน่วยงานภายในอย่างชัดเจน สร้างทีมงานคุณภาพทางวิชาการในการตรากฎหมายของแต่ละสำนัก จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการตรากฎหมายตั้งแต่วาระที่ 1-3 สร้างกลไกการประสานและติดตามงานด้านนิติบัญญัติทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน สนับสนุนให้มีการพัฒนาตนเองในเชิงวิชาการของบุคลากรด้านกฎหมาย พัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศและจำแนกประเภทของกฎหมาย

(4) ขั้นตอนการพิจารณาครั้งที่ 3 ลงมติ เป็นการจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงควรมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์กฎหมาย ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการให้ข้อมูลด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

2) การพัฒนาเชิงบูรณาการในภาพรวมของการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

(1) ด้านบุคลากร ควรพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้านวิชาการ ได้แก่ การจัดทำคำแปรญัตติ การเขียนงานวิชาการ การสืบค้นและจัดเก็บข้อมูล การเขียนบันทึกเสนอความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย โดยควรส่งเสริมให้นิติกรเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ นอกจากนี้ บุคลากรจำเป็นต้องฝึกทักษะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าพร้อมรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ควรติดตามความเคลื่อนไหวของร่างพระราชบัญญัติในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าก่อนจะบรรจุเข้าระเบียบวาระ

(2) ด้านงานเอกสารวิชาการ ควรมีการจัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านกระบวนการตรากฎหมายตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วาระที่ 1-3 รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของรายงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบของคำแปรญัตติของสมาชิกหรือการสงวนความเห็นของกรรมการธิการที่ต้องปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการ ให้อ่าง

แนวทางปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ สำหรับเอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) ที่จัดทำโดยสำนักวิชาการ ควรเพิ่มการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และควรวิเคราะห์ในเชิงลึก รวมทั้งนำเสนอความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ด้วยความเป็นกลาง ให้ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบของกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาด้วย เช่น รูปแบบของร่างกฎหมาย การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย เป็นต้น พร้อมทั้งส่งเสริมการนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานนิติบัญญัติไปใช้ประโยชน์ สนับสนุนการนำงานวิจัยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนการทำวิจัย มาพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการจัดทำในรูปแบบข้อเสนอเชิงนโยบาย หรือการให้ข้อมูลผลการวิจัย เรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

(3) ด้านนโยบาย/โครงสร้าง ผู้บริหารควรกำหนดนโยบายให้มีระบบติดตามการวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ โดยมอบหมายให้หน่วยงานภายในรับผิดชอบ โดยตรงในการเป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด และบ่งชี้ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานกลางร่วมกันระหว่างสำนักที่มีภารกิจงานที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นก่อนการร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 77 อาจมีคณะกรรมการกลางที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อสร้างความเป็นธรรมและเป็นกลางในการดำเนินงาน ส่งผลให้ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้ในทุกระดับของกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ควรสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคลากรในหน่วยงาน ควรมีการวางแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความเป็นธรรมให้ตรงกับตำแหน่งและภารกิจที่รับผิดชอบ ส่งเสริมให้บุคลากรมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนงานทุกระดับ สร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับค่าตอบแทน กำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติและโครงสร้างระบบงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะการยกร่างกฎหมาย และการเสนอความเห็นทางกฎหมาย

(4) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ควรพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศด้านกฎหมายและวิชาการในรูปแบบฐานข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่และจำแนกตามประเภทของกฎหมายให้มีการสืบค้นที่ง่าย รวดเร็ว และทันสมัย มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และปรับปรุงการบริหารจัดการเครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอและพร้อมใ้ใช้อยู่เสมอ รวมถึงจัดทำฐานข้อมูลให้มีความเชื่อมโยงทั้งการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั้งในส่วนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตลอดจนการประกาศราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียด ประเด็น เนื้อหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกการสืบค้นข้อมูล และทำให้การดำเนินงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความคล่องตัวมากขึ้น

(5) ด้านกระบวนการ ควรมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขยายและพัฒนาแหล่งข้อมูลสารสนเทศ และความร่วมมือทาง

วิชาการ ให้มีการดำเนินงานร่วมกันในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ และมีการติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานภายใน จำนวน 6 สำนักหลักที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานวิชาการ คือ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ซึ่งการทำงานของแต่ละสำนักต้องเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาแต่ละวาระ จึงควรมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือระหว่างบุคลากรของแต่ละสำนักที่เกี่ยวข้องมีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการทำงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การส่งระเบียบวาระ การให้บริการร่างกฎหมาย การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุม เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัว และสามารถตามความคืบหน้าของการพิจารณาได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ควรมีการสร้างกลไกการประสานงานและติดตามงานด้านนิติบัญญัติกับหน่วยงานโดยเฉพาะกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ทั้งสองสำนักงานสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ติดตามผลทั้งสามวาระ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนของวุฒิสภา อาจทำให้การประสานขอข้อมูลระหว่างสองสำนักงานไม่ครอบคลุม ครบถ้วนทุกประเด็น หรือหากมีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็อาจไม่สามารถติดตามประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง เพราะในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมนั้น ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการ ดังนั้น หากมีการส่งเสริมให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งสามวาระของที่ประชุมวุฒิสภา จะทำให้ได้ทราบผลการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง และช่วยให้การดำเนินการระหว่างสองสำนักงานมีความคล่องตัวและเป็นการบูรณาการมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อการให้บริการของสำนักที่เกี่ยวข้อง และควรสำรวจความต้องการบริการข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนางานวิชาการต่อไป

5.2 อภิปรายผล

รัฐสภาถือเป็นหนึ่งในสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของประเทศ สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีข้อมูลและงานวิชาการที่มีคุณภาพ ทันสมัย และเชื่อถือได้ เพื่อรองรับการปฏิบัติงานด้านการตรากฎหมาย การพิจารณาเรื่องสำคัญของประเทศ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนของสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีโครงสร้าง กระบวนการการทำงาน และบุคลากรที่เอื้อต่อการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดโครงสร้างและลักษณะงานบริการวิชาการและกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความคาดหวังของประชาชนด้วย

ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละวาระนั้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยข้อมูลที่น่านำมาใช้นั้นต้องมีความสอดคล้องกับงานและช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์ แต่เนื่องจากในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการสามารถสืบค้นข้อมูลข่าวสารและงานวิชาการได้สะดวก รวดเร็วจากหลากหลายช่องทาง ดังนั้น งานบริการวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีลักษณะพิเศษ โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึก ครอบคลุมหลายมิติ เพื่อใช้งานในบริบทของรัฐสภา มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ เป็นกลาง กระชับ ชัดเจน และมีข้อเสนอแนะที่สามารถอ้างอิงได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากหลายพรรคการเมือง และมีแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ พบว่า มีรูปแบบแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปมี 3 ลักษณะ คือ 1) งานบริการวิจัย/วิชาการรวมอยู่ในหอสมุดรัฐสภา 2) งานบริการวิจัย/วิชาการเป็นส่วนหนึ่งของงานบริการในกระบวนการงานนิติบัญญัติ และ 3) งานบริการวิจัย/วิชาการได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะแยกออกจากส่วนงานอื่น ๆ หากพิจารณารูปแบบของการให้บริการงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน มีรูปแบบผสมผสานทั้ง 3 ลักษณะ โดยมีสำนักวิชาการที่มีลักษณะคล้ายรูปแบบที่ 1 คือ งานบริการวิชาการและหอสมุดรัฐสภาอยู่ภายใต้สังกัดสำนักเดียวกัน มีสำนักกฎหมายที่ทำหน้าที่ให้บริการทางกฎหมายโดยตรงแก่สภาผู้แทนราษฎร และมีสำนักการประชุมและสำนักกรรมาธิการ 3 สำนัก ที่มีลักษณะคล้ายรูปแบบที่ 3 ทำหน้าที่ให้บริการวิชาการและกฎหมายควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการงานนิติบัญญัติ ดังนั้น ตลอดกระบวนการงานนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร บุคลากรในสำนักการประชุมและสำนักกรรมาธิการ 3 สำนัก จึงมีหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมและเป็นฝ่ายสนับสนุนงานด้านวิชาการด้วย ส่วนบุคลากรในสำนักวิชาการและสำนักกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการและกฎหมายเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตลอดกระบวนการเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการพิจารณาตัดสินใจ ดังนั้น บุคลากรในสำนักต่าง ๆ เหล่านี้จึงต้องมีความรู้ด้านกระบวนการงานนิติบัญญัติเป็นอย่างดี รวมทั้งต้องมีความรู้เฉพาะสาขาเพื่อให้สามารถสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาหลากหลายหลายมิติ ทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผลการศึกษารูปแบบและการสนับสนุนงานวิชาการของรัฐสภาต่างประเทศในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาแคนาดา และรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) สะท้อนให้เห็นว่ารัฐสภาทั้งสามประเทศให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการงานนิติบัญญัติ โดยมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสรรค์รูปแบบและเผยแพร่ งานวิชาการ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา กรรมาธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาสามารถเข้าถึงงานวิชาการและสารสนเทศประเภทต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาแคนาดา เป็นรูปแบบสภาคู่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 การพิจารณา และวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบและไม่เห็นชอบ แต่ในส่วนของรัฐสภาเกาหลีมีรูปแบบสภาเดี่ยวต่างกันโดยละเอียด ดังนี้

ในขั้นตอนก่อนรับหลักการ ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภาสหราชอาณาจักรกำหนดให้รัฐบาล สมาชิกรัฐสภา (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) และบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งจะคล้ายกับรัฐสภาไทยที่ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายมาจากคณะรัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ในขณะที่รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติมาจากรัฐบาล และสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน สำหรับรัฐสภาสหราชอาณาจักรและรัฐสภาแคนาดาจะมีลักษณะคล้ายกันคือ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องเริ่มต้นพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ของทั้งสองประเทศ จะเป็นเพียงการแจ้งว่ามีกรเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องอะไร และจะมีการออกคำสั่งให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ซึ่งแตกต่างจากรัฐสภาไทยในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ทั้งนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเท่านั้น เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปได้ ในวาระที่ 2 ซึ่งรัฐสภาสหราชอาณาจักร และรัฐสภาแคนาดาได้กำหนดให้เป็นวาระพิจารณา ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนต่อไปคือการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการเรียกว่า Committee Stage และขั้นตอน Report Stage คือการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจากคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง ส่วนรัฐสภาไทยในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ ซึ่งเมื่อดำเนินการพิจารณาแล้วเสร็จจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 เรียงลำดับรายการมาตรา เพื่อให้มีการอภิปรายและเสนอความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 โดยในรัฐสภาสหราชอาณาจักรและรัฐสภาแคนาดาจะมีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติด้วยระยะเวลาเพียงสั้น ๆ แล้วจึงมีการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป สำหรับรัฐสภาไทยในวาระที่ 3 จะไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาต่อไป

สำหรับรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีเป็นระบบสภาเดียว ดังนั้น กระบวนการพิจารณาจะมีขั้นตอนน้อยกว่าระบบสภาคู่ แต่จะให้ความสำคัญกับกระบวนการก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา และในกรณีสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐบาลได้ยื่นเสนอร่างกฎหมายแก่ประธานรัฐสภาแล้ว จะส่งร่างไปยังคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการพิจารณา กลั่นกรอง และตรวจสอบความถูกต้อง เมื่อขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาของกรรมาธิการเสร็จสิ้นแล้วจะนำร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการด้านกฎหมายตรวจสอบถ้อยคำและความถูกต้องอีกครั้ง แล้วจึงเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบผ่านความเห็นชอบ กรณีร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบแล้วจะมีการเสนอให้ประธานาธิบดีรับรองและลงนามประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การสนับสนุนงานวิชาการต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาต่างประเทศทั้งสามประเทศ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรูปแบบลักษณะของการให้บริการงานวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐสภาแต่ละประเทศ ดังนี้

1. สภาสამัญ รัฐสภาสหราชอาณาจักร มีหน่วยงานภายในหรือคณะทำงานการประชุมสภาและกรรมาธิการ (Chamber and Committee Team) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านกระบวนการนิติบัญญัติพิจารณาและตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณา รวมทั้งให้การสนับสนุนข้อมูล

ทางวิชาการเพื่อสนับสนุนกรรมการในการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีสำนักหรือทีมงานด้านสารสนเทศและวิจัย (Research and Information Team) ประกอบด้วย บรรณารักษ์และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาให้บริการสารสนเทศทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์และอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนงานวิจัยและการให้คำปรึกษาด้านวิชาการในสาขาต่าง ๆ พร้อมทั้งมีการจัดทำเอกสารวิจัย เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบทความวิชาการ และกระดานแสดงข้อมูลทางสถิติ (Dashboards) นอกจากนี้ รัฐสภาสหราชอาณาจักรกำหนดให้มีหน่วยงานเรียกว่า สำนักงานของรัฐสภาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำหน้าที่ให้บริการงานวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่สมาชิกสภาสามัญ สมาชิกสภาขุนนาง กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาด้วย

2. รัฐสภาแคนาดา มีหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติของสภาสามัญ คือ สำนักงานสภาสามัญ และหอสมุดรัฐสภา (หน่วยงานกลางที่ให้บริการทั้งสภาสามัญและวุฒิสภา) ในส่วนของสำนักงานสภาสามัญ มีสำนักเลขาธิการด้านกฎหมายและที่ปรึกษารัฐสภา ทำหน้าที่ให้บริการร่างกฎหมายให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ประธานสภาสามัญ สมาชิกสภาสามัญและกรรมการ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในที่ประชุม ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาแคนาดาไม่ได้เป็นหน่วยงานราชการ แต่มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ จึงทำให้การบริหารจัดการและการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษทำได้สะดวก ดังนั้น หากเป็นการร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะด้าน และจำเป็นต้องให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกช่วยดำเนินงานร่างกฎหมาย ซึ่งสำนักเลขาธิการด้านกฎหมายและที่ปรึกษารัฐสภาสามารถจ้างบุคคลภายนอกให้มาช่วยดำเนินการได้ในส่วนของหอสมุดรัฐสภา มีการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และบริการวิเคราะห์วิจัย โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาวิชาทำหน้าที่ให้บริการ ซึ่งได้แก่ นักกฎหมาย บรรณารักษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ หอสมุดรัฐสภายังมีการจัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่สมาชิกรัฐสภา ผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภา โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) สัมมนาด้านนโยบายสาธารณะที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน 2) สัมมนาตามกฎหมาย เพื่อฝึกอบรมนักกฎหมายของรัฐสภา 3) สัมมนาเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญ และ 4) สัมมนาความรู้ทางวิชาการในด้านต่าง ๆ

3. รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี มีหน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักหอสมุดรัฐสภา สำนักงบประมาณรัฐสภา และหน่วยบริการวิจัยของรัฐสภา ซึ่งทั้ง 4 หน่วยงานต่างมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานวิชาการให้แก่ประธานสภาและสมาชิกรัฐสภา โดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีหน้าที่หลักในการสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่การยกร่างพระราชบัญญัติ การยื่นญัตติของแก้ไขการวิเคราะห์และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ หน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา คือ สำนักที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (Legislative Counsel Office: LCO) ส่วนสำนักหอสมุดรัฐสภาทำหน้าที่ให้บริการทรัพยากรสารสนเทศประเภทต่าง ๆ สำนักงบประมาณรัฐสภานั้นให้บริการวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับงบประมาณ และมีหน่วยบริการวิจัยของรัฐสภาทำหน้าที่หลักในการให้บริการวิชาการและงานวิจัยแก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อสนับสนุนการยกร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา โดยนักวิจัยของหน่วยบริการวิจัยรัฐสภาได้ทำงานวิจัยในรูปแบบต่าง ๆ และมีการติดตามประเมินการใช้กฎหมายด้วย โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาความคิดเห็นสาธารณะที่มีต่อการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล

หากพิจารณาภารกิจงานบริการวิชาการและกฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศทั้งสามประเทศ จะเห็นได้ว่ามีงานบริการทางวิชาการและกฎหมายเช่นเดียวกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แต่ประเด็นที่มีความแตกต่าง คือ รูปแบบของการนำเสนองานวิชาการมีความหลากหลายมากกว่า และจัดทำในลักษณะเฉพาะให้สอดคล้องกับผู้ใช้งาน และให้ความสำคัญกับการจัดทำงานวิชาการไว้ล่วงหน้า (proactive service) เช่น หน่วยบริการวิจัยของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับการคาดการณ์ถึงผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของกฎหมาย หรือร่างกฎหมายที่อาจส่งผลทั้งในระดับชาติ ระดับสังคม และระดับบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ ในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รัฐสภาต่างประเทศทั้งสามประเทศได้ให้ความสำคัญกับประเด็นในมิติสำคัญเหล่านี้ โดยรัฐสภาสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งสำนักงานของรัฐสภาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและวิจัยเรื่องเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นการเฉพาะ หอสมุดรัฐสภาแคนาดาได้จัดทำเอกสารวิชาการด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า Trade and Investment Series ซึ่งเป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนของแคนาดากับต่างประเทศ โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบทวิภาคีด้านสินค้า การบริการ และการลงทุน ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการนำเอาจุดแข็งของงานบริการวิชาการในรัฐสภาแต่ละประเทศมาประยุกต์เป็นรูปธรรมให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม บริบท และวัฒนธรรมองค์กรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของปัญหาที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้จากผลการศึกษา ได้แก่ 1) บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และยังขาดความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกฎหมายประเภทต่าง ๆ 2) คุณภาพของเอกสารวิชาการที่ให้บริการยังขาดการวิเคราะห์เชิงลึก การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ 3) การเก็บข้อมูลมีลักษณะแยกเป็นฐานข้อมูลรายสำนัก โดยขาดความเชื่อมโยงและไม่ได้มีการรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องใช้เวลาในการสืบค้นข้อมูลค่อนข้างมาก 4) ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักทำให้การส่งข้อมูลไม่ต่อเนื่อง 5) ใช้ระยะเวลาในการประสานงานขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกค่อนข้างนาน ทำให้ได้รับข้อมูลไม่ทันต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย 6) ความต้องการขอรับบริการงานวิชาการของสมาชิกมีความแตกต่างกัน และอาจไม่เป็นไปตามแนวทางการให้บริการข้อมูลที่กำหนดไว้ ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ และ 7) ขาดเครือข่ายความร่วมมือการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชน ทำให้การประสานขอข้อมูลทำได้ยากและล่าช้า ซึ่งผลของการศึกษาวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาของพัชรี สรวมประจำ (2555) ได้เสนออุปสรรคของการให้บริการคือความล่าช้า ความไม่มีคุณภาพ และไม่ประหยัด โดยผลที่จัดทำงานวิชาการไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ หรือตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ทันที รวมถึงผลการศึกษาของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2554) มีความเห็นว่าข้อมูลเชิงวิชาการในศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติมีเพียงข้อมูลพื้นฐานและไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยเท่าที่ควร ขาดกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ในเชิงลึก ทำให้สามารถสรุปปัญหาสำคัญในการให้บริการงานวิชาการคือ คุณภาพของข้อมูลที่ได้รับบริการต้องการนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

ด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายของรัฐบาล และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของการดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติ 2) การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 77 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้าน

และเป็นระบบที่ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีขั้นตอนและใช้เวลาดำเนินการมากขึ้น ส่งผลต่อการให้ความสำคัญต่องานวิชาการเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต เพราะการได้รับข้อมูลทางวิชาการที่มีคุณภาพย่อมส่งผลต่อการพิจารณาและตัดสินใจต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3) ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อการจัดทำเอกสารงานวิชาการ เนื่องจากหากบุคลากรเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจะส่งผลให้การจัดทำเอกสารวิชาการมีการวิเคราะห์เชิงลึกและเชิงเปรียบเทียบ มีการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย สามารถพิจารณาศึกษาข้อมูลที่ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้มากกว่า และจะทำให้การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น 4) ความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งด้านเทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณล้วนแต่เป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนคุณภาพของงานวิชาการ ซึ่งในส่วนของการพัฒนาระบบงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการโดยผู้บริหารกำหนดนโยบายที่ชัดเจน สร้างกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินงานในสายงานวิชาการให้คล่องตัวและเป็นระบบขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการพัฒนางานวิชาการของคณะอนุกรรมการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559) ว่าสำนักงานฯ ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อเป็นการสนับสนุนองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้น ๆ ให้กับคณะกรรมการต่าง ๆ สำหรับเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาหรือหารือต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

สำหรับข้อเสนอแนวทางการพัฒนางานวิชาการให้สามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผลการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านบุคลากร ควรพัฒนาทักษะของบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ ได้แก่ การจัดทำคำแปรญัตติ การเขียนงานวิชาการ การสืบค้นและจัดเก็บข้อมูล เขียนบันทึกเสนอความเห็นเกี่ยวกับงานกฎหมาย มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้นิติกรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องให้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น ควรฝึกทักษะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าพร้อมรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ติดตามความเคลื่อนไหวของร่างพระราชบัญญัติในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการค้นคว้าข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการศึกษาล่วงหน้าก่อนที่เรื่องนั้น ๆ จะบรรจุเข้าระเบียบวาระ เมื่อพิจารณาประเด็นบุคลากรจากรัฐสภาต่างประเทศทั้งสามแห่งที่ได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบพบว่า บุคลากรจากรัฐสภาต่างประเทศสามารถให้บริการด้านวิชาการและกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะบุคลากรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและจัดทำงานวิชาการนั้น ได้มาจากกระบวนการสรรหาบุคลากรแบบพิเศษ อย่างเช่นกรณีของหน่วยบริการวิจัยของรัฐสภาเกาหลี นักวิจัยในหน่วยงานนี้ได้มาจากกระบวนการสรรหาที่แตกต่างจากสำนักงานอื่น ๆ ในสังกัดของรัฐสภาเกาหลี โดยในเบื้องต้นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นนักวิจัยของหน่วยงานนี้จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ทักษะภาษาอังกฤษดี และสามารถใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงานได้ดี

ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขและพัฒนา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีนักกฎหมายที่ต้องสามารถวิเคราะห์และร่างกฎหมายได้แล้ว รัฐสภายังจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยจะเห็นได้ว่าผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ให้บริการวิเคราะห์วิจัยของรัฐสภาแคนาดาและรัฐสภาสหราชอาณาจักรมาจากผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ดังนั้น การสรรหาบุคลากรมาบรรจุและแต่งตั้งจึงมีความสำคัญ หากสามารถสรร

หาบุคคลที่มีความรู้และมีประสบการณ์ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง (job description) ก็จะส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. ด้านงานเอกสาร/งานวิชาการ ควรมีการจัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นไปจนถึงสิ้นสุด เน้นการสร้างองค์ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์การปฏิบัติงานจริงของบุคลากรที่ได้รับการถ่ายทอดมา และควรเป็นคู่มือที่มีการบูรณาการจากหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา (อพ.) ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักวิชาการควรเพิ่มการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ในเชิงลึก รวมทั้งนำเสนอความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ด้วยความเป็นกลาง มีการนำผลการศึกษาวิจัยมาประกอบเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก เพื่อให้เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและสอดคล้องกับการใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเนื้อหาครบถ้วน นอกจากนี้ เอกสารคำแปรญัตติที่เคยจัดทำไม่ได้ระบุเหตุผลของคำหรือข้อความที่จะเพิ่มหรือตัดทอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยสมาชิกที่จะต้องมาชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ซึ่งหากระบุเหตุผลไว้ในเอกสารการแปรญัตติจะทำให้สะดวกในการปฏิบัติงาน เพราะเหตุผลของการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการศึกษาร่างกฎหมายนั้น ๆ เนื่องจากเป็นเอกสารสำคัญที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สามารถทราบที่มาของกฎหมายและประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

3. ด้านนโยบายและโครงสร้าง ควรมีการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง กรอบอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจงานในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดนโยบายหรือทิศทางจากผู้บริหารในภารกิจงานการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งเป็นภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบหลักให้ชัดเจน

4. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ควรพัฒนาการจัดเก็บสารสนเทศฐานข้อมูลด้านกฎหมายและข้อมูลวิชาการต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่และจำแนกตามประเภทของกฎหมายให้มีการสืบค้นที่ง่าย รวดเร็ว และทันสมัย มีการบูรณาการข้อมูลร่วมระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความซ้ำซ้อนของข้อมูลในการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นการสร้างความเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5. ด้านกระบวนการ ควรมีการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อการให้บริการของสำนักที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดความไว้วางใจและความพึงพอใจในการให้บริการ ควรมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง และควรให้มีการจัดทำฐานข้อมูลกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั้งในส่วนของการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร และในวุฒิสภา ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปจนถึงการประกาศเป็นพระราชบัญญัติลงราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียด ประเด็น เนื้อหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาของทั้งสามประเทศให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเช่นเดียวกัน เนื่องจากงานร่างกฎหมายและภารกิจต่าง ๆ ที่ดำเนินการ

โดยรัฐสภามีเป็นจำนวนมากและหลากหลาย อาจพบข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังและงบประมาณ ดังนั้น การสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับการให้บริการทางวิชาการ และกฎหมายของรัฐสภาได้

ข้อเสนอในการพัฒนางานวิชาการดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของจางเจี้ยน สุทธิรัตน์ (2555) ที่ได้เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการข้อมูลทางวิชาการ โดยการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรด้วยการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติให้บุคลากรเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เน้นการทำงานเชิงรุก มีการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ ส่วนชิตชนก ภูรินันท์ (2555) ได้เสนอแนวทางการพัฒนางานวิชาการโดยให้มีการนำแนวคิดการจัดการความรู้ทั้งระบบไปสอนน้อง การฝึกอบรม การจัดทำคู่มือมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพทำงาน ขณะเดียวกันควรมีการปรับกระบวนการการทำงานโดยให้ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนลง และกระจายงานให้บุคลากรอย่างทั่วถึง ภูวิช ทองอ่อน (2553) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาการให้บริการแก่สมาชิกว่า ให้เพิ่มการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการให้บริการ กระบวนการด้านนิติบัญญัติให้แก่บุคลากรเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ให้เพิ่มช่องทางในการอำนวยความสะดวกในการติดตามข้อมูลการให้บริการอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับสุภัทร คำมุงคุณ (2555) ที่ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมนอกจากการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาระบบสืบค้นข้อมูล โดยเห็นควรมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร และหน่วยงานนอกองค์กรเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การประสานงานขอความร่วมมือด้านข้อมูลมีความรวดเร็วมากขึ้น และได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือจากต้นทาง แหล่งข้อมูลโดยตรง นอกจากนี้ นักศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (2558) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาการจัดทำเอกสารวิชาการที่มีเนื้อหาที่น่าสนใจครอบคลุมทุกด้านและทุกมิติ โดยควรมีองค์ประกอบคือ บทสรุปผู้บริหาร ความเป็นมาและวิวัฒนาการ อธิบายเจตนารมณ์สาระสำคัญ อธิบายบ่อเกิดของกฎหมาย วิเคราะห์ผลกระทบ วิเคราะห์ข้อดี/ข้อเสีย การยกกรณีศึกษา การอ้างอิง/สถิติ การอ้างอิงเอกสารวิชาการ การอ้างอิงความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ การอ้างอิงเกณฑ์มาตรฐานสากล การวิเคราะห์ถึงการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ การอ้างอิงสำรวจความเห็น (Poll) และการจัดรูปแบบการนำเสนองานวิชาการที่น่าสนใจ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาระบบรัฐสภาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แนวคิดเกี่ยวกับการบริการวิจัยสำหรับรัฐสภา ข้อมูลจากการศึกษาการให้บริการวิชาการและกฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศทั้งสามประเทศ คือ รัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาแคนาดา และรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนางานวิชาการเพื่อสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายเลขานุการสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติได้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งการบริการมีข้อมูลทางวิชาการที่มีคุณภาพจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานกลั่นกรอง พิจารณา หรือตัดสินใจต่อร่างพระราชบัญญัติเป็นไปรอบคอบ เพราะการมีข้อมูลอย่างรอบด้าน จากข้อมูลที่น่าเชื่อถือและหลากหลาย โดยเฉพาะเมื่อศึกษาการสนับสนุนงานวิชาการจากรัฐสภาต่างประเทศทั้งสามประเทศพบว่า บุคลากรและคุณภาพของงานวิชาการที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยอำนวยความสะดวก ก่อให้เกิดการปฏิบัติงานเชิงรุก สามารถดำเนินการจัดทำเอกสารวิชาการให้มีประสิทธิภาพและมีผลผลิตที่มีประสิทธิผล นำไปสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายจนกลายเป็น

กฎหมายที่ถูกบังคับใช้ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติอย่างแท้จริง ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องตระหนักถึงความสำคัญของงานวิชาการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะจากสภาพปัญหาและปัจจัยที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจึงเป็นบทเรียนให้กับบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดแนวทางพัฒนาการสนับสนุนงานวิชาการให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม สามารถตอบสนองตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมอบนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการพัฒนางานวิชาการและการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการ
- 2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษาและประเมินผลการสนับสนุนงานวิชาการในการสนับสนุนงานวิชาการได้อย่างต่อเนื่อง ให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนางานวิชาการให้มีคุณภาพ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง
- 3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการในทุกสายงานที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน และเป็นการพัฒนาแบบเข้มข้น สามารถนำมาใช้ได้จริงในเชิงคุณภาพ ให้มีทักษะ มีสมรรถนะ และศักยภาพในการทำงานอย่างมืออาชีพ
- 4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรผลักดันการสร้างการจัดการเรียนรู้ (KM) ของให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน

- 1) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการนิติบัญญัติควรมีการประสานหรืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนาการจัดทำงานวิชาการให้มีคุณภาพ
- 2) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการในกระบวนการนิติบัญญัติ ควรมีการจัดประชุม สัมมนา ระดมความคิดเห็น สนทนากลุ่มระหว่างสำนักที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบการจัดการความรู้ (KM) ที่เป็นรูปธรรมและจัดทำแฟ้มองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน
- 3) หน่วยงานภายในที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานวิชาการควรมีการประเมินผลความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจต่อการให้บริการงานวิชาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลการปรับปรุงและพัฒนางานวิชาการอย่างชัดเจน
- 4) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่จะเกิดประโยชน์ต่อการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในระยะยาว

5.3.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

- 1) การศึกษาวิจัยต่อยอดในเชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนางานวิชาการเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงการพิจารณาของวุฒิสภา
- 2) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่สำคัญในการปฏิบัติงานวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 3) การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดแนวทางบูรณาการการจัดทำเอกสารวิชาการระหว่างหน่วยงานร่วมกันในสังกัดรัฐสภา

บรรณานุกรม

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย-บทเรียนสำหรับประเทศไทย. (16 ธันวาคม 2555). สืบค้น 13 มิถุนายน 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1801>
- คณะศึกษาดูงานรัฐสภาแคนาดาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). รายงานการศึกษาดูงานรัฐสภาแคนาดา กรุงออตตาวา ประเทศแคนาดา 16-24 พฤศจิกายน 2556. [เอกสารอัดสำเนา]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะอนุกรรมการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย. ผลสำรวจความพึงพอใจการให้บริการด้านต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จงเดือน สุทธิรัตน์. (2555). การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการข้อมูลทางวิชาการของกลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จันทร์เพ็ญ อานามวัฒน์. (2554). บทบาทของรัฐสภาต่อการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ชิดชนก ภูรินันท์ (2555). การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการการพัฒนารเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนารเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชูศักดิ์ อินทร์รักษ์. (2546). การบริหารงานวิชาการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเทคโนโลยีการศึกษา สำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- นภลัย สุวรรณธาดา และคณะ. (2553). การเขียนผลงานวิชาการและบทความ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (22 กันยายน 2557). กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย. สืบค้น 13 มิถุนายน 2560 จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/09/blog-post.html>
- ปกรณ์ รัชชปวงชน. (2557). การพัฒนาระบบคิดและความคิดสร้างสรรค์. เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการอบรมข้าราชการรัฐสภาในตำแหน่งวิทยากรให้เป็นนักวิชาการนิติบัญญัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันพฤหัสบดีที่ 25 ธันวาคม 2557. (เอกสารอัดสำเนา).
- พัชรี สรวมประจำ. (2555). การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรมของกลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภูวิช ทองอ่อน. (2553). **ความพึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการให้บริการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.** (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขารัฐศาสตร์.

รัฐสภา การเมือง และการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). สืบค้น 13 มิถุนายน 2560 จาก http://www.banjomyut.com/library_4/politics/07_2.html

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2554). **รายงานผลสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการในภาพรวมขององค์กร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.** กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2548). **การเมืองอังกฤษ. ครั้งที่ 5.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **ระบบงานรัฐสภา 2555.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). **สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์

----- (ม.ป.ป.). **อำนาจหน้าที่สำนักกฎหมาย. ระบบอินเทอร์เน็ต. สืบค้น 14 มิถุนายน 2560 จาก** <http://intranet.parliament.go.th/group15/>

----- (ม.ป.ป.). **อำนาจหน้าที่สำนักการประชุม. ระบบอินเทอร์เน็ต. สืบค้น 14 มิถุนายน 2560 จาก** <http://intranet.parliament.go.th/group14/>

----- (ม.ป.ป.). **อำนาจหน้าที่สำนักวิชาการ. ระบบอินเทอร์เน็ต. สืบค้น 14 มิถุนายน 2560 จาก** <http://intranet.parliament.go.th/group12/>

สุภัทร คำมุงคุณ. (2555). **การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำเอกสารวิชาการด้านเกษตรของกลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.** (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุรัตน์ หวังต่อลาภ. (ม.ป.ป.). **เค้าโครงเรื่องของผลงาน เรื่อง ประมวลคำค้นตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2541-พ.ศ. 2551).** สืบค้น 14 มิถุนายน 2560 จาก www.senate.go.th/project2550/performance/data/22_3.doc

อมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ. (ม.ป.ป.). **รัฐสภา.** สืบค้น 13 มิถุนายน 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2>

อรณิช รุ่งธิพานนท์. (2553). **สหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง และหน่วยงานสนับสนุน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ.

อำนาจหน้าที่รัฐสภา. (ม.ป.ป.) สืบค้น 13 มิถุนายน 2560

จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news.php?nid=10829&filename=

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2555). รายงานการเดินทางเข้าร่วมการสัมมนาวิชาการระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๓ เรื่อง “กระบวนการประชุมรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย” ณ รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2556). รายงานการเดินทางเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศ สำหรับหน่วยบริการวิจัยแห่งรัฐสภา ครั้งที่ 4 ณ รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง

สมใจ ทองกุล. (2558). กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี กรณีศึกษากฎหมายนิรโทษกรรม (ตอนที่ 1). สืบค้น 2 ตุลาคม 2562 จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvanee/ewt_dl_link.php?nid=464

Cho, Kyubeom. (2016). **Legislative Impact Assessment at the National Assembly of the Republic of Korea**. Retrieved October 8, 2019 from https://www.ifla.org/files/preconference/cho_presentation

What is a bill?. (n.d.). Retrieved September 11, 2019 from

<https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/>

Role & Function. (n.d.). Retrieved September 5, 2019 from

http://korea.assembly.go.kr/secretary/over_01_02_01_01.jsp

ภาคผนวก

คำสั่ง



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๒๕๐ / ๒๕๖๒

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานวิจัย เรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามที่คณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา พิจารณาเห็นชอบให้บุคลากรของสำนักวิชาการ
ดำเนินงานศึกษาวิจัย เรื่อง การสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นั้น

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยสำเร็จตามแผนการดำเนินงานวิจัยที่กำหนด และได้ผลงานวิจัย
ในการพัฒนางานวิชาการที่มีคุณภาพ และสามารถตอบสนองภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ด้านนิติบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นควรแต่งตั้งคณะทำงานวิจัย เรื่อง การสนับสนุน
งานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์ชนิดา รักษ์พลเมือง | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๒. นางอรพรรณ พันธุ์เปรี๊ยะ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๓. นางสาวพร สุขเอียด | รองประธานคณะกรรมการ |
| ๔. นางสาวปิยะวรรณ ปานโต | คณะกรรมการ |
| ๕. นางสาววิมลลักษณ์ ศานติธรรม | คณะกรรมการ |
| ๖. นายจันทรมร สีหามัญญี | คณะกรรมการ |
| ๗. นายสิริสุทร กระแสร์สุนทร | คณะกรรมการ |
| ๘. นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์ | คณะกรรมการ |
| ๙. นางสาวศรินยา สีมา | คณะกรรมการ |
| ๑๐. นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์ | คณะกรรมการ |
| ๑๑. นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา | คณะกรรมการ |
| ๑๒. นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ | คณะกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๓. นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. นางสาวอัญชลี จวงจันทร์ | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๕. นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๖. นางสาวนวลละออง พรแก้ว | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

/โดยให้...

โดยให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยการสนับสนุนงานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๒. จัดทำรายงานการวิจัยเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

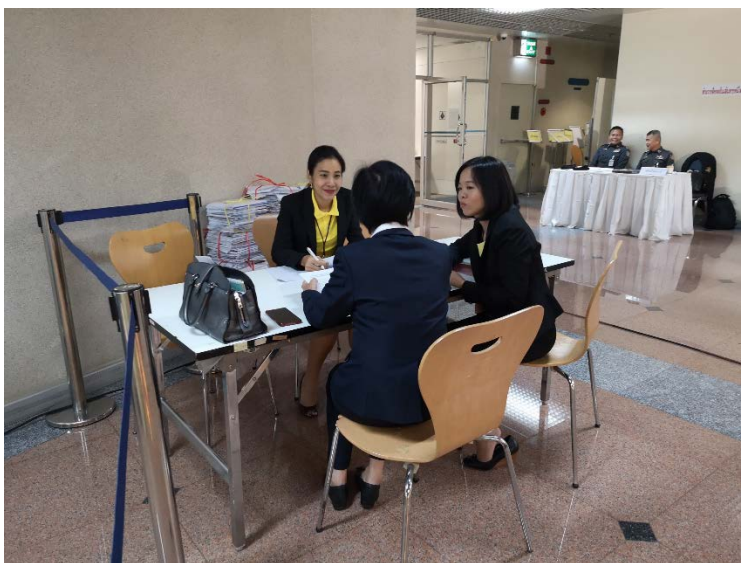
สั่ง ณ วันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.

(นายสรศักดิ์ เพียรเวช)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร





การสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานวิชาการ

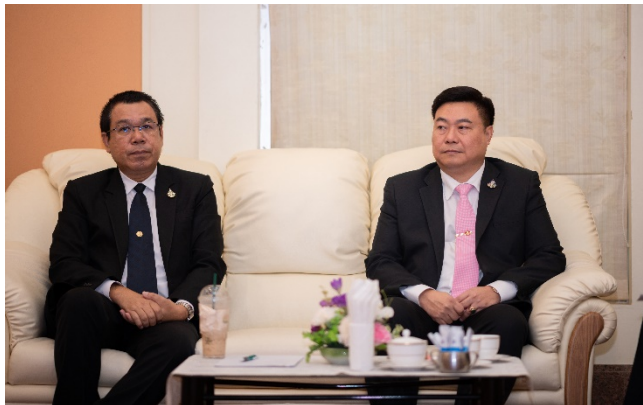




การประชุมคณะกรรมการทำงาน



รูปการสัมมนา โรงแรมกานต์มณี







รายชื่อผู้มาเข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
เมื่อวันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒
ณ ห้องสราลีนิ โรงแรมกานต์มณี พาเลซ กรุงเทพฯ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นายชลน่าน ศรีแก้ว

ที่ปรึกษาคณะทำงาน

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ชนิตา รักษ์พลเมือง ที่ปรึกษาคณะทำงาน

ผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี อาพัทธ์ สุขะนันท์ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

นางอารยะหญิง จอมพลาพล ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นายมานิช อินทนิม ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒

นางอรวรรณ พันธุ์เปื้อง ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
ประธานคณะทำงาน

วิทยากร

นายสุเทพ เอี่ยมคง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี
ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

สำนักการประชุม

นางสาวนงทิพา ของสิริวัฒนกุล ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒

นางสาวกึ่งกาญจน์ ภูมาลี นิติกรเชี่ยวชาญ

นางสาวนงค์เยาว์ ประพัฒน์ นิติกรเชี่ยวชาญ

นางสาวปิยวรรณ บุญยิ่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายกิตติศักดิ์ เอื้อกฤดาธิการ นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายอัครพล ยอดบุญ นิติกรปฏิบัติการ

สำนักกฎหมาย

นายสันหทัย สิ้นธุรงค์ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

นายกิตติพิศ กำเนิดฤทธิ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๓

นายปริพันธ์ โตอดิเทพย์ นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวธัญพิชชา วงศ์อัสวาศย์ นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวฐะปะนีย์ จุฬารมย์ นิติกรชำนาญการ

นายศิลาชัย บวรกสิณธรรม นิติกรปฏิบัติการ

ว่าที่ร้อยตรี จเร นาคสวาท นิติกรชำนาญการ

สำนักกรรมการ ๑

นายอรุณ ฝายผ่องแผ้ว

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

นางสาววารุณี แก้วสอาด

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการคมนาคม

นางสาวอรรวรรณ สังขวารี

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นางสรภาพ เจนนุวัตร

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นางทรงศวรรณ ธาราทรัพย์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอัจฉรา วิไลหงษ์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวนิศารัตน์ จันทร์เอียด

นิติกรชำนาญการพิเศษ

สำนักกรรมการ ๒

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

นายศตพล วรรณปัญญัตระกุล

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น

นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการฟอกเงินและยาเสพติด

นายอัครเดช คนชื้อ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายจาตุรงค์ นาสมใจ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรชำนาญการ

นายจันท์ประเสริฐ ปฐมภาค

นิติกรชำนาญการ

สำนักกรรมการ ๓

นายธวัชชัย เทพรรัตน์

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

นางสาวสุภาพร อาจเดช

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายวิษณุ รัตนสุทธิกุล

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวบุญยานุช บุญเกตุ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายรังษี สุภณา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายธนสาร สุวรรณโชติ

นิติกรชำนาญการ

สำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ ๑

นางศิริพร โหตรภวานนท์

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ

นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

นางสุภัทร คำมุงคุณ

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นายภูมิพิชญ์ ยาสีหิ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

| | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| นางสาวณิชชา บุรณสิงห์ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| นายจิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| นายแดนชัย ไชวิเศษ | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| นายณัฐพล ยิ่งกล้า | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| นางสาววิจิตรา ประยูรวงษ์ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล | วิทยากรชำนาญการ |
| นายใหม่ มูลโสม | บรรณารักษ์ชำนาญการ |
| นายคณาธิป ไกยชน | วิทยากรปฏิบัติการ |
| นางภักก์ัญญา มากห้องไทร | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์ | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| คณะทำงาน | |
| นางสีวาพร สุขเอียด | รองประธานคณะทำงาน |
| นางสาวปิยะวรรณ ปานโต | คณะทำงาน |
| นางสาววิมลลักษณ์ ศานติธรรม | คณะทำงาน |
| นายจันทมร สีหาบุญลี | คณะทำงาน |
| นายสิทธิสร กระแสร์สุนทร | คณะทำงาน |
| นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์ | คณะทำงาน |
| นางสาวศรinya สีมา | คณะทำงาน |
| นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์ | คณะทำงาน |
| นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา | คณะทำงาน |
| นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ | คณะทำงานและเลขานุการ |
| นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นางสาวอัญชลี จวงจันทร์ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นางสาวนวลละออง พรแก้ว | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ผู้สังเกตการณ์ | |
| นายณัฐดนัย วัตงาม | นิติกรชำนาญการ |
| นายสมยศ วงษ์มา | นิติกรชำนาญการ |
| นางสาวพิมพ์ธัญญา ษ์องเสนาะ | วิทยากรชำนาญการ |