

การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

นายวุฒิชัย วงศ์เมธีสุเมธ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า
พ.ศ. 2562
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมาย ให้กับประธานวุฒิสภา

โดย

นายวุฒิชัย วงศ์เมธีสุเมธ รหัสประจำตัว 61-11-61

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา : .....

(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : .....

(อาจารย์กิตติมา บุ่นนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11

.....

(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นายวุฒิชัย วงศ์เมธีสุเมธ นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
ชื่อหัวข้อเอกสาร : การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมาย ให้กับประธานวุฒิสภา
อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและศึกษาปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจงานด้านกฎหมายของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงและนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านวิชาการให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเน้นประชากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเป็นประชากรในการศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาจากข้อมูลข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) โดยพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการกับบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงให้มากที่สุด

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาการขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่หลายลักษณะ ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมาย งานด้านธุรการทั่วไป งานด้านการประสานงาน และงานด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมายและภารกิจงานด้านการอำนวยการทั่วไป อันส่งผลทำให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย การตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายในการวิเคราะห์และประมวลความคิดเห็นไม่อาจดำเนินการ

ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ขาดความเชี่ยวชาญในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย ประกอบกับการเสนอความเห็นมีระยะเวลาที่จำกัด โดยต้องมีการเร่งรัดในการจัดทำ ซึ่งอาจขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

2. ปัญหาการขาดโอกาสในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและงานด้านวิชาการ

เนื่องจากในการดำเนินกิจการของวุฒิสภา อาจมีกิจการในบางเรื่องที่ประธานวุฒิสภาต้องอาศัยการสนับสนุนข้อมูลจากส่วนอื่นเป็นกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้กลุ่มงานประธานวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อจัดเตรียมเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ โดยเมื่อมีการประชุมดังกล่าว กลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเพียงแค่ผู้ประสานงาน แม้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและจัดทำสรุปผลการประชุมเพื่อรายงานต่อประธานวุฒิสภาด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้มีส่วนร่วมในการศึกษาค้นคว้าหรือสนับสนุนการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม เนื่องจากในทางปฏิบัติกลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะไม่ได้รับโอกาสให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานขาดประสบการณ์ และทักษะในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุม

3. ปัญหาการขาดการบริหารจัดการความรู้

เนื่องจากภารกิจของประธานวุฒิสภาที่มีหลายลักษณะ ทั้งในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม ด้านการบริหารราชการ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกภารกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสนอความเห็นทางกฎหมายซึ่งไม่เพียงแต่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรเท่านั้นที่มีหน้าที่ดังกล่าว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิทยากร ก็ต้องทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นทางกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งในบางกรณีประเด็นข้อกฎหมายมีความซับซ้อน ทำให้ต้องความเข้าใจและใช้ระยะเวลานานสำหรับการวิเคราะห์ประเด็นและเนื้อหาสาระสำคัญของเรื่องที่กำลังพิจารณา ส่งผลทำให้การสนับสนุนภารกิจในการเสนอความเห็นทางกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หรือขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา ดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ

ควรปรับปรุงโครงสร้างของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยปรับปรุงสถานะของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้มีส่วนงานสนับสนุนที่ชัดเจน สอดคล้องตามภารกิจของประธานวุฒิสภา และสอดคล้องตามขั้นตอนกระบวนงานที่ต้องมีส่วนสัมพันธ์กับภารกิจงานของเลขาธิการวุฒิสภาโดยตรง ทั้งนี้ให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจอันจะเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประธานวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้กระบวนการในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา จึงควรนำแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนงานตามแนวคิดเรื่อง Deming Cycle PDCA มาประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดแนวทางในการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

2. สร้างกระบวนการในการบริหารจัดการองค์ความรู้

เพื่อให้เกิดการพัฒนาความรู้ความสามารถ และศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานโดยอาศัยความเหมาะสมในการนำเครื่องมือมาสนับสนุนกระบวนการบริหารจัดการองค์ความรู้ เช่น ชุมชนนักปฏิบัติ หรือการฝึกสอน หรือการมอบหมายงานพิเศษให้ปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ในระยะเริ่มแรก ควรเพิ่มโอกาสให้บุคลากรของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาได้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ หรืองานด้านกฎหมายให้มากขึ้นควรพิจารณาแต่งตั้งบุคลากรของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งขึ้นโดยประธานวุฒิสภา โดยให้ริเริ่มพิจารณาแต่งตั้งในคณะกรรมการที่เป็นประธานวุฒิสภาเป็นกรรมการ หรือเป็นที่ปรึกษากรรมการ สำหรับการดำเนินการในระยะยาว ควรกำหนดกระบวนการให้มีการพัฒนาบุคลากรในระดับองค์กร เพื่อให้บุคลากรขององค์กรมีประสิทธิภาพและเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งจะสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้รับไปยังผู้ร่วมงานในองค์กรได้ (Learning Organization) เช่น การสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาและเพิ่มพูนองค์ความรู้ให้กับบุคลากร และควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อรวบรวมปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานมาประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ หรือสร้างนวัตกรรมเกี่ยวกับกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และถ่ายทอดองค์ความรู้เหล่านั้นไปยังผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อันเนื่องมาจากความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจากคณาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตร และวิทยากรที่ให้ความรู้ ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ อาจารย์วิทวัส ชันภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์กิตติมา บุนนาค อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาการศึกษาทุกขั้นตอน และที่สำคัญขอขอบพระคุณวิทยากรทุกท่านที่ให้ข้อมูล ให้คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้งขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมทุกท่านที่ให้กำลังใจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาการอบรมในหลักสูตรนี้

นายวุฒิชัย วงศ์เมธีสุเมธ
หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า
มิถุนายน 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 แนวทางการศึกษา	5
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.5 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา	7
2.1.1 โครงสร้างของรัฐสภา	7
2.1.2 หน้าที่และอำนาจของรัฐสภา	11
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล	29
2.2.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	30
2.2.2 แนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development : HRD)	33
2.2.3 แนวความคิดการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management)	34
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	37
3.1 วิธีการดำเนินการศึกษา	37
3.2 ขั้นตอนการดำเนินการ	37
3.2.1 ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ	38
3.2.2 ด้านการประชุม	38

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.3 ด้านการบริหารราชการ 38
3.2.4 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 39
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา 40
4.1 บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานประธานวุฒิสภา
และกลุ่มงานประธานวุฒิสภา 40
4.1.1 สำนักงานประธานวุฒิสภา 40
4.1.2 กลุ่มงานประธานวุฒิสภา 41
4.2 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมาย
ให้กับประธานวุฒิสภา 42
4.2.1 ปัญหาการขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญงานด้านกฎหมาย 43
4.2.2 ปัญหาการขาดโอกาสในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและงานด้านวิชาการ 44
4.2.3 ปัญหาการขาดการบริหารจัดการองค์ความรู้ 44
4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมาย
ให้กับประธานวุฒิสภา 45
4.3.1 ปรับปรุงกระบวนงานของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ 45
4.3.2 สร้างกระบวนการในการบริหารจัดการองค์ความรู้ 53
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 55
5.1 บทสรุป 55
5.2 ข้อเสนอแนะ 57
5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 57
5.2.2 ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ 58
บรรณานุกรม 59
ประวัติผู้ศึกษา 61

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1. ตารางอัตรากำลังข้าราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา	50

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. การปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน	47
2. การปรับปรุงกระบวนงานในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา	49
3. การดำเนินงานตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา	52

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดจำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา คือ ช่วงแรก เป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 โดยกำหนดให้วุฒิสภา มีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำโดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และช่วงที่สอง คือ เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว ให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาวุฒิสภาเกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยมีแนวความคิดให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็น **“สภาพี่เลี้ยง”** และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ และมีประสบการณ์ ซึ่งอาจเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือไม่เป็นข้าราชการแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือมีความสามารถในด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ วุฒิสภาจึงเกิดขึ้นและมีบทบาทอย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกพฤฒสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ จำนวน 80 คน และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่ว่าจะให้ประเทศไทยมีสถาบันหลักทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากพฤฒสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า **“วุฒิสภา”** ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาในระยะแรกมีที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกทีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่ง

พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ...” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ...” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ...” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ...” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94 กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ...” ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาอันทรงเกียรติที่มีแต่ผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศกับสภาผู้แทนราษฎรที่ช่วยเป็นทั้ง “สภาพี่เลี้ยง” และมีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อรัฐบาลขอรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ลงมติ

เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้พัฒนามาระยะหนึ่งแล้ว และเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้วุฒิสภามีที่มาที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้วุฒิสภาไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เช่น การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในพรรคการเมือง การห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งการห้ามสมาชิกวุฒิสภาลงพื้นที่หาเสียง โดยกระทำได้เพียงการแนะนำตัวผู้สมัครเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาที่มีจุดยึดโยงกับประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงมีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภามิได้เป็นเพียง “สภาพี่เลี้ยง” อีกต่อไป หากแต่มีอำนาจต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ อำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลปกครอง อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เป็นต้น ทำให้

วุฒิสภามีบทบาทที่ปรากฏและเห็นได้ชัดเจนต่อสาธารณะมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ก็ไม่อาจทำให้กลไกการขับเคลื่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภา โดยกำหนดให้องค์ประกอบ ของวุฒิสภามีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและการสรรหา และยังคงกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทมีเท่ากัน โดยมีอำนาจดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกระบวนงานด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งด้านการตรากฎหมาย ด้านการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และด้านการประชุม เช่น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมรัฐสภามิใช่การพิจารณาโดยแต่ละสภาดังเช่นที่ผ่านมา การยกเลิกกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภา การตัดกระบวนการในการตั้งคณะกรรมาธิการ ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลก่อนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง การกำหนดให้มีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน การเพิ่มอำนาจให้วุฒิสภาเสนอกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าในวันที่มีการประชุม การกำหนดให้วุฒิสภาเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติปีละ 1 ครั้ง และการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

ในการดำเนินกิจการของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ **“ประธานวุฒิสภา”** มีหน้าที่และอำนาจดำเนินกิจการของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งภายหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภาเข้ารับหน้าที่ นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภายังไม่มีกลไกหรือเครื่องมือใดที่เป็นของตนเอง หรือได้สร้างขึ้นให้รองรับกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการทำงานตามหน้าที่และอำนาจในระยะเริ่มแรก คงมีเพียงการนำหลักเกณฑ์เดิมที่เคยปฏิบัติในวุฒิสภาชุดก่อน ๆ มาใช้บังคับไปพลางก่อนโดยอนุโลม ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับประธานวุฒิสภา **“กลุ่มงานประธานวุฒิสภา”** ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอประธานวุฒิสภา ดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ดำเนินการจัดทำกำหนดนัดหมาย ขั้นตอนการเข้าพบ และตรวจการปฏิบัติงานประจำวันและประจำสัปดาห์ รวมทั้งสรุปผลงานประจำสัปดาห์ของประธานวุฒิสภา ดำเนินการประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่

ประธานวุฒิสภา ในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ ดำเนินการร่างคำถวายพระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงานปิดงาน คำอวยพร คำบรรยายทางวิชาการ และเอกสารประกอบการบรรยาย และบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ กลุ่มงานประธานวุฒิสภา จึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่หลากหลาย ทั้งในภารกิจด้านกฎหมาย ด้านธุรการทั่วไป ด้านการประสานงาน และด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ ภารกิจเหล่านี้จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา และผู้เข้ารับการอบรมในฐานะผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานวุฒิสภา จะต้องพิจารณาตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์ เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อนำเสนอประธานวุฒิสภา ประกอบการพิจารณาและสั่งการในภารกิจด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ การตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ นั้น จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องนำองค์ความรู้ด้านกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และประมวลความคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของวุฒิสภา เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม และการส่งความเห็นเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับประธานวุฒิสภา จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนและรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา โดยเฉพาะการจัดทำข้อมูลและการเสนอความเห็นด้านกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาและสั่งการของประธานวุฒิสภา ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา เพื่อประมวลประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค กระบวนการแก้ไขปัญหา แนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ศึกษาและเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจงานด้านนิติบัญญัติให้กับประธานวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

1.3 แนวทางการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาเรื่อง "การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา" เป็นการศึกษาทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

1.3.2 ประชากรในการศึกษา

ประชากรในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่งนิติกร และตำแหน่งวิทยากร ของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.3.3 ระยะเวลาในการศึกษา

เดือนมกราคม - มิถุนายน 2562

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา" เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสารและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปได้ดังนี้

1.4.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย จากตำรา ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความทางกฎหมาย รายงานวิจัย คำพิพากษาของศาล และเว็บไซต์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

1.4.2 ศึกษาโดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรในสายงานวิชาการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.5 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Document Research) เพื่อนำมาวิเคราะห์กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยวิธีการสนทนา

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคลากรในกลุ่มงาน (Focus Group) เพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมาย ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้กับประธานวุฒิสภา

บทที่ 2
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง "การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา" เป็นการศึกษากระบวนการทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจงานด้านกฎหมายของประธานวุฒิสภา เพื่อให้บุคลากรในสายงานวิชาการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา สำนักงานประธานวุฒิสภา ได้นำเอาไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในการพิจารณาถึงบทบาท หน้าที่ และอำนาจของประธานวุฒิสภาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดแบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐเช่น การกำหนดรูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง และโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจ เป็นต้น ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี หลักวิชาการ และหลักกฎหมาย ดังนี้

2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่เป็นแนวคิดทั่วไปหรือแนวคิดพื้นฐานมีส่วนต่อการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการในการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติของประเทศ

2.1.1 โครงสร้างของรัฐสภา

โครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐสภา แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสภาคู่ (Bicameral System)[1]

(ก) ระบบสภาเดียว

ในระบบสภาเดียว สมาชิกแห่งสภาจะมีที่มาอย่างเดียวกัน เช่น มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง แต่บางกรณีสภาเดียวก็แบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท ตามที่มาของแต่ละประเภท เช่น สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบสภาเดียว หมายถึง รัฐสภาที่มีสภานิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎร

---

[1] ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. (2558). **รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 44.

เพียงสภาเดียวทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมอย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการใช้อำนาจก็ย่อมเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นผู้ให้ความยินยอมในการกระทำดังกล่าว ด้วยเหตุนี้อำนาจโดยทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติจึงรวมศูนย์อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งสมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อาจถูกจำกัดสิทธิเกี่ยวกับวิธีการเสนอบางประการ เช่น ต้องมีสมาชิกคนอื่นร่วมสนับสนุนหรือเห็นชอบด้วยกับการเสนอ หรืออาจถูกจำกัดสิทธิเกี่ยวกับประเภทกฎหมายที่เสนอ เช่น ห้ามเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะพิจารณา นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเพียงองค์กรเดียว

ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวมักเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก เช่น สิงคโปร์ ติมอร์ เกาหลีใต้ บังคลาเทศ ศรีลังกา อิสราเอล ตุรกี โปรตุเกส นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ กรีซ บัลกาเรีย ยูเครน เอสโตเนีย ไอซ์แลนด์ เปรู และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีแนวความคิดที่ว่ารัฐสภาเป็น ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในนามของปวงชนซึ่งเป็นการแสดงเจตจำนงของปวงชน จึงควรเป็นสภาเดียว ระบบสภาเดียวมีข้อดี คือ ความเป็นเอกภาพ ความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะการพิจารณาต่างๆ มีสภาเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้พิจารณา

(ข) ระบบสภาคู่

รัฐสภาในระบบสภาคู่จะประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาล่าง (The Lower House)และสภาสูง (The Upper House) โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย เรียกสภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร ว่า “House of Representative” ประเทศอักฤษ เรียกว่า สภาสามัญ “House of Commons” หรือ ประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรหรือสมัชชาแห่งชาติ “National Assembly” สำหรับสภาสูงหรือวุฒิสภา ประเทศต่าง ๆ มักจะเรียกว่า “Senate” เช่น สหรัฐอเมริกา ฝั่งเศส และไทย ซึ่งในบางประเทศก็เรียกแตกต่างไป เช่น อังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง “House of lord” ญี่ปุ่น เรียกว่า วุฒิสภา หรือสภาที่ปรึกษา “House of Councilors” หรือในประเทศอินเดีย เรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า โลกสภา “Lok Sabha” และเรียกวุฒิสภาว่า ราชยสภา “Rajya Sabha”

การมีสภาที่สองนั้นเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ว่า เพื่อให้การเมืองเกิดความรอบคอบและสมดุลมากขึ้น เพราะสมาชิกสภาที่สองจะมีอายุมากกว่าสมาชิกสภาแรก สภาที่สองจึงใคร่ครวญได้รอบคอบกว่าสภาแรก จึงทำให้งานนิติบัญญัติมีคุณภาพดีขึ้นทั้งด้านเนื้อหาและวิธีการเขียนกฎหมาย นอกจากนี้ สภาที่สองยังช่วยทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ในระยะหลังจึงมีแนวคิดว่าแทนที่จะให้สภาที่สองทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและทางการเมืองเท่านั้นซึ่งดูประหนึ่งว่าจะซ้ำซ้อน กับสภาแรก ก็ควรที่จะให้สภาที่สองเป็นสภาตัวแทนของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ

และสังคม เพื่อให้กลุ่มอาชีพ สหภาพ สหกรณ์ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีเวทีของตนที่จะแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อห่วงใยทางเศรษฐกิจ และสังคมของตนได้บ้าง ดังนั้น สภาที่สองนี้ย่อมทำให้กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการอื่น ๆ โดยรวมเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น สภาที่สองอาจทำหน้าที่ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในลักษณะ “สภาพี่เลี้ยง” นอกจากนี้ สภาที่สองยังอาจมีหน้าที่อื่น ๆ ที่สภาที่หนึ่งไม่อาจปฏิบัติได้เพราะเหตุผลที่ว่า สภาที่หนึ่งอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ มากเกินไป เช่น ทำหน้าที่องค์กรกึ่งตุลาการหรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

ระบบสภาคู่ในระบอบประชาธิปไตยมักจะกำหนดให้สภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และในขณะเดียวกันสภาที่สองอาจมีที่มาโดยตำแหน่ง หรือเป็นโดยอาศัยการแต่งตั้ง ของประมุขแห่งรัฐหรือได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือจากคณะบุคคล หรือองค์การอาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ ในปัจจุบันไม่ค่อยยอมรับวิธีการได้สมาชิกสภาที่สองโดยการแต่งตั้ง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภาจึงแบ่งออกเป็นสภาล่าง (Lower House) และสภาสูง (Upper House)[2]

1) สภาล่าง (Lower House) เป็นหนึ่งในสองสภาของระบบสองสภา ซึ่งอีกสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาสูง” ในแต่ละประเทศ จะมีชื่อเรียก “สภาล่าง” แตกต่างกันออกไป เช่น สภาผู้แทนราษฎรในทางทฤษฎีถึงแม้ว่าตำแหน่งของสภาล่างจะอยู่ “ข้างล่าง” ของสภาสูง แต่ในความเป็นจริง “สภาล่าง” เกือบทุกประเทศมีอำนาจมากกว่า “สภาสูง” ความเหนือชั้นกว่าของสภาล่างเกิดจากข้อจำกัดพิเศษ ที่บังคับใช้กับสภาสูง เช่น บทบัญญัติของกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมายที่สามารถทำได้เพียงการชะลอ การออกกฎหมายให้ช้าลง แต่ไม่อาจใช้อำนาจยับยั้งการออกกฎหมาย (veto) ได้ ระเบียบหรือข้อบังคับ ในการประชุมที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติแตกต่างกัน และการไม่มีอำนาจควบคุมกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น ภายใต้ระบบรัฐสภา สภาล่างเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหัวหน้ารัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี และยังสามารถถอดถอนผ่านการออกเสียงไม่ไว้วางใจได้อีกด้วย ดังนั้น สภาล่างจึงเป็นสภาที่มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน เนื่องจากสมาชิกแห่งสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยถือจำนวนประชาชนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนสมาชิกที่จะได้รับเลือกในแต่ละ พื้นที่ ซึ่งในหลายประเทศกำหนดให้สมาชิกของสภาล่าง ต้องมีคุณสมบัติสูงกว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะต้องการบุคคลที่มีความ

---

[2] มานวิกา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ. (2558). **การศึกษากระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 48.

รับผิดชอบในการนำความต้องการของประชาชนมาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ มากที่สุด เพราะหากปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ผลตามความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้แทนคนนั้นก็จะไม่ได้รับเลือก

2) สภาสูง (Upper House) เป็นชื่อเรียกสภานิติบัญญัติสภาหนึ่ง บางประเทศอาจมีสภานิติบัญญัติสองสภาประกอบกันเป็นรัฐสภา อีกสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาล่าง” ซึ่งบางประเทศอาจมีเพียง “สภาล่าง” ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการกำหนดขององค์ประกอบในประเทศนั้น ๆ การได้มาซึ่งสภาสูง อาจกระทำได้โดยหลายวิธี เช่น การเลือกตั้งโดยประชาชน การแต่งตั้ง การได้มาแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง และการได้รับสืบทอดตำแหน่งภายในสกุล มีสภาสูงจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ใช้วิธีการแต่งตั้งโดยหัวหน้ารัฐบาล เนื่องจากต้องการให้สภาสูงประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง ซึ่งการเลือกตั้งมักไม่ได้ผู้ทรงคุณวุฒิเช่นนั้น

สำหรับการเลือกตั้งโดยประชาชนมีทั้งแบบทางตรงและทางอ้อม แบบทางตรง คือ ประชาชนเลือกผู้แทนประชาชนแล้ว เมื่อผลการเลือกตั้งเป็นที่รับรอง ผู้แทนนั้นก็เป็นสมาชิกสภาสูงทันที ส่วนแบบทางอ้อม คือ ผู้แทนนั้นไปคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกสภาสูงอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วสภาสูงมักประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แต่ก็มีในบางประเทศที่สมาชิกสภาสูงมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งมักจะมีสัดส่วนต่ำกว่าสภาล่าง เช่น วุฒิสภาของออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย ซึ่งการกำหนดจำนวนสมาชิกที่ได้จากการเลือกตั้งของรัฐต่าง ๆ นั้น จะกำหนดชัดเจนตามจำนวนรัฐโดยไม่ใช้จำนวนประชากร

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา เช่น ประเทศไทย และประเทศอังกฤษ “สภาสูง” มีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่รัฐบาลหรือสภาล่างประกาศใช้ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นรีบด่วน มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย ซึ่งสภาล่างอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ เช่น สภาสูงหรือสภาขุนนางของอังกฤษ (House of Lords) ที่กฎหมายไม่ให้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย มีแต่เพียงอำนาจในการถ่วงการพิจารณาเอาไว้ เพื่อให้รัฐบาลหรือสภาล่างนำกลับไปพิจารณาอีกครั้ง ทั้งนี้ แม้สภาสูงจะไม่มีอำนาจเช่นว่า แต่บรรดาสภาสูงส่วนใหญ่ก็อาจขอให้สภาล่างนำร่างกฎหมายกลับไปพิจารณาใหม่ได้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองจากการออกกฎหมายโดยไม่มีความรอบคอบ ซึ่งในประเทศใช้ระบบดังกล่าวมักเห็นว่าสภาสูงเป็นที่ปรึกษา หรือเป็น “บรรณาธิการ” พิจารณาร่างกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ อำนาจในทางนิติบัญญัติของสภาสูงจึงมีจำกัด กล่าวคือ ไม่มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือมีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ได้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา หรือมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากพบว่ารัฐบาลปฏิบัติการไม่เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งอาจนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ หรือไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ แต่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา สภาสูงมีหน้าที่วิจารณ์ แก้ไข และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่าง

กฎหมายที่เสนอมา หรือไม่มีอำนาจในการยับยั้ง การออกกฎหมาย (ยกเว้นบางประเทศ) โดยเฉพาะเกี่ยวกับร่างกฎหมายด้านการเงิน อย่างไรก็ดี สภาสูง ในบางประเทศหรือในบางรัฐก็มีอำนาจมากกว่าที่ระบุไว้ข้างต้น เช่น มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา หรือกำหนดให้สภาสูงมีอำนาจแก้ไขภาวะทางตันทางการเมืองของประเทศ เป็นต้น

2.1.2 หน้าที่และอำนาจของรัฐสภา

รัฐสภา (Parliament) คือ สถาบันสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นผู้ออกกฎหมาย สำหรับการปกครองและการบริหารประเทศ เรียกว่า "อำนาจนิติบัญญัติ" และเป็นสถาบันที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเลือกสมาชิกแห่งสภาเข้าไปทำหน้าที่แทน อันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา[3] โดยเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาไว้พอสรุปได้ ดังนี้

(ก) หน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย

เป็นอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติ รวมทั้งการเสนอ เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อันเนื่องมาจากการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายเป็นกรอบในการดำเนินการกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักหรือแม่บทสำคัญจะต้องตราขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่จะแสดงออกและให้ความยินยอมในการนำกฎหมาย นั้น ๆ ออกใช้บังคับ

1) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 ฉบับ ประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (4) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

---

[3] มานิตย์ จุมปา. (2551). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550).** กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 81.

(8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ (10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้ก็แต่โดย

(1.1) คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(1.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) การพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2.1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ

(2.2) ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการขั้นตอนเพื่อประกาศใช้ต่อไป

(2.3) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ให้รัฐสภามีอานาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการขั้นตอนเพื่อประกาศใช้ต่อไป

(3) กรณีการตราตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 267

(3.1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง

มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ 2560 ไปแล้วนั้น อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 ฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

(3.2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

(3.3) เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้แจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือประธานองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญมอบหมาย ฝ่ายละ 5 คน เพื่อพิจารณาแล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกิน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถึง 2 ใน 3 ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการวิสามัญเสนอ และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2) การตราพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติ

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ ก็แต่โดย

(1.1) คณะรัฐมนตรี

(1.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

(1.3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (1.2) หรือ (1.3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(ข) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน

(ค) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดาเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(ง) เงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่นั้น ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว มติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมา เป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นเองหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทักท้วงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่าง

พระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาโดยกระทำเป็น 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 แปรญัตติ และอภิปรายเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 แล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วนั้น วุฒิสภาจะกระทำเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นกรณีที่ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งต้องพิจารณาในคราวเดียวทั้ง 3 วาระ ทั้งนี้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว กรณีที่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้ต่อไป กรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และกรณีมีแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้ต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้ต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

กรณีที่วุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้

นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้าในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อ พ้นระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือพ้นระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยระยะเวลา 180 วันดังกล่าวข้างต้นให้ลดเหลือ 10 วัน ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน โดยในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(2) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

มาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

(4) ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

(5) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(ข) ดอกเบี้ยเงินกู้

(ค) เงินที่กาหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ในกรณีเช่นนี้หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติและให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

4) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้โดยเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมาจาก คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ซึ่งต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ ได้แก่

<u>วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ</u> การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

<u>วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลาดับมาตรา</u> การออกเสียงในวาระที่ 2 นี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่หากเป็นการแก้ไขที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาส ให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย เมื่อการพิจารณาวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน และเมื่อพ้นกำหนดแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

<u>วาระที่ 3 เป็นขั้นลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น</u> โดยการออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้รอไว้ 15 วัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป

(3) กรณีที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่

หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน ถ้าผลของการออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้รอไว้ 15 วัน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไปได้

นอกจากนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขัดต่อมาตรา 255 กล่าวคือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือมีลักษณะตามมาตรา 256 (8) คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระหรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

5) การอนุมัติพระราชกำหนด

โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากกระบวนการพิจารณาตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับได้ในทันทีในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เป็นการชั่วคราว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประเทศและประชาชนโดยรวม อำนาจดังกล่าวนี้ ได้แก่ การตราพระราชกำหนดมาใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และเมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับแล้วจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาพิจารณาโดยทันที เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือว่า เป็นผู้แทนของประชาชนตรวจสอบหรืออนุมัติอีกครั้งว่าพระราชกำหนดนั้น สมควรใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หรือไม่ ถ้ารัฐสภาอนุมัติพระราช

กำหนดนั้นแล้ว ก็ให้มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ให้พระราชกำหนดเป็นอันตกไป

ดังนั้น พระราชกำหนด จึงเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

กระบวนการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

(1) ประเภทของพระราชกำหนด

(ก) พระราชกำหนดทั่วไป จะตราขึ้นได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดพิบัติสาธารณะ

(ข) พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรและเงินตรา จะตราขึ้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

(2) การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภา

เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้น ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา สมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นการตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีและเงินตราขึ้น ในระหว่างสมัยประชุมจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา

(ก) การไม่อนุมัติพระราชกำหนด

ในการพิจารณาให้เริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป ทั้งนี้ การตกไปของพระราชกำหนดนี้ ไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่ได้

เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น หากพระราชกำหนดที่ออกบังคับใช้ไปแล้วมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

(ข) การอนุมัติพระราชกำหนด

ในการพิจารณาพระราชกำหนด ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

ทั้งนี้ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจานวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ โดยให้ประธานแห่งสภานั้น ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ให้พระราชกำหนดนั้น ไม่มีผลบังคับใช้มาแต่ต้น

(ข) หน้าที่และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามหลักการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มิได้แบ่งแยกอำนาจกัน

อย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้ทางรัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี[4]

1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อจะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน ซึ่งเป็นการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ การแถลงนโยบายจึงเป็นเพียงการให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาด้วย แม้ว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จะไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผล ดังนี้

(1) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทราบได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรี ให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

(2) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยอาจจะกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

(3) ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพื่อนำไปปรับใช้ให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็น

---

[4] สถาบันพระปกเกล้า. (2550). **การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 201.

เร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

การแถลงนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เปรียบเสมือนเป็นแนวทางหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงหรือเสนอนโยบายต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อรัฐสภาจะได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศนั้นจะดำเนินการในนโยบาย หรือสิ่งใดบ้างตลอดวาระดำรงตำแหน่งหรือระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐสภาจะคอยควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการนั้นให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อไป หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแต่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ หรือไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ หรือการดำเนินการนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านงบประมาณหรืออื่น ๆ ซึ่งทำให้ประเทศชาติและประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้น รัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถควบคุม ตรวจสอบได้ โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปต่าง ๆ เป็นต้น

2) การตั้งกระทู้ถาม

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภา คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เพื่อควบคุมตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาไว้หรือไม่ “การตั้งกระทู้ถาม” เป็นวิธีการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตรวจสอบการทางานของคณะรัฐมนตรี โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย[5]

เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายื่นกระทู้ถามแล้ว คณะรัฐมนตรี จะใช้โอกาสนี้ในการชี้แจงปัญหาหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ แต่ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้ แม้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ส่งผลต่อคณะรัฐมนตรีให้ต้องพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่ก็อาจทำให้เห็นถึง

---

[5] สถาบันพระปกเกล้า. เรื่องเดิม, หน้า 201-202.

ความบกพร่องในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งผลให้คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังมากขึ้นกว่าเดิม

3) การเปิดอภิปรายทั่วไป

หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังนี้

(1) การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร มี 2 กรณี คือ

<u>กรณีที่ 1</u> การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อได้มีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ โดยการลงมติในกรณีเช่นว่านี้มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ทั้งนี้ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกิน 90 วันก่อนวันที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป ทั้งนี้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว ให้กระทำได้ปีละ 1 ครั้ง

<u>กรณีที่ 2</u> การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว ให้กระทำได้ปีละ 1 ครั้ง

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว ให้กระทำได้ปีละ 1 ครั้ง

(3) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มี 2 กรณี คือ

<u>กรณีที่ 1</u> กรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แจ้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทน ราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ทั้งนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง ซึ่งต้องดำเนินการประชุม เป็นการลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย โดยรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

<u>กรณีที่ 2</u> กรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แจ้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ทั้งนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

4) การตั้งคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ (Committee) หมายถึง องค์กรภายในสภาซึ่งประกอบด้วยบุคคล ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา โดยสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาตามระยะเวลาที่สภากำหนด[6]

คณะกรรมาธิการถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่กว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้อง

---

[6] มานิตย์ จุมปา. (2547). **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 253.

พิจารณาปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจ แต่ด้วยข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาได้ รวมถึงสมาชิกมีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และสมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลมีองค์ความรู้และความสามารถที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมาธิการขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภา และตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหา และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมาธิการมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้น โดยแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมาธิการตามภารกิจหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากสภา ดังนี้

(1) คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา คือ กรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เลือกหรือแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาประกอบเป็นคณะกรรมาธิการมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาตามที่สภาได้มอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา ทั้งนี้ จำนวน องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

(2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ คือ คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่เป็น หรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของแต่สภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหลายคณะ ซึ่งควรได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย และเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา โดยเมื่อรายงานต่อสภาแล้วคณะกรรมาธิการวิสามัญจะสิ้นสภาพไป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญจะไม่กำหนดจำนวนกรรมาธิการ และจำนวนคณะไว้แน่นอนเหมือนคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา โดยจะตั้งขึ้นเมื่อใดและมีจำนวนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับมติของแต่ละสภาที่จะพิจารณาตามความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณา

(3) คณะกรรมาธิการร่วมกัน คือ คณะบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งแต่ละสภาเลือกและแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยคณะกรรมาธิการร่วมกันที่ได้รับแต่งตั้งนั้น มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่

วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วคณะกรรมาธิการร่วมกันต้องเสนอรายงานผลการพิจารณาและมติของคณะกรรมาธิการร่วมกันว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา พร้อมทั้งเสนอร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการร่วมกันจะสิ้นสภาพเมื่อได้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และแต่ละสภาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้น[7]

(4) คณะกรรมาธิการเต็มสภา คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสภาทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ประชุมโดยกรรมาธิการเต็มสภา โดยจะถือว่าสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งที่ประชุมสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นในวาระที่ 1 แล้ว แต่เนื่องจากมีความจำเป็น เร่งด่วน หรือร่างกฎหมายนั้นไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน จึงใช้วิธีพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเพื่อความรวดเร็ว ซึ่งจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกแห่งสภาเสนอญัตติในที่ประชุมสภาของตน เพื่อให้มีการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา และที่ประชุมเห็นชอบด้วย[8]

(5) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาซึ่งมีจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณามอบหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(6) คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 121 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น พร้อมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

---

[7] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **ระบบงานรัฐสภา 2555**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 133.

[8] เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญดังกล่าวเพื่อหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

(ค) หน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบ

"การให้ความเห็นชอบ" มีความหมายในทางนิติบัญญัติ หมายถึง การให้ความยินยอมในมาตรการต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติที่เสนอต่อสภา ซึ่งการที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องใด ๆ นั้น สมาชิกแห่งสภาเพียงคนเดียวย่อมตัดสินไม่ได้ การให้ความเห็นชอบจึงต้องเป็นไปตามกระบวนการ กล่าวคือ เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ หรือปัญหาใด ๆ ต่อสภา เพื่อขอความเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี จะบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระพร้อมกับกำหนดนัดประชุมสมาชิกแห่งสภา เพื่อขอพิจารณาเรื่องนั้น โดยจะต้องมีการอภิปรายกันก่อนว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ อย่างไร และเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้วจะต้องมีการลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ซึ่งกระบวนการทางนิติบัญญัติบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมกำหนด ให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ[9] ดังนี้

1) การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(1) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น

(2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ ในกรณีที่ราชบัลลังก์ ว่างลง และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้

(3) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสมัยสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน

(4) การพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ

---

[9] ไพโรจน์ โพธิไสย. (2554). **อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 45.

เนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีมีการพิจารณาต่อไป

(5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

(6) การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่จะกระทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาซึ่งรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ หรือหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

2) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(1) การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(2) การให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

เนื่องจากสภาวการณ์ของโลกในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปซึ่งส่งผลทำให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐาน ของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม

2.2.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เกิดขึ้นมาจากสมมติฐานตามทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น[10] โดยมีหลักการสำคัญ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

คริสโตเฟอร์ ฮู้ด (Christopher Hood) นักวิชาการ ได้ให้ความหมายการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ในความหมายอย่างกว้างว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) และในความหมายอย่างแคบว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นที่รูปแบบการบริหารจัดการที่ดี (Governance Model)[11] นอกจากนี้ยังได้อธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ไว้ 7 ประการ กล่าวคือ (1) มุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน (2) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for Process) (3) ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล (4) พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อทำให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (Disaggregating) โดยให้มีการจ้างเหมางาน

---

[10] ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 27.

[11] วรัชยา ศิริวัฒน์. (2553). **การพัฒนาระบบราชการ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 230-231.

บางส่วนออกไป (Contract Out) (5) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น (6) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีของภาคเอกชน (Business-Like Approach) (7) เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร[12]

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบและการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาระบบราชการให้กลายเป็นระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งมีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

2) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน

3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล

4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ[13]

สำหรับการนำเอารูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทยได้มีการตรากฎหมาย ซึ่งกำหนดกระบวนการตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ แห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน โดยการ

---

[12] ทศพร ศิริสัมพันธ์. เรื่องเดิม, หน้า 29-30.

[13] ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2540). **การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา : ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ.** กรุงเทพมหานคร : วารสารข้าราชการ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2, หน้า 24-43.

จัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้นด้วย

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของภารกิจ

จากหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน เกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และ (7) ได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินสามารถขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดความต่อเนื่อง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการขึ้น ซึ่งครอบคลุมช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2556 ถึงปี พ.ศ. 2561 โดยศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบราชการในอนาคตและตัวอย่างการพัฒนาระบบราชการที่ดีในระดับนานาชาติ รวมทั้งระดมความคิดเห็น จากข้าราชการและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มุมมอง ข้อคิดและข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการร่วมกัน โดยได้กำหนดเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) (2) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing) (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance) และ (4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) และภายใต้เป้าหมายหลักดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน อันประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยน

กระบวนทัศน์วัฒนธรรม และ ค่านิยม (6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2.2.2 แนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development : HRD)

ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารงานประกอบด้วย คน (man) เงิน (money) วัสดุ (materials) เวลา (minutes) และวิธีการจัดการ (management) ซึ่ง "คน" เป็นทรัพยากรที่สาคัญที่สุดในกระบวนการบริหาร ทั้งนี้ เพราะความ สำเร็จของทรัพยากรประเภทอื่นล้วนต้องใช้คนดำเนินการทั้งสิ้น การบริหารคนแต่เดิมนั้น เรียกว่า "การบริหารงานบุคคล" (personnel management) เป็นกระบวนการบริหารบุคคลที่อยู่ในองค์กร เริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุดในตลาดแรงงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เข้ามาสู่องค์กร แล้วใช้บุคคลนั้นให้ทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจนกระทั่งพ้นออกไปจากองค์กร โดยจัดให้มีเงินชดเชย (Compensation Bonus) ต่าง ๆ เช่น เงินสะสม บำเหน็จ บำนาญ ซึ่งถือว่าจบกระบวนการ อย่างไรก็ดี การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้สร้าง การเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาองค์การอย่างเต็มศักยภาพ

ในการบริหารงานสมัยใหม่นั้น ได้เปลี่ยนมาเรียกว่า "การบริหารทรัพยากรมนุษย์" ซึ่งมีความแพร่หลายมากขึ้น โดยถือว่า "ทรัพยากรมนุษย์" เป็นสินทรัพย์ (Asset) ขององค์กรที่มีสภาพเป็น "ทุน (Capital)" หรือ "ทุนมนุษย์" (Human Capital) แนวคิดนี้มองบุคคลว่า ในแต่ละคนมีสิ่งมีคุณค่าสูงอยู่ภายใน ได้แก่ เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และสมรรถนะที่แฝงอยู่ และมีความจำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น ทักษะเชิงเทคนิค นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ และสมรรถนะในการเป็นผู้นำ เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จขององค์กร องค์กรใดมีทุนมนุษย์ที่เหนือกว่า ก็จะสามารถยืนอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าองค์กรคู่แข่งได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

จากหลักการดังกล่าว จึงอธิบายความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development : HRD) หมายถึง การได้มาซึ่งความรู้และทัศนคติอันดี เพื่อบุคลากรและองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ดีจะต้องเชื่อมโยงเข้ากับการบริหาร จัดการคุณภาพ (Performance management) และการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge management) ผ่านทางกระบวนการหรือเทคนิค เช่น การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนา (Development) มีเป้าหมายหลักเพื่อการเพิ่มประสิทธิผล โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์การ[14] ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้[15]

---

[14] จตุรงค์ ศรีวงษ์วรรณะ. (2558). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอดียนสโตร์, หน้า 168.

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.

1) การพัฒนารายบุคคล (Individual Development) เป็นการพัฒนาความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม การทำงานของบุคลากรแต่ละคนในองค์การเพื่อให้สามารถทำงานปัจจุบันที่ตนรับผิดชอบได้ โดยผ่านการฝึกอบรม (Training)

2) การพัฒนาอาชีพ (Career Development) เป็นการวิเคราะห์ความจำเป็นรายบุคคลเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ในการวางแผนพัฒนาให้พนักงานมีความรู้ และทักษะในการทำงานสำหรับงานในอนาคต

3) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นการพัฒนาภาพรวมขององค์การ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงผลงานขององค์การ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประกันหรือรับรองว่า บุคลากรจะต้องมีความรู้ ทักษะ แรงจูงใจ และสภาพแวดล้อมที่ดีในการสนับสนุนให้บุคลากรสร้างผลงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

4) การพัฒนาองค์การ (Organization Development) เป็นการมุ่งเน้นภาพรวมขององค์การสำหรับการแก้ไขปัญหา การปรับปรุง หรือการวางระบบโครงสร้างองค์การ การสร้างวัฒนธรรมองค์การ การกำหนดกลยุทธ์และกระบวนการบริหารงาน และการสร้างให้เกิดภาวะผู้นำ

จากเนื้อหาที่กล่าวมาจะสังเกตเห็นได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรบุคคลมีความสำคัญกับองค์การ ในแง่ของการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การและต่อตัวบุคลากรเอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็วทำให้องค์การต้องมีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอ และต่อเนื่อง โดยนำเอารูปแบบของการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) มาใช้ในการพัฒนาบุคลากร

2.2.3 แนวความคิดการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management)

การบริหารจัดการความรู้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาวการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อมุ่งพัฒนากระบวนการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้องค์การสามารถดำรงอยู่และก้าวต่อไปในอนาคต แนวความคิดการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) จึงเป็นแนวคิดทางการจัดการร่วมสมัย โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ “การบริหารจัดการความรู้” ยกตัวอย่างเช่น

Kucza : กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความรู้ การจัดเก็บและการแบ่งปันความรู้ ซึ่งรวมถึงการระบุสภาพปัจจุบัน การกำหนดความต้องการ และการปรับปรุงกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความรู้ให้ดีขึ้นเพื่อบรรลุถึงความต้องการขององค์การ

Takeuchi and Nonaka : กระบวนการในการสร้างความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง เผยแพร่ความรู้ ทั่วทั้งองค์การ และนำไปเป็นส่วนประกอบสำคัญของผลิตภัณฑ์ การบริการ เทคโนโลยี และระบบใหม่ ๆ

ประเวศ วะสี : การจัดการให้รับรู้ความเป็นจริง สร้างความรู้ สังเคราะห์ความรู้ให้เหมาะกับการใช้งาน นำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติ เรียนรู้และสร้างความรู้จากการปฏิบัติและเอาผลการประเมินมาสู่ การเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อยกระดับปัญญาของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นำปัญญายกระดับกลับไปใช้ในการปฏิบัติอีก

โดยสรุป การบริหารจัดการความรู้ เป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบในการแสวงหาความรู้ การสร้างความรู้หรือนวัตกรรม และการจัดเก็บความรู้อย่างเหมาะสม เพื่อสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน อันจะก่อให้เกิดการแบ่งปันและถ่ายโอนความรู้ เพื่อให้เกิดการแพร่กระจายและไหลเวียนความรู้ทั่วทั้งองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตขององค์การ[16]

ในทางวิชาการจัดแบ่งความรู้ (Knowledge) เป็น 3 รูปแบบ[17] ได้แก่

1) Tacit Knowledge คือ ความรู้ที่อยู่ในสมองคน ได้มาจากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือ สัญชาตญาน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า "ภูมิปัญญา" ไม่สามารถถ่ายทอดมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้

2) Explicit Knowledge คือ ความรู้ที่เป็นเหตุและผล สามารถบรรยายและถ่ายทอดได้ในรูปทฤษฎี คู่มือ และฐานข้อมูล

3) Implicit Knowledge คือ ความรู้ที่ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน เช่น กระบวนการ กฎ และระเบียบ

ดังนั้น การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) ก็คือการรวบรวมองค์ความรู้ ทั้ง Tacit Knowledge และ Explicit Knowledge ให้เป็นระบบ เป็นแบบแผน เพื่อให้บุคลากรสามารถเข้าถึงความรู้ได้และสามารถพัฒนาตนเองจนเป็นผู้รู้ได้ และแน่นอนว่าเป้าหมายของการบริหารจัดการความรู้เพื่อ พัฒนาคน พัฒนางาน และสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้

ในภาคราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันผลผลิตแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของการจัดการความรู้ในองค์กรว่า[18] การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนใน

---

[16] เจษฎา นกน้อย. (2552). **แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ร่วมสมัย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 15-16.

[17] จตุรงค์ ศรีวงษ์วรรณะ, เรื่องเดิม, หน้า 167.

[18] สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2548). **คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร, หน้า 4-6.

องค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด โดยกำหนดกระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management Process) ขึ้น เพื่อเป็นกระบวนการรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจถึงขั้นตอนที่ทำให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้ หรือพัฒนาการของความรู้ที่จะเกิดขึ้นภายในองค์กร มี 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) การบ่งชี้ความรู้ เช่น การพิจารณาว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย คืออะไร และเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เราจำเป็นต้องรู้อะไร ในขณะนี้เรามีความรู้อะไรบ้าง มีอยู่ในรูปแบบใด และมีอยู่ที่ใคร

2) การสร้างและแสวงหาความรู้ เช่น การสร้างความรู้ใหม่ การแสวงหาความรู้จากภายนอก การรักษาความรู้เก่า และการกำจัดความรู้ที่ใช้ไม่ได้แล้ว

3) การจัดความรู้ให้เป็นระบบ เป็นการวางโครงสร้างความรู้ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเก็บความรู้อย่างเป็นระบบในอนาคต

4) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ เช่น การปรับปรุงรูปแบบเอกสารให้เป็นมาตรฐาน โดยใช้ภาษาเดียวกัน และปรับปรุงเนื้อหาให้สมบูรณ์

5) การเข้าถึงความรู้ เป็นการทำให้ผู้ใช้ความรู้นั้นเข้าถึงความรู้ที่ต้องการได้ง่ายและสะดวก เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เว็บบอร์ด (Web board) และบอร์ดประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

6) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ สามารถกระทำได้หลายวิธีการ กรณีเป็น Explicit Knowledge โดยจัดทำเป็น เอกสาร ฐานความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกรณีเป็น Tacit Knowledge โดยจัดทำเป็นระบบ ทีมข้ามสายงาน กิจกรรมกลุ่มคุณภาพและนวัตกรรม ชุมชนแห่งการเรียนรู้ ระบบพี่เลี้ยง การสับเปลี่ยนงาน การยืมตัว และเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ เป็นต้น

7) การเรียนรู้ ควรทำให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของงาน เช่น เกิดระบบการเรียนรู้จากการสร้างองค์ความรู้และนำความรู้ไปใช้ จนเกิดการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ โดยหมุนเวียนต่อไปอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 3
วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา" เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสาร และทบทวนแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาว่า จะมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาได้อย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาต่อไป

3.1 วิธีการดำเนินการศึกษา

3.1.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย เพื่อนำมาวิเคราะห์กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

3.1.2 กำหนดรูปแบบการศึกษาโดยจัดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรในสายงานวิชาการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

3.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

ในการดำเนินภารกิจของประธานวุฒิสภานั้น จะมีฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินภารกิจงานด้านต่าง ๆ ให้กับประธานประธานวุฒิสภา โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดกำหนดให้ "สำนักงานประธานวุฒิสภา" มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการทั่วไปและงานด้านเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา โดยแบ่งส่วนราชการในสำนักงานประธานวุฒิสภาออกเป็น 6 กลุ่มงาน โดยมี "กลุ่มงานประธานวุฒิสภา" เป็นกลุ่มงานหนึ่งของสำนักงานประธานวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

2. ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอประธานวุฒิสภา

3. ดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

4. ดำเนินการจัดทำกำหนดนัดหมาย ขั้นตอนการเข้าพบ และตรวจการปฏิบัติงานประจำวันและประจำ สัปดาห์ รวมทั้งสรุปผลงานประจำสัปดาห์ของประธานวุฒิสภา

5. ดำเนินการประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่ประธานสภาวุฒิสภาในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ

6. ดำเนินการร่างคำถวายพระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงานปิดงาน คำอวยพร คำบรรยายทางวิชาการและเอกสารประกอบการบรรยาย และบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ

7. ปฏิบัติงานด้านบริการทั่วไปและด้านธุรการทั่วไปให้แก่ประธานวุฒิสภา

8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าภารกิจของประธานวุฒิสภามีหลายลักษณะทั้งในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม และด้านการบริหารราชการ รวมทั้งงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีเรื่องเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและสั่งการเป็นจำนวนมาก โดยจำแนกตามประเภทของเรื่องพิจารณาได้ ดังนี้

3.2.1 ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ

เป็นการเสนอข้อมูลต่อประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำเสนอแนวทางการพิจารณา ก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะพิจารณาหรือสั่งการ

3.2.2 ด้านการประชุม

เป็นการเสนอข้อมูลต่อประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาบรรจุเรื่องในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งต้องกลั่นกรอง และจัดลำดับความสำคัญของเรื่องพิจารณา เพื่อนำเสนอแนวทางการพิจารณา ก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะพิจารณาอนุญาตให้บรรจุเรื่องใดไว้ในระเบียบวาระการประชุม

3.2.3 ด้านการบริหารราชการ

เป็นการเสนอข้อมูลต่อประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาและสนับสนุนการทำหน้าที่ในการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา เช่น รองประธานกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) รองประธานสภาสถาบันพระปกเกล้า

และรองประธานกรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ ก่อนการดำเนินภารกิจในการประชุมนั้น ๆ จะต้องมีการพิจารณาและกลั่นกรองเรื่องที่จะบรรจุในระเบียบวาระการประชุม เพื่อนำเสนอแนวทางการพิจารณา ก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

3.2.4 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เป็นการเสนอข้อมูลต่อประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณา และสนับสนุนการทำหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและในระดับทวิภาคี ซึ่งจะต้องเข้าร่วมการประชุมตามวาระงานต่าง ๆ ขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนในด้านการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะดำเนินกิจกรรมที่มีบทบาทต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะต้องมีการพิจารณาและกลั่นกรองวาระงานนั้น ๆ เสียก่อน เพื่อให้ประธานวุฒิสภาได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

บทที่ 4
วิเคราะห์สภาพปัญหาการสนับสนุนภารกิจงาน ด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

การศึกษาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา” เป็นการศึกษาเพื่อสำรวจถึงสภาพปัญหา และศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับประธานวุฒิสภา มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลายลักษณะ ทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมาย งานด้านธุรการทั่วไป งานด้านการประสานงาน และงานด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ ภารกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจงานด้านกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการเสนอความเห็นเพื่อให้ประธานวุฒิสภาได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการหรือให้ดำเนินการในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม และด้านการบริหารราชการ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์ความรู้ที่จะใช้ในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องนำองค์ความรู้ทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการจัดทำและเสนอความเห็น ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา เพื่อศึกษาหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

4.1 บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานประธานวุฒิสภาและกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

4.1.1 สำนักงานประธานวุฒิสภา

ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดให้สำนักงานประธานวุฒิสภาเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก
2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภา
3. เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภาในการกำหนดนโยบาย การประสานนโยบาย รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

4. ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงาน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ราชการของวุฒิสภาดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

5. วิเคราะห์และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาเกี่ยวกับงานในหน้าที่

6. ค้นคว้าทางวิชาการ และวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคง ทั้งในและต่างประเทศ

7. ดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนของประชาชนและวิเคราะห์สรุปความเห็นก่อนนำเสนอประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภา

8. จัดวางและพัฒนาระบบทะเบียนข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนของประชาชน

9. ดำเนินการเกี่ยวกับงานรัฐพิธี และงานพิธีการของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

10. ดำเนินการเกี่ยวกับการสรุปและเผยแพร่ผลงาน ของประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภา

11. ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่ประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภามอบหมาย

12. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภามอบหมาย

13. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.1.2 กลุ่มงานประธานวุฒิสภา

เป็นส่วนราชการภายในสำนักงานประธานวุฒิสภา มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

2. ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอวุฒิสภา

3. ดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

4. ดำเนินการจัดทำกำหนดนัดหมาย ขั้นตอนการเข้าพบ และตรวจการปฏิบัติงานประจำวัน และประจำสัปดาห์ รวมทั้งสรุปผลงานประจำสัปดาห์ของประธานวุฒิสภา

5. ดำเนินการประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่ประธานสภาวุมิสภาในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ

6. ดำเนินการร่างคำถวายพระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงาน ปิดงาน คำอวยพร คำบรรยายทางวิชาการและเอกสารประกอบการบรรยาย และบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ

7. ปฏิบัติงานด้านบริการทั่วไปและด้านธุรการทั่วไปให้แก่ประธานวุฒิสภา

8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบหลักของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาที่ถูกกำหนดไว้ จะเป็นเรื่องของการอำนวยการงานด้านบริการทั่วไปหรือธุรการทั่วไป โดยจะมีเพียงหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอประธานวุฒิสภา และการดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาเท่านั้น

4.2 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประธานวุฒิสภา ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีภารกิจที่หลากหลายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกระบวนงานด้านต่าง ๆ หลายลักษณะ ทั้งในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม และด้านการบริหารราชการ ซึ่งในการดำเนินภารกิจดังกล่าว จะมีฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประธานวุฒิสภา โดยฝ่ายเลขานุการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในทุก ๆ ด้าน ทั้งในภารกิจด้านกฎหมาย ด้านธุรการทั่วไป ด้านการประสานงาน และด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ

โดยภารกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่ความผิดรับผิดชอบโดยตรงของผู้ศึกษาและบุคลากรของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยถือเสมือนเป็นด่านหน้าที่จะต้องตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ดีภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ยังมีข้อขัดข้องหรือปัญหาอุปสรรคบางประการที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.2.1 ปัญหาการขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญงานด้านกฎหมาย

ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้กลุ่มงานประธานวุฒิสภามีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

(2) ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอวุฒิสภา

(3) ดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

(4) ดำเนินการจัดทำกำหนดนัดหมาย ขั้นตอนการเข้าพบ และตรวจการปฏิบัติงานประจำวันและประจำสัปดาห์ รวมทั้งสรุปผลงานประจำสัปดาห์ของประธานวุฒิสภา

(5) ดำเนินการประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่ประธานสภาวุฒิสภาในงานรัฐพิธี และพิธีการต่าง ๆ

(6) ดำเนินการร่างคำถวายพระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงานปิดงาน คำอวยพร คำบรรยายทางวิชาการและเอกสารประกอบการบรรยาย และบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ

(7) ปฏิบัติงานด้านบริการทั่วไปและด้านธุรการทั่วไปให้แก่ประธานวุฒิสภา

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยเมื่อพิจารณาประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบหลักที่ถูกกำหนดไว้ จะเป็นเรื่องของการอำนวยการงานด้านบริการทั่วไปหรือธุรการทั่วไป โดยมีเพียงที่นำเสนอประธานวุฒิสภา และ (3) การดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา ประกอบกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ บุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่หลายลักษณะ ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมาย งานด้านธุรการทั่วไป งานด้านการประสานงาน และงานด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ ในขณะที่กลุ่มงานฯ มีบุคลากรในสายงานวิชาการที่ดำรงตำแหน่งนิติกร จำนวน 3 คน ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรอง และวิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมาย เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประธานวุฒิสภาด้วย เช่น การร่างคำถวาย

พระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงานปิดงาน คำอวยพรในโอกาสต่าง ๆ และการอำนวยความสะดวกในภารกิจงานด้านต่าง ๆ และในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมาย และภารกิจงานด้านการอำนวยการทั่วไป อันส่งผลทำให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย การตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายในการวิเคราะห์และประมวลความคิดเห็นไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ขาดความเชี่ยวชาญในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย ประกอบกับการเสนอความเห็นมีระยะเวลาที่จำกัด โดยต้องมีการเร่งรัดในการจัดทำ ซึ่งอาจขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

4.2.2 ปัญหาการขาดโอกาสในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและงานด้านวิชาการ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดอำนาจประการหนึ่งไว้ในข้อ 10 (5) โดยให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ทั้งนี้เนื่องจากในการดำเนินกิจการของวุฒิสภา อาจมีกิจการในบางเรื่องที่ประธานวุฒิสภาต้องอาศัยการสนับสนุนข้อมูลจากส่วนอื่นเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการพิจารณากระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ หรือหนังสือสัญญาที่ต้องให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะมีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยในการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจะพิจารณาจากความเหมาะสมตามหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นอาจกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการด้วย ดังนั้น กลุ่มงานประธานวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อจัดเตรียมเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ ทั้งนี้เมื่อมีการประชุมดังกล่าว กลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเพียงแค่ผู้ประสานงาน แม้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและจัดทำสรุปผลการประชุมเพื่อรายงานต่อประธานวุฒิสภาด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้มีส่วนร่วมในการศึกษาค้นคว้าหรือสนับสนุนการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม เนื่องจากในทางปฏิบัติกลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะไม่ได้รับโอกาสให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานขาดประสบการณ์ และทักษะในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุม

4.2.3 ปัญหาการขาดการบริหารจัดการองค์ความรู้

กลุ่มงานประธานวุฒิสภามีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานวิชาการ จำนวน 7 อัตรา ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (นิติกร) 1 อัตรา ตำแหน่งนิติกร 3 อัตรา และ

ตำแหน่งวิทยากร 3 อัตรา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเรื่องที่นำเสนอต่อประธานวุฒิสภา และการดำเนินการประสานงานและศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภานั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในสายงานวิชาการในตำแหน่งนิติกร และตำแหน่งวิทยากร แต่เนื่องจากภารกิจของประธานวุฒิสภาที่มีหลายลักษณะ ทั้งในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม ด้านการบริหารราชการ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกภารกิจและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสนอความเห็นทางกฎหมายซึ่งไม่เพียงแต่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรเท่านั้นที่มีหน้าที่ดังกล่าว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิทยากร ก็ต้องทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นทางกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะแบ่งหน้าที่และสลับหมุนเวียนกันเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเห็น ซึ่งในบางกรณีประเด็นข้อกฎหมายมีความซับซ้อน ทำให้ต้องความเข้าใจและใช้ระยะเวลานานสำหรับการวิเคราะห์ประเด็นและเนื้อหาสาระสำคัญของเรื่องที่กำลังพิจารณา ส่งผลทำให้การสนับสนุนภารกิจในการเสนอความเห็นทางกฎหมายให้กับประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หรือขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา

จากสภาพปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) แล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา 2 ประการ คือ

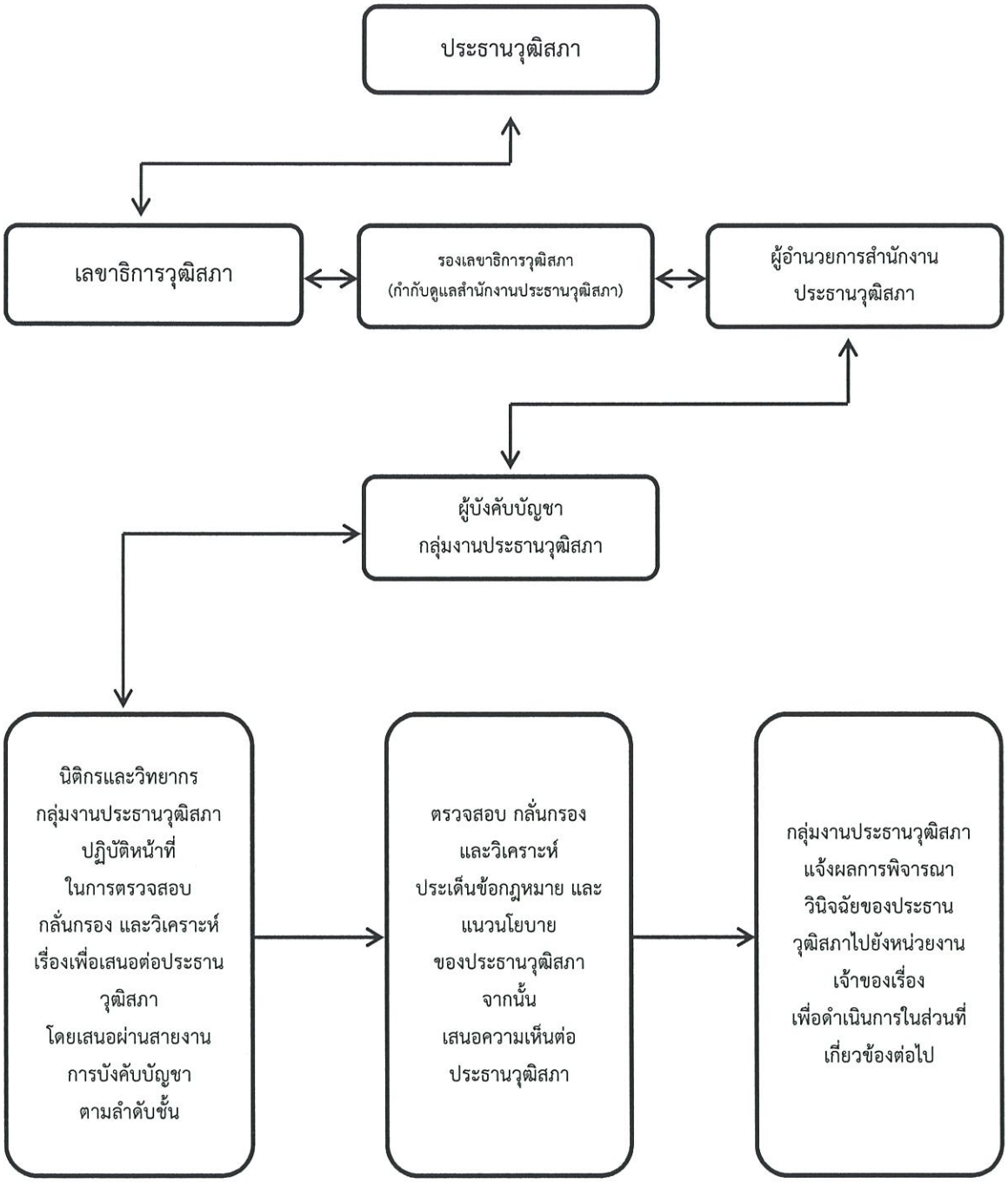
4.3.1 ปรับปรุงกระบวนงานของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับประธานวุฒิสภา จะประกอบด้วยภารกิจหลายลักษณะ ทั้งในภารกิจด้านกฎหมาย ด้านธุรการทั่วไป ด้านการประสานงาน และด้านการอำนวยความสะดวกในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการบุคลากรเพื่อสนับสนุนภารกิจดังกล่าว ต้องผสมผสานทั้งการปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการและด้านการอำนวยการ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องที่เสนอต่อประธานวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของผู้ศึกษา และบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา มีหน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งมาจากหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมทั้งหน่วยงาน

ภายนอกอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้กลุ่มงานประธานวุฒิสภา จึงเปรียบเสมือนศูนย์กลางในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประมวลผลและกระจายข้อมูลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

ทั้งนี้ ปัจจุบันกลุ่มงานประธานวุฒิสภา มีโครงสร้างและอัตรากำลัง จำนวน 11 อัตรา ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (นิติกร) 1 อัตรา นิติกร 3 อัตรา วิทยากร 3 อัตรา เจ้าพนักงานธุรการ 2 อัตรา และเจ้าพนักงานบันทึกข้อมูล 2 อัตรา โดยบุคลากรในสายงานวิชาการ ตำแหน่งนิติกร และตำแหน่งวิทยากร เป็นสายงานวิชาการมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องเข้าร่วมประชุมและติดตามความคืบหน้าภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน้าที่ประจำตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้บุคลากรในสายงานวิชาการดังกล่าว จะมีเวรผลัดที่ได้รับมอบหมายในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาหรือเลขาธิการวุฒิสภา รวมทั้งติดตามประธานวุฒิสภา เพื่ออำนวยการในภารกิจงานต่าง ๆ เช่น การประชุม การเป็นวิทยากรบรรยาย การเปิดงานสัมมนา และการเข้าร่วมงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้การสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายและงานด้านวิชาการให้กับประธานวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภามีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรปรับปรุงกระบวนงานของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยปรับปรุงกระบวนการทำงานของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้มีส่วนงานสนับสนุนที่ชัดเจน สอดคล้องตามภารกิจของประธานวุฒิสภา และสอดคล้องตามขั้นตอนกระบวนงานที่ต้องมีส่วนสัมพันธ์กับภารกิจงานของเลขาธิการวุฒิสภาโดยตรง ทั้งนี้ให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจอันจะเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประธานวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังมีรายละเอียดตามแผนภาพต่อไปนี้

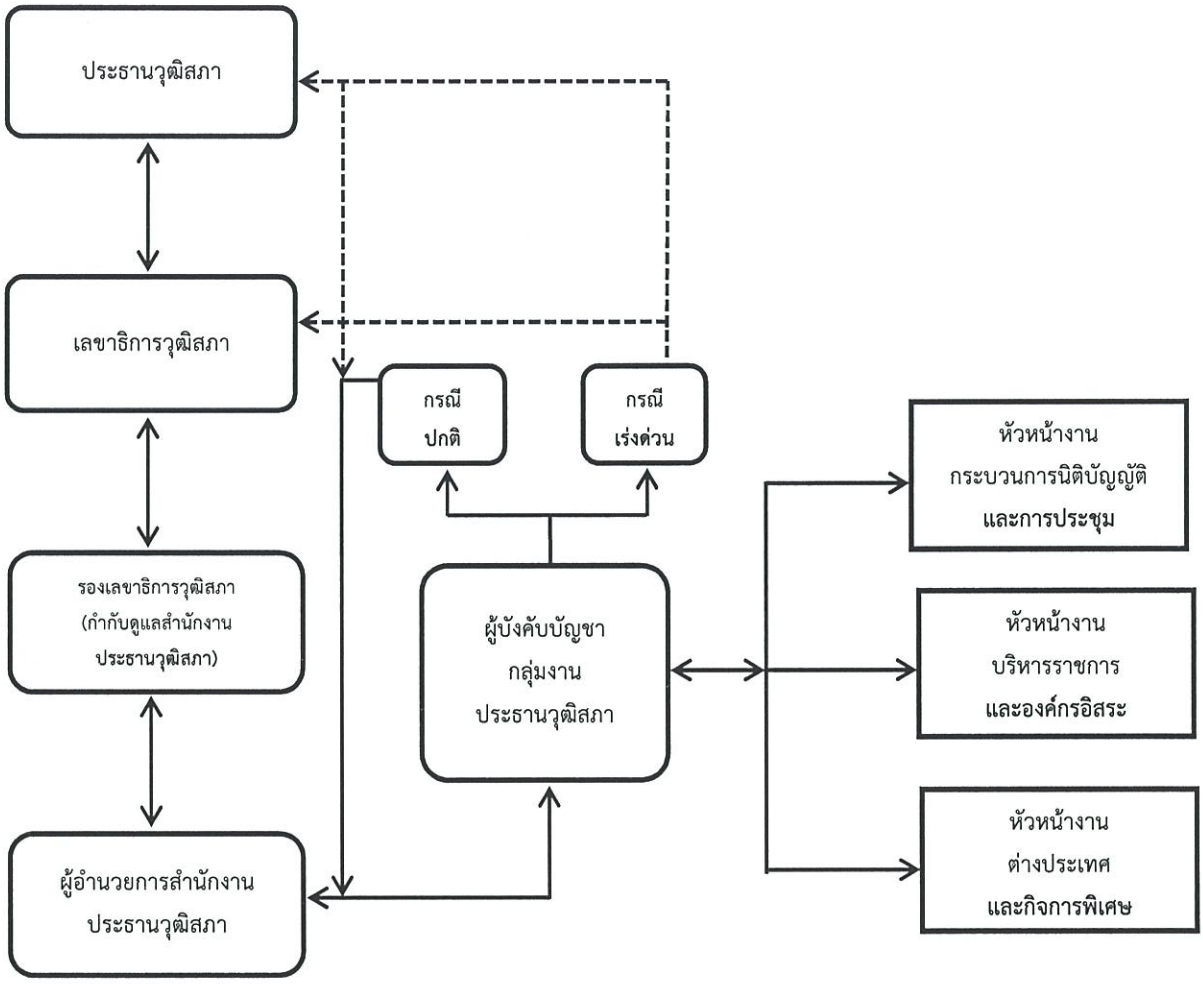
แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน



ที่มา : โดยการประมวลของผู้ศึกษา

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าสายงานการบังคับบัญชาในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ประกอบด้วย 4 ระดับ คือ (1) ประธานวุฒิสภา (2) เลขาธิการวุฒิสภา (3) รองเลขาธิการวุฒิสภา (กำกับดูแลสำนักงานประธานวุฒิสภา) และ (4) ผู้อำนวยการสำนักงานประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะแบ่งกระบวนการออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องเสนอของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นการเสนอเรื่องของสำนักต่าง ๆ และการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นจากข้อสั่งการของประธานวุฒิสภาโดยตรงและจากการเสนอของกลุ่มงาน ประธานวุฒิสภาโดยตรง ซึ่งในบางกรณีหากเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ไม่อาจเสนอเรื่องผ่านสายงานการบังคับบัญชาได้ ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะรับข้อสั่งการโดยตรงจากประธานวุฒิสภา และรายงาน ผลการดำเนินการตามข้อสั่งการนั้น โดยตรงต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นก็จะรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว ตามสายงานการบังคับบัญชาเพื่อทราบอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนกระบวนงานในการเสนอ เรื่องต่อประธานวุฒิสภา โดยให้มีกระบวนงานที่มีความรวดเร็วต่อการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับวุฒิสภา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนงานของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ดังนี้

แผนภาพที่ 2 แผนภาพแสดงการปรับปรุงกระบวนงานในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา



ที่มา : โดยการประมวลของผู้ศึกษา

จากแผนภาพแสดงการปรับปรุงกระบวนงานในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาข้างต้น ได้แสดงกระบวนงานในสายงานการบังคับบัญชาขึ้นใหม่ โดยลดขั้นตอนกระบวนงาน ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ไม่อาจเสนอเรื่องผ่านสายงานการบังคับบัญชาได้ กล่าวคือ กำหนดระดับสายงาน การบังคับบัญชาเป็น 2 ระดับ คือ (1) ประธานวุฒิสภา หรือ (2) เลขาธิการวุฒิสภา และ (3) ผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานประธานวุฒิสภา และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเสนอให้เพิ่มสายงานบังคับบัญชาภายในกลุ่มงาน 3 สายงาน เพื่อแบ่งแยกภารกิจเป็นการเฉพาะอันจะทำให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนี้

(1) สายงานกระบวนการนิติบัญญัติและการประชุม ประกอบด้วย หัวหน้างาน (Team Reader) 1 อัตรา นิติกร 3 อัตรา และเจ้าพนักงานธุรการ 2 อัตรา

(2) สายงานบริหารราชการและองค์กรอิสระ ประกอบด้วย หัวหน้างาน (Team Reader) 1 อัตรา นิติกร 2 อัตรา วิทยากร 1 อัตรา และเจ้าพนักงานธุรการ 2 อัตรา

(3) สายงานต่างประเทศและกิจการพิเศษ ประกอบด้วย หัวหน้างาน (Team Reader) 1 อัตรา นิติกร 1 อัตรา วิทยากร 2 อัตรา และเจ้าพนักงานธุรการ 2 อัตรา

ทั้งนี้ การเพิ่มสายงานการบังคับบัญชาภายในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาดังกล่าว อาจมีการเพิ่มอัตรากำลังเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์อัตรากำลังที่เหมาะสมและสอดคล้องตามกระบวนงานดังกล่าว ดังนี้

ตารางที่ 1 อัตรากำลังข้าราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา

อัตรากำลังข้าราชการในปัจจุบัน	อัตรากำลังข้าราชการที่เสนอขึ้นใหม่
1. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (ระดับเชี่ยวชาญ) จำนวน 1 อัตรา	1. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (ระดับเชี่ยวชาญ) จำนวน 1 อัตรา
2. นิติกร (ระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ) จำนวน 3 อัตรา	2. นิติกร (ระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ) จำนวน 9 อัตรา
3. วิทยากร (ระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ) จำนวน 3 อัตรา	3. วิทยากร (ระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ) จำนวน 3 อัตรา
4. เจ้าพนักงานธุรการ (ระดับปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน) จำนวน 4 อัตรา	4. เจ้าพนักงานธุรการ (ระดับปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน) จำนวน 6 อัตรา

ที่มา : โดยการประมวลของผู้ศึกษา

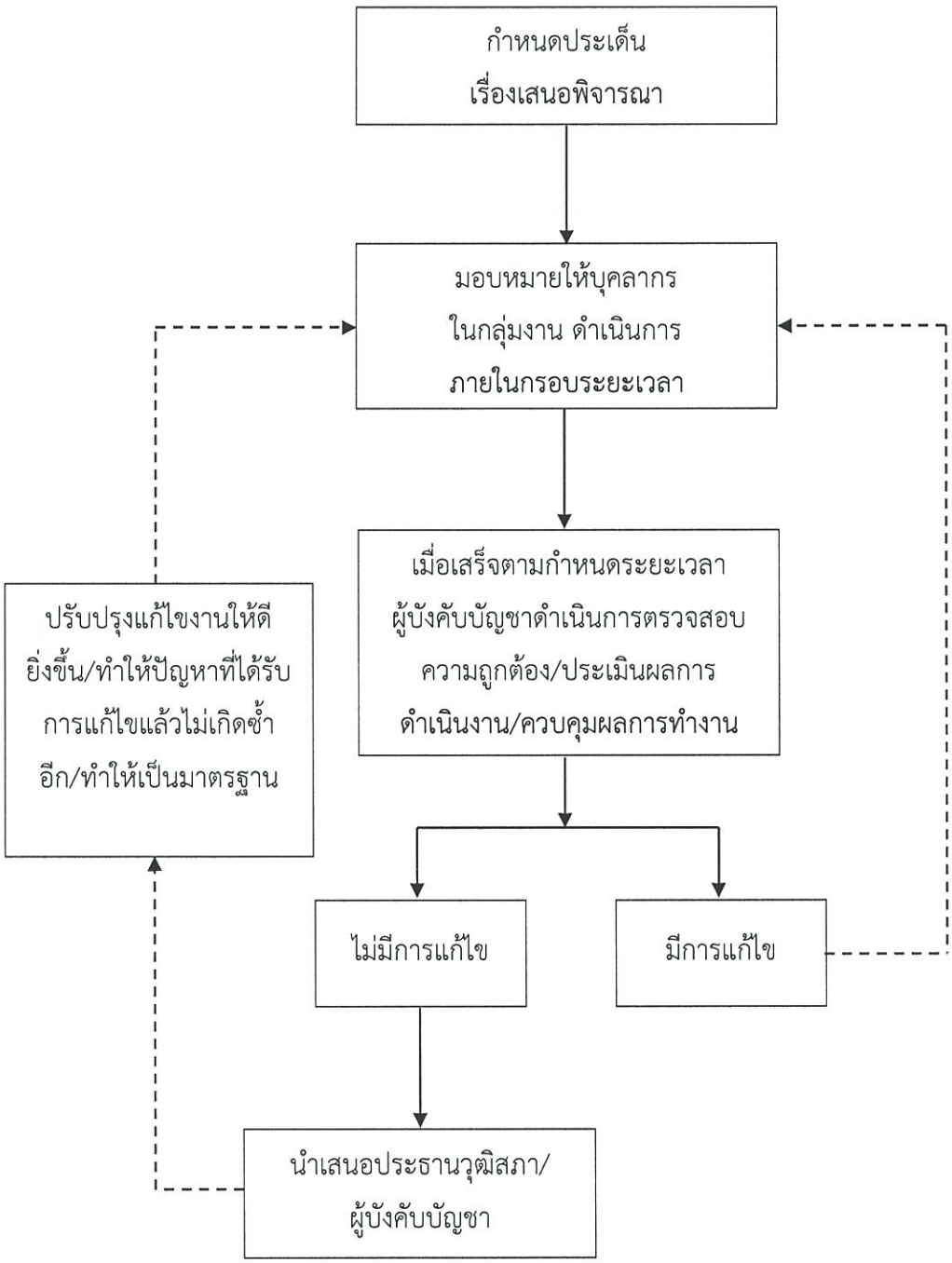
ดังนั้น ในกรณีที่มีการเพิ่มอัตรากำลังจะทำให้กระบวนงานในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถแบ่งแยกงานได้ตามภารกิจอย่างเป็นสัดส่วนตามภารกิจของประธานวุฒิสภา อันได้แก่ ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม ด้านการบริหารราชการ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นหัวหน้างาน (Team Reader) ซึ่งควรจะต้องเป็นนิติกรระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับเชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องที่จะเสนอต่อประธานวุฒิสภาเป็นการเบื้องต้น ก่อนที่จะเสนอต่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป ทั้งนี้บุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้างาน (Team Reader) ควรมีความรู้ความเข้าใจในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม

วุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดีแต่สำหรับกรณีที่ยังมิได้มีการเพิ่มอัตรากำลัง ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรนำวิธีการบริหารจัดการภายในกลุ่มงานมาดำเนินการเสียก่อน โดยมอบหมายและแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจงานของประธานวุฒิสภาให้แก่บุคลากรเป็นผู้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะเรื่อง ในภารกิจงานด้านต่าง ๆ อันได้แก่ ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม ด้านการบริหารราชการ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกัน (Rotation) เพื่อให้เกิดประบวนการเรียนรู้งานให้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนงานในการปฏิบัติราชการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา มีแนวคิดมาจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยนำหลักการสำคัญมาเป็นข้อพิจารณา กล่าวคือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงานซึ่งกระบวนการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ เป็นวิธีการหนึ่งที่ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (Business-Like Approach)

นอกจากนี้เพื่อให้กระบวนการในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรนำแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนงานตามแนวคิดเรื่อง Deming Cycle PDCA มาประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดแนวทางในการตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา ดังนี้

แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงการดำเนินงานตรวจสอบ กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา



ที่มา : โดยการประมวลของผู้ศึกษา

4.3.2 สร้างกระบวนการในการบริหารจัดการองค์ความรู้

เพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้มีองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านด้านกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้เกิดทักษะและประสบการณ์ทำงานด้านวิชาการและกระบวนงานด้านกฎหมายที่สูงขึ้น จึงควรมีการสร้างกระบวนการภายในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาให้มีการบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) โดยการรวบรวมองค์ความรู้และถ่ายทอดเป็นกระบวนการในทางปฏิบัติสำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดทำความเห็นเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยกระบวนการในการบริหารจัดการองค์ความรู้ดังกล่าวนี้ เป็นการรวบรวมองค์ความรู้ ทั้งองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้ว (Tacit Knowledge) และองค์ความรู้ที่เป็นเหตุเป็นผล (Explicit Knowledge) ให้เป็นระบบ เป็นแบบแผน เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มงานสามารถเข้าถึงความรู้ได้และสามารถพัฒนาตนเอง ดังนั้น ภายในกลุ่มงานฯ จึงควรมีกระบวนการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภา ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นองค์ความรู้ของกลุ่มงานฯ มีการถ่ายทอดและแบ่งปันความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มงานฯ ได้มีความรู้และพัฒนาตนเองส่งผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการคิดวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเป็นการย่นระยะเวลาในการทำงานได้อีกด้วย ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้กระบวนการบริหารจัดการองค์ความรู้ดังกล่าวมีแนวทางในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จึงเสนอแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1) ระยะเริ่มแรก

(1) กำหนดให้มีกระบวนการในการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้เกิดการพัฒนาความรู้ความสามารถ และศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยอาศัยความเหมาะสมในการนำเครื่องมือ มาสนับสนุนกระบวนการบริหารจัดการองค์ความรู้ เช่น ชุมชนนักปฏิบัติ หรือการฝึกสอน หรือการมอบหมายงานพิเศษให้ปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรกลุ่มงานประธานวุฒิสภาในระยะเริ่มแรก ควรเพิ่มโอกาสให้บุคลากรของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาได้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ หรืองานด้านกฎหมายให้มากขึ้น อันจะทำให้เกิดทักษะและประสบการณ์ในการกระบวนการทำงานด้านวิชาการและงานด้านกฎหมายที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 10 (5) ซึ่งกำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการของวุฒิสภา ดังนั้น เพื่อเป็นพัฒนาองค์ความรู้ดังกล่าว อันจะนำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรพิจารณาแต่งตั้งบุคลากรของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งขึ้น โดยประธานสภาวุฒิสภา โดยให้ริเริ่มพิจารณาแต่งตั้งในคณะกรรมการที่เป็นประธานวุฒิสภาเป็นกรรมการ หรือเป็นที่ปรึกษากรรมการ

(2) ควรจัดให้มีการประชุม Focus Group ของบุคลากรในกลุ่มงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการทำงาน ทั้งในกรณีที่ต้องการความรวดเร็วเร่งด่วน และในกรณีที่มีความหลากหลายในเนื้องาน อันเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งจะทำให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ระยะยาว

กำหนดกระบวนการให้มีการพัฒนาบุคลกรในระดับองค์กร เพื่อให้บุคลากรขององค์กร มีประสิทธิภาพและเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งจะสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้รับไปยังผู้ร่วมงานในองค์กรได้ (Learning Organization) ทั้งนี้การพัฒนาอาจเกิดขึ้นได้จาก

(1) การสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาและเพิ่มพูนองค์ความรู้ให้กับบุคลากรของสำนักงานประธานวุฒิสภา ในสายงานวิชาการที่ดำรงตำแหน่งนิติกร และตำแหน่งวิทยากร ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในกระบวนงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ ควรมีการจัดสัมมนาระหว่างบุคลากรของสำนักงานประธานวุฒิสภาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านต่าง ๆ ให้กับประธานวุฒิสภา หรือรองประธานวุฒิสภา เพื่อให้กระบวนการในการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(2) เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อันจะนำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขแนวทางการดำเนินงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน บุคลากรในกลุ่มงานและผู้บังคับบัญชาควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อรวบรวมปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานมาประมวลผล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ หรือสร้างนวัตกรรมเกี่ยวกับกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และถ่ายทอดองค์ความรู้เหล่านั้นไปยังผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้อาจจัดทำเป็นคู่มือ หรือแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ และนำไปพัฒนาตนเอง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้บุคลากรในกลุ่มงาน ควรแสวงหาความรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกระบวนการจัดการความรู้มาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและศึกษาปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจงานด้านกฎหมายของกลุ่มงานประธานวุฒิสภา โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ในการสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงและนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านวิชาการให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเน้นประชากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาเป็นประชากรในการศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาจากข้อมูลข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) โดยพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการกับบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงให้มากที่สุด

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในกลุ่มงานประธานวุฒิสภา พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาการขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานประธานวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่หลายลักษณะ ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมาย งานด้านธุรการทั่วไป งานด้านการประสานงาน และงานด้านการอำนวยความสะดวกในงานและพิธีการต่าง ๆ ในขณะที่กลุ่มงานฯ มีบุคลากรในสายงานวิชาการที่ดำรงตำแหน่งนิติกร จำนวน 3 คน ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรอง และวิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมาย เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประธานวุฒิสภาด้วย เช่น การร่างคำถวายพระพรชัยมงคล สุนทรพจน์ สาร คำนิยม คำกล่าวเปิดงานปิดงาน คำอวยพรในโอกาสต่าง ๆ และการอำนวยความสะดวกในภารกิจงานด้านต่าง ๆ และในงานรัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในภารกิจงานด้านกฎหมายและภารกิจงานด้านการอำนวยการทั่วไป อันส่งผลทำให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย การตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายในการวิเคราะห์และประมวล

ความคิดเห็นไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ขาดความเชี่ยวชาญในการเสนอความเห็นทางกฎหมาย ประกอบกับการเสนอความเห็นมีระยะเวลาที่จำกัด โดยต้องมีการเร่งรัดในการจัดทำ ซึ่งอาจขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

2. ปัญหาการขาดโอกาสในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายและงานด้านวิชาการ

เนื่องจากในการดำเนินกิจการของวุฒิสภา อาจมีกิจการในบางเรื่องที่ประธานวุฒิสภาต้องอาศัยการสนับสนุนข้อมูลจากส่วนอื่นเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการพิจารณากระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้กลุ่มงานประธานวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อจัดเตรียมเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ โดยเมื่อมีการประชุมดังกล่าว กลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเพียงแค่ผู้ประสานงาน แม้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและจัดทำสรุปผลการประชุมเพื่อรายงานต่อประธานวุฒิสภาด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้มีส่วนร่วมในการศึกษาค้นคว้าหรือสนับสนุนการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม เนื่องจากในทางปฏิบัติกลุ่มงานประธานวุฒิสภาจะไม่ได้รับโอกาสให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานขาดประสบการณ์และทักษะในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุม

3. ปัญหาการขาดการบริหารจัดการความรู้

เนื่องจากภารกิจของประธานวุฒิสภาที่มีหลายลักษณะ ทั้งในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ ด้านการประชุม ด้านการบริหารราชการ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกภารกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสนอความเห็นทางกฎหมายซึ่งไม่เพียงแต่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรเท่านั้นที่มีหน้าที่ดังกล่าว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิทยากร ก็ต้องทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นทางกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะแบ่งหน้าที่และสลับหมุนเวียนกันเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเห็น ซึ่งในบางกรณีประเด็นข้อกฎหมายมีความซับซ้อน ทำให้ต้องความเข้าใจและใช้ระยะเวลานานสำหรับการวิเคราะห์ประเด็นและเนื้อหาสาระสำคัญของเรื่องที่กำลังพิจารณา ส่งผลทำให้การสนับสนุนภารกิจในการเสนอความเห็นทางกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หรือขาดความครบถ้วนสมบูรณ์

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ผลการศึกษาฉบับนี้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภา โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ต้องมีวิสัยทัศน์และมีมุมมองภาพการบริหารจัดการในภารกิจของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาในเชิงระบบโดยการที่จะปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาจนได้รับความพึงพอใจนั้น ต้องมองภาพกระบวนการในการปฏิบัติงานทั้งระบบ ได้แก่

(1) การวางแผน เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนในการดำเนินงาน

(2) การมอบหมายงาน เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคลให้ชัดเจนและควบคุมดูแลแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดกรณีปัญหาเกิดขึ้น

(3) การติดตามประเมินผลและการตรวจสอบความถูกต้องของงาน เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาว่าดำเนินงานถูกต้อง ครบถ้วน และไม่เกิดข้อผิดพลาดในทุกขั้นตอน ประธานวุฒิสภาเกิดความพึงพอใจ สามารถนำผลการปฏิบัติงานเสนอผู้บังคับบัญชาในลำดับต่อไปได้อย่างถูกต้องทันเวลา

2) ผู้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีบทบาทหน้าที่สำคัญทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนี้

(1) บทบาทและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนางานด้านวิชาการของกลุ่มงานประธานวุฒิสภาที่ถูกต้อง และสามารถปฏิบัติงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และรายงานผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง สามารถถ่ายทอดและสื่อสาร สั่งการ และมอบหมายให้ผู้ปฏิบัตินำแผนงานไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนถูกต้อง รวมไปถึงให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนภารกิจงานด้านกฎหมายให้กับประธานวุฒิสภาบรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) บทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน

(ก) ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความตั้งใจ อุทิศ และให้ความสนใจ มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนภารกิจของประธานวุฒิสภา รวมทั้งร่วมแรงร่วมใจในการทำงานเป็นทีม มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจกับผู้บริหารในการลงมือปฏิบัติ

(ข) ผู้ปฏิบัติงานต้องมีขีดความสามารถในการรับการถ่ายทอดและการสื่อสาร ทิศทางการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน สามารถรับคำสั่งและการมอบหมายงานจาก

ผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายสอดคล้องกับภารกิจของประธานวุฒิสภา

(ค) ผู้ปฏิบัติงานต้องมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า เพื่อขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาองค์กรให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ผู้ปฏิบัติงานต้องร่วมกันปฏิบัติงานและค้นหาสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่ได้จากการปฏิบัติงานไปปฏิบัติ เพื่อรวบรวมประมวลผล วิเคราะห์ สังเคราะห์ ให้เป็นองค์ความรู้ใหม่ (New Knowledge) หรือสร้างนวัตกรรม (Innovation) เกี่ยวกับกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับผิดชอบ และผู้เกี่ยวข้องทุกคนได้นำไปปฏิบัติต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอในทางปฏิบัติ

1) ให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานระหว่างบุคลากร โดยจัดให้มีการประชุมกลุ่มงานเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงาน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มงานและผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรับทราบ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

2) ควรดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาลักษณะการวิเคราะห์ สังเคราะห์ กลั่นกรองเอกสาร และการเสนอความเห็นของผู้จัดทำ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ พัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์และประหยัดเวลาในการพิจารณาของประธานวุฒิสภา

3) บุคลากรต้องแสวงหาความรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องโดย อาศัยการจัดการความรู้ (Knowledge Management) มาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการพัฒนา คือการพัฒนาความรู้ความสามารถหรือศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน จากการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดความรู้ในการดำเนินงานด้านวิชาการ

บรรณานุกรม

หนังสือ

จตุรงค์ ศรีวงษ์วรรณะ. (2558). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, หน้า 168.

เจษฎา นกน้อย. (2552). **แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ร่วมสมัย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 15-16.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 27.

ไพโรจน์ โพธิไสย. (2554). **อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 45.

ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. (2558). **รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 44.

มานวิกา อินทรทัต และปรีชาญาณ วงศ์อรุณ. (2558). **การศึกษากระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 48.

มานิตย์ จุมปา. (2547). **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 253.

มานิตย์ จุมปา. (2551). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550).** กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 81.

วรัชยา ศิริวัฒน์. (2553). **การพัฒนาระบบราชการ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 230-231.

สถาบันพระปกเกล้า. (2550). **การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 201.

สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2548). **คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้..** กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร, หน้า 4-6.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **ระบบงานรัฐสภา 2555.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 133.

วารสาร

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2540). **การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา : ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ.** กรุงเทพมหานคร : วารสารข้าราชการ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2, หน้า 24-43.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นายวุฒิชัย วงศ์เมธีสุเมธ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ	22/128 ถ. ศรีนครินทร์ ต. บางแก้ว อ. บางพลี จ. สมุทรปราการ 10540
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0 2831 5854 มือถือ : 086 040 3443