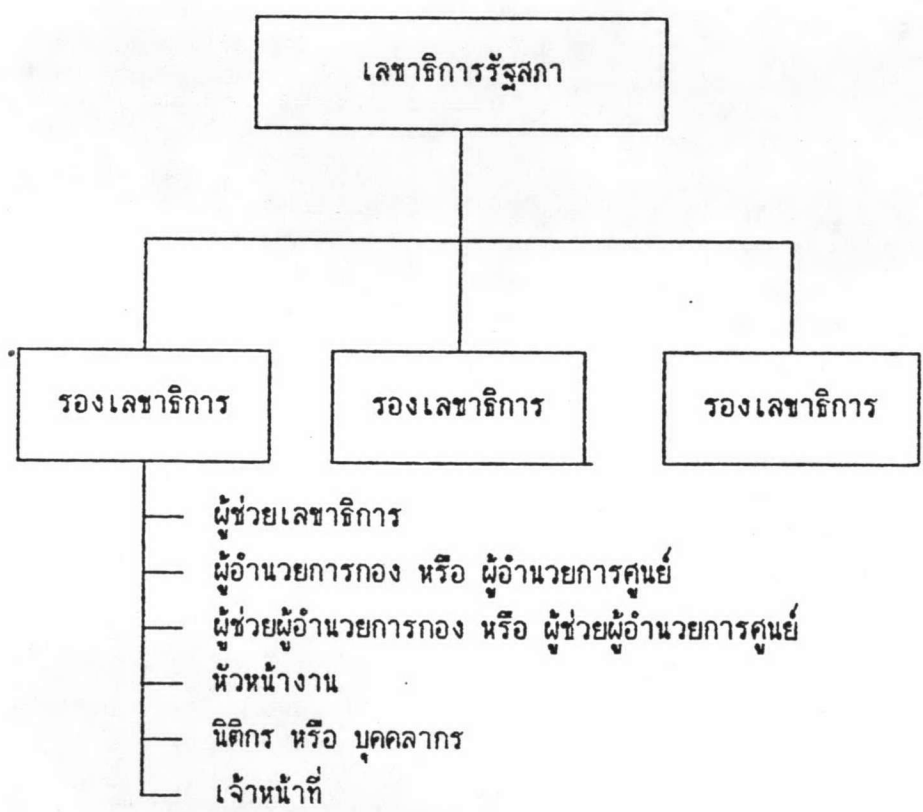




บทที่ 2

การศึกษาและวิเคราะห์ระบบการทำงานของฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดองค์กร และการแบ่งงานภายในองค์กร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 โดยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา และ ฝ่ายวิชาการ มีกองและศูนย์ (เทียบเท่ากอง) ทั้งหมด 8 กอง และ 3 ศูนย์ มีการแบ่งงานเป็นงานอิสระ ไม่ขึ้นต่อฝ่ายอยู่ 2 งาน และ งานต่างๆ ในกองและศูนย์รวมทั้งสิ้น 50 งาน ( ดังแสดงในแผนภาพที่ 1.1 ) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการรัฐสภา โดยมีรองเลขาธิการแต่ละฝ่ายเป็นผู้กำกับดูแลงานในกอง และ ศูนย์ต่างๆ ของฝ่ายนั้น ดังจะได้แสดงสายงานการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไป ในแผนภาพ 2.1



แผนภาพที่ 2.1 แสดงสายงานบังคับบัญชาภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในงานวิจัยฉบับนี้ จะทำการศึกษาการดำเนินงานภายในฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา ในส่วนของงานของกองการประชุม และ กองกรรมาธิการในปัจจุบัน ซึ่งเป็นงานหลักของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยจะได้กล่าวถึงการดำเนินงานของงานต่างๆภายในกองทั้งสอง ดังต่อไปนี้

## 2.1 การดำเนินงานของกองการประชุม

กองการประชุมได้แบ่งงานภายในออกเป็น 7 งาน คือ งานธุรการทั่วไป งานนิติ งานกระทู้ถาม งานระเบียบวาระ งานรายงานการประชุม งานขยายเสียงและบันทึกเสียง และ งานตุลาการรัฐธรรมนูญ

งานธุรการทั่วไป รับผิดชอบในด้านงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของกอง จัดทำ สถิติควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ของกอง

งานนิติ รับผิดชอบในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับนิติคดีต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติ และ เรื่องอื่นใดที่เสนอให้สภาพิจารณาตามกระบวนการทางกฎหมาย ระเบียบแบบแผนข้อบังคับ การประชุมสภาและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยแบ่งเรื่องต่างๆในงานออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติ
- 2) นิติคดีต่างๆ แบ่งได้เป็น
  - นิติคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
  - นิติคดีธรรมดา
  - นิติคดีด่วน
  - นิติคดีตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นศึกษาเรื่องใดๆ
  - นิติคดีขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ
  - นิติคดีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นบุคคลหรือทั้งคณะ
  - นิติคดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา
- 3) เรื่องเบ็ดเตล็ด เช่น
  - เรื่องการขออนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ม.157 และ ม.158
  - เรื่องการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา
  - เรื่องรับทราบต่างๆ

งานกระทู้ถาม รับผิดชอบเกี่ยวกับกระทู้ถามทุกประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น กระทู้ถาม  
ที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา และ กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

งานระเบียบวาระ รับผิดชอบการจัดทำระเบียบวาระประชุมของสภา

งานรายงานการประชุม รับผิดชอบการจัดทำบันทึกย่อและรายงานการประชุมของสภา

งานขยายเสียงและบันทึกเสียง รับผิดชอบการบันทึกเสียงของการประชุมสภา

งานตุลาการรัฐธรรมนูญ รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการของประชุมคณะตุลาการ  
รัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การพิจารณาการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนฯ  
( มาตรา 81 )
- การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ว่ามีหลักการอย่างเดียวกัน  
หรือ คล้ายคลึงกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ( มาตรา 130 )
- การพิจารณาการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ( มาตรา 155 )
- การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่างๆ ( มาตรา 179 )
- การพิจารณาพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
( มาตรา 190 )
- การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
( มาตรา 191 )

หมายเหตุ : เรื่องเบ็ดเตล็ด ภายในงานวุฒิสภา และ งานภายในหน่วยงานตุลาการรัฐธรรมนูญ  
เนื่องจากปริมาณงานมีไม่มากนัก อีกทั้งไม่มีการเรียกสอบถามข้อมูลมากนัก จึงไม่มีการออกแบบ  
แฟ้มข้อมูลของงานต่างๆ เหล่านี้

## 2.2 การดำเนินงานของกองกรรมาธิการ

กองกรรมาธิการ แบ่งงานภายในออกเป็น 5 งาน ดังนี้คือ งานธุรการทั่วไป  
งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมาธิการ งานประชุมด้านเศรษฐกิจและการคลัง  
งานประชุมด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ และ งานประชุมด้านการสังคมและตรวจรายงาน  
การประชุม

งานธุรการทั่วไป รับผิดชอบในด้านงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของกอง จัดทำสถิติควบคุมดูแลสมัครผู้แทนของกอง จัดเตรียมห้องประชุมคณะกรรมการ

งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ รับผิดชอบในด้านการให้บริการบริการข้อมูล เอกสารอ้างอิง ค้นคว้ากฎหมาย จัดทำรายงานการประชุม ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ และงานค้นคว้าอื่นที่ได้รับมอบหมาย

งานการประชุมด้านต่างๆ รับผิดชอบในด้านธุรการและเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการด้านต่างๆ รวมทั้งประสานงานบริการค้นคว้า กิจกรรมต่างๆที่ดำเนินอยู่ คือ

- การนัดประชุมคณะกรรมการ
- การรับคำแปรญัตติ
- เชิญผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างมาร่วมชี้แจง
- จัดเตรียมห้องประชุม
- ติดตามมติของที่ประชุม
- บันทึกผลการประชุมของคณะกรรมการ
- จัดทำรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการต่างๆภายในระบบ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2 - 2.8 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.2.1 การรับเรื่องและเสนอหัวหน้างานอนุมัติจัดส่ง

เจ้าหน้าที่ธุรการงานสารบรรณ กองกลาง จะทำการรับเรื่องต่างๆที่ส่งมายังรัฐสภา แล้วลงบัญชีรับ เสนอหัวหน้างานรับทราบ และ อนุมัติจัดส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องต่างๆ สำหรับผู้เสนอ<sup>1</sup> ในงานวิจัยนี้ จะแบ่งได้เป็น

---

<sup>1</sup> ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา), "ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2527 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528," โรงพิมพ์รัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, 2528.

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอเรื่องต่างๆ ดังนี้
  - ร่างพระราชบัญญัติ
  - ญัตติธรรมดา
  - ญัตติด่วน
  - ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
  - ญัตติขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ
  - ญัตติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องใดๆ
  - ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ
  - กระทู้ถาม
  
- 2) วุฒิสมาชิก สามารถเสนอเรื่องต่างๆ ดังนี้
  - ญัตติขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ
  - ญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องใดๆ
  - กระทู้ถาม
  
- 3) คณะรัฐมนตรี สามารถเสนอเรื่องต่างๆ ดังนี้
  - ร่างพระราชบัญญัติ
  - ญัตติธรรมดา
  - ญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องใดๆ
  - การขออนุมัติพระราชกำหนด
  - เรื่องแจ้งให้ทราบ
  - เรื่องขอความเห็นชอบ
  
- 4) นายกรัฐมนตรี สามารถเสนอ
  - ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา

#### 2.2.2 การรับเรื่องและเสนอหัวหน้างานอนุมัติจัดส่ง

เจ้าหน้าที่ธุรการ งานธุรการทั่วไป กองการประชุม จะลงบัญชีรับเรื่องเสนอหัวหน้างานรับทราบและอนุมัติให้จัดส่งเรื่องต่างๆ แยกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 งานคือ

- 1) งานญัตติ กองการประชุม รับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติประเภทต่างๆ และเรื่องเบ็ดเตล็ดต่างๆ
- 2) งานกระทู้ถาม กองการประชุม รับผิดชอบเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระทู้ถาม

### 2.2.3 ขั้นตอนการดำเนินการของร่างพ.ร.บ. แยกเป็นขั้นตอนย่อยดังนี้

#### 1) การตรวจรับร่างพ.ร.บ.

- (1) ชุกรางงานนิติ ลงวันที่รับร่างพ.ร.บ.
- (2) จัดส่งร่างพ.ร.บ. ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้กับงานทะเบียนฯ ตรวจสอบลายเซ็นชื่อ
- (3) จัดส่งให้กับนิติกรงานนิติ และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ เลขาธิการกรรมการประสานงานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาล่วงหน้า และ ศูนย์บริการเอกสารและคั่นคว่ำ เพื่อจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพ.ร.บ. ให้กับที่ประชุมก่อนรับหลักการ
- (4) นิติกรตรวจสอบความถูกต้องถ้ามีข้อบกพร่องจะแจ้งผู้เสนอทราบ
- (5) บันทึกเสนอความเห็นตามลำดับชั้นว่าเป็นร่างพ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

#### 2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า เป็นร่างพ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ (ม.125 วรรคท้าย)

- 3) ส่งร่างพ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 7 วัน พร้อมกับแจ้งให้ผู้เสนอทราบ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่รับรอง ก็จะเป็นร่างพ.ร.บ. ที่ตกไป ถ้านายกรัฐมนตรีรับรอง ก็จะดำเนินการในขั้นตอนที่ 3.4

#### 4) จัดดำเนินการนำร่างพ.ร.บ. เข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ร่างพ.ร.บ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ร่างพ.ร.บ. ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินที่สมาชิกสภาฯ เสนอ และร่างพ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องการเงินที่นายกรัฐมนตรีรับรองแล้ว โดยดำเนินการตามขั้นตอนย่อยดังนี้

- (1) เสนอประธานขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระประชุม แล้วส่งงานระเบียบวาระ
- (2) งานระเบียบวาระ จัดเรียงระเบียบวาระและจัดส่งให้กับสมาชิกสภาผู้แทนฯ

## (3) พิจารณาร่างพ.ร.บ.ตามวาระการประชุม ( ที่ 1,2,3 )

- ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ นิติกรงานผู้ตติจะทำการยืนยันมติไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและให้รอการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าจะส่งคืน จึงบันทึกเสนอประธานขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระ
- กรณีไม่เห็นชอบ ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนั้นเป็นอันตกไป จะแจ้งให้ผู้เสนอทราบ
- กรณีที่ประชุมมีมติให้ส่งคณะกรรมการสามัญ หรือ วิสามัญ จะจัดส่งกองกรรมาธิการ ในชั้นตอนที่ 3.4.4
- กรณีที่เห็นชอบ ยืนยันมติทำหนังสือเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามส่งประธานวุฒิสภา ดำเนินการในชั้น 3.5

## (4) กองกรรมาธิการ จัดประชุมคณะกรรมาธิการ และ ติดตามผล จนกระทั่งคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จ ส่งงานระเบียบวาระ เพื่อออกระเบียบวาระประชุม

## 5) บันทึกเสนอประธานวุฒิสภา เพื่อขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระ ดำเนินการเหมือนขั้นตอนที่ 3.4

- ไม่เห็นชอบ จะดำเนินการในขั้นตอนที่ 3.7
- เห็นชอบ ยืนยันมติส่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
- แก้ไขเพิ่มเติม ยืนยันส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการในชั้น 3.6

## 6) ดำเนินการเข้าที่ประชุมร่วมกัน

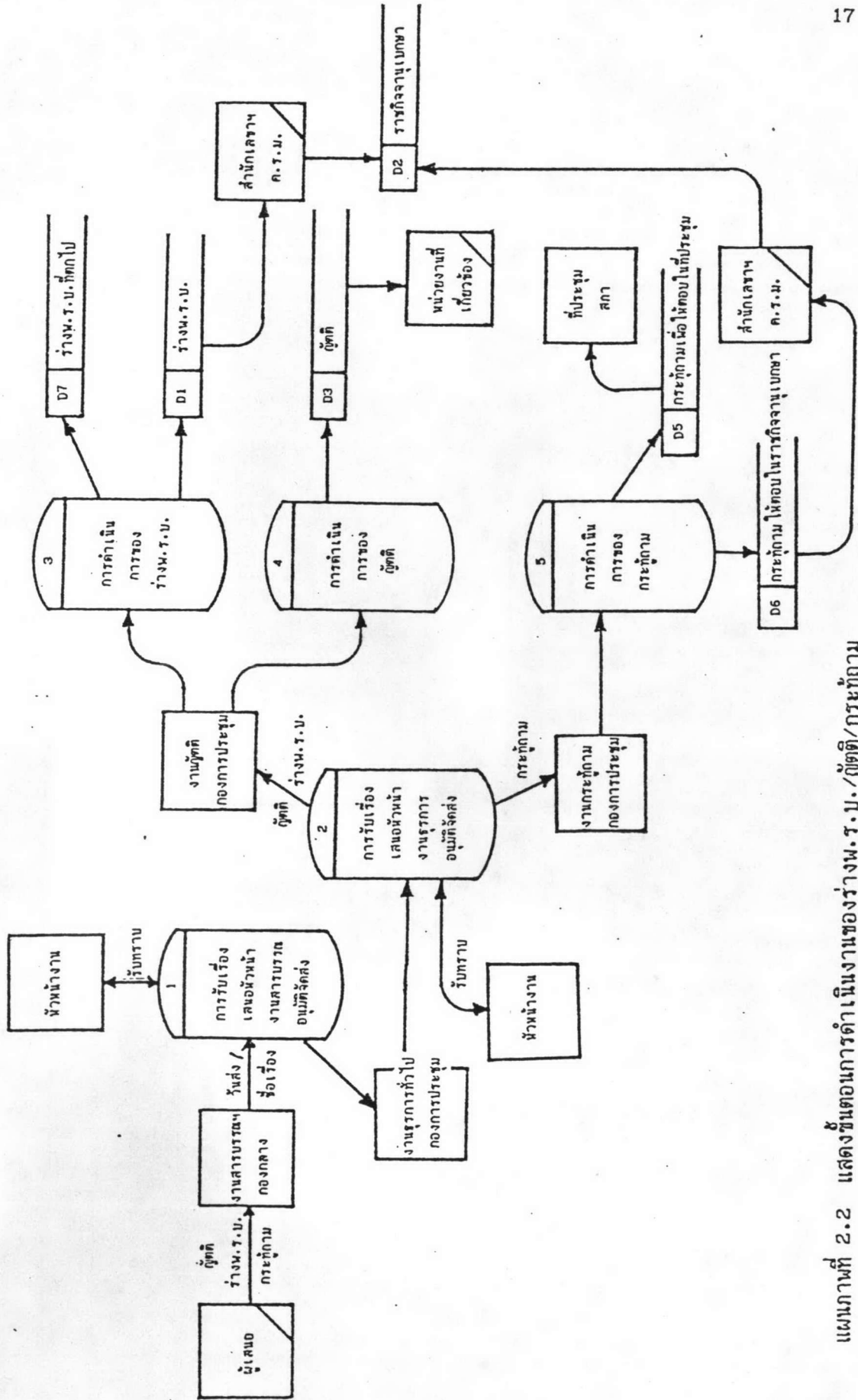
- (1) บันทึกเสนอประธานขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระ เพื่อกำหนดจำนวนกรรมาธิการร่วมกัน ส่งงานระเบียบวาระ
- (2) ยืนยันมติตั้งกรรมาธิการร่วมฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระ ส่งงานระเบียบวาระ ยืนยันมติตั้งกรรมาธิการร่วม ฝ่ายวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ทำประกาศตั้งกรรมาธิการร่วม นำส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (4) ทำหนังสือนัดประชุมกรรมาธิการ ส่งกองกรรมาธิการ ดำเนินการประชุมและติดตามผล จนพิจารณาเสร็จ
- (5) บันทึกเสนอประธานสภาทั้งสองเพื่อบรรจุวาระประชุม

- สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ จะดำเนินการในขั้นตอนที่ 3.7
  - เห็นชอบทั้งสองสภา ยินยอมติส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย
- 7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกร่างขึ้นพิจารณาใหม่ ถ้าเป็นร่างพ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที นอกนั้นต้องพ้น 180 วันไปแล้ว จะบันทึกเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขออนุญาตบรรจุวาระ ส่งงานระเบียบวาระ สภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิม หรือ ร่างที่กรรมาธิการร่วมกันแก้ไข มากกว่ากึ่งหนึ่ง จะยืนยันมติส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
- 2.2.4 ขั้นตอนการดำเนินการของญัตติต่างๆ แยกเป็นขั้นตอนย่อยดังต่อไปนี้
- 1) ธุรการงานญัตติรับญัตติ จัดส่งญัตติที่สมาชิกเสนอให้งานทะเบียนตรวจสอบลายเซ็นของผู้สนับสนุนญัตติ
  - 2) นิติกรบันทึกเสนอความเห็นว่าเป็นญัตติที่เสนอมาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับฯหรือไม่
  - 3) เสนอขั้นตอนการดำเนินการตามลักษณะของญัตติ เช่น ญัตติตีความรัฐธรรมนูญ เสนอให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมฯ ญัตติของคใช้ข้อบังคับ เสนอให้ประธานขอมติจากที่ประชุม เพื่อขอรับความเห็นชอบก่อน
  - 4) เสนอประธานสภา เพื่ออนุญาตบรรจุระเบียบวาระประชุม
  - 5) ติดตามมติของที่ประชุม เพื่อยืนยันมติ ถ้าที่ประชุมมีมติตั้งกรรมาธิการศึกษาเรื่องใดๆ ต้องยืนยันมตินั้นถึงผู้ได้รับแต่งตั้งพร้อมกำหนดวันเวลาประชุมกรรมาธิการ
  - 6) เจ้าหน้าที่ธุรการออกหนังสือยืนยันมติ จัดส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

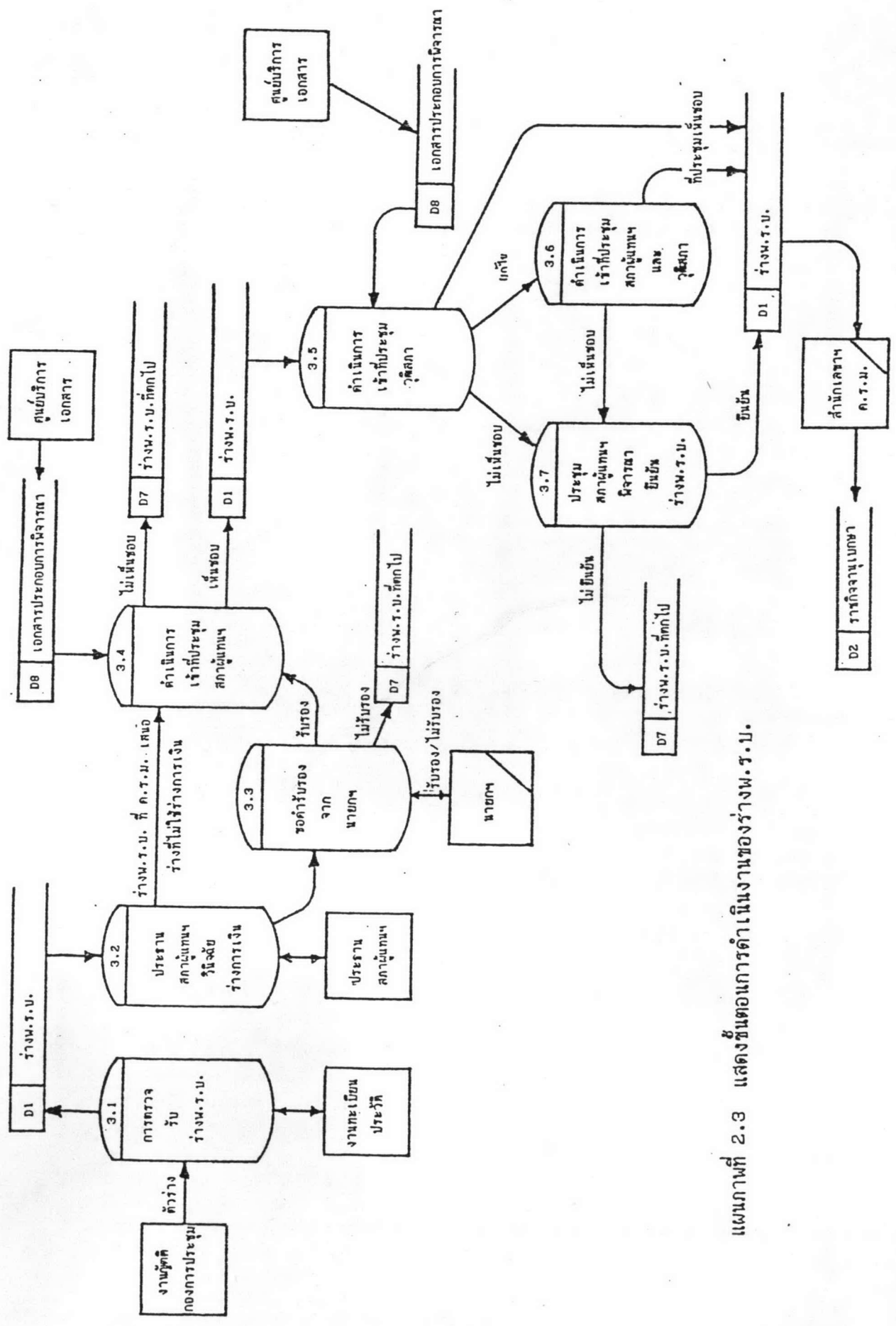


### 2.2.5 ขั้นตอนการดำเนินการของกระทู้ถาม แยกเป็นขั้นตอนย่อยดังนี้

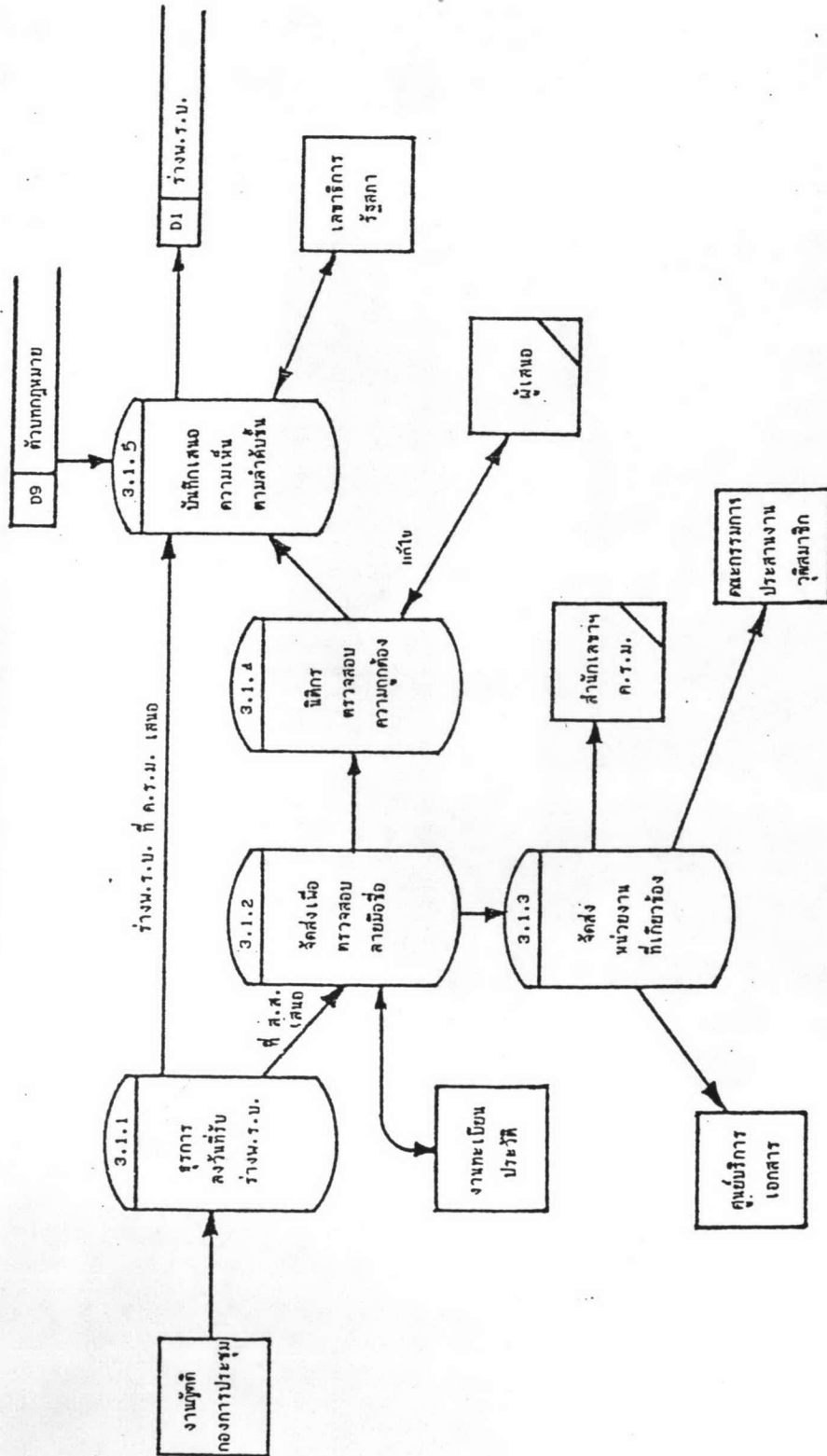
- 1) อธิการรับเรื่อง และ แจกงานให้กับนิติกรตามลำดับงานที่เข้ามา
- 2) นิติกรตรวจสอบความถูกต้องและบันทึกเสนอตามลำดับชั้น จนถึงประธานสภา เพื่อขออนุญาตให้ถาม
- 3) กรณีที่เป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยัง สำนักงานเลขาธิการค.ร.ม. เพื่อให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบทำการตอบ กระทู้ถามฉบับนั้น ในราชกิจจานุเบกษา
- 4) แจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ
- 5) กรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา บันทึกเสนอประธานสภา
- 6) ติดตามมติของที่ประชุม
- 7) จัดเก็บและรวบรวมกระทู้ถามที่ได้ตอบแล้ว



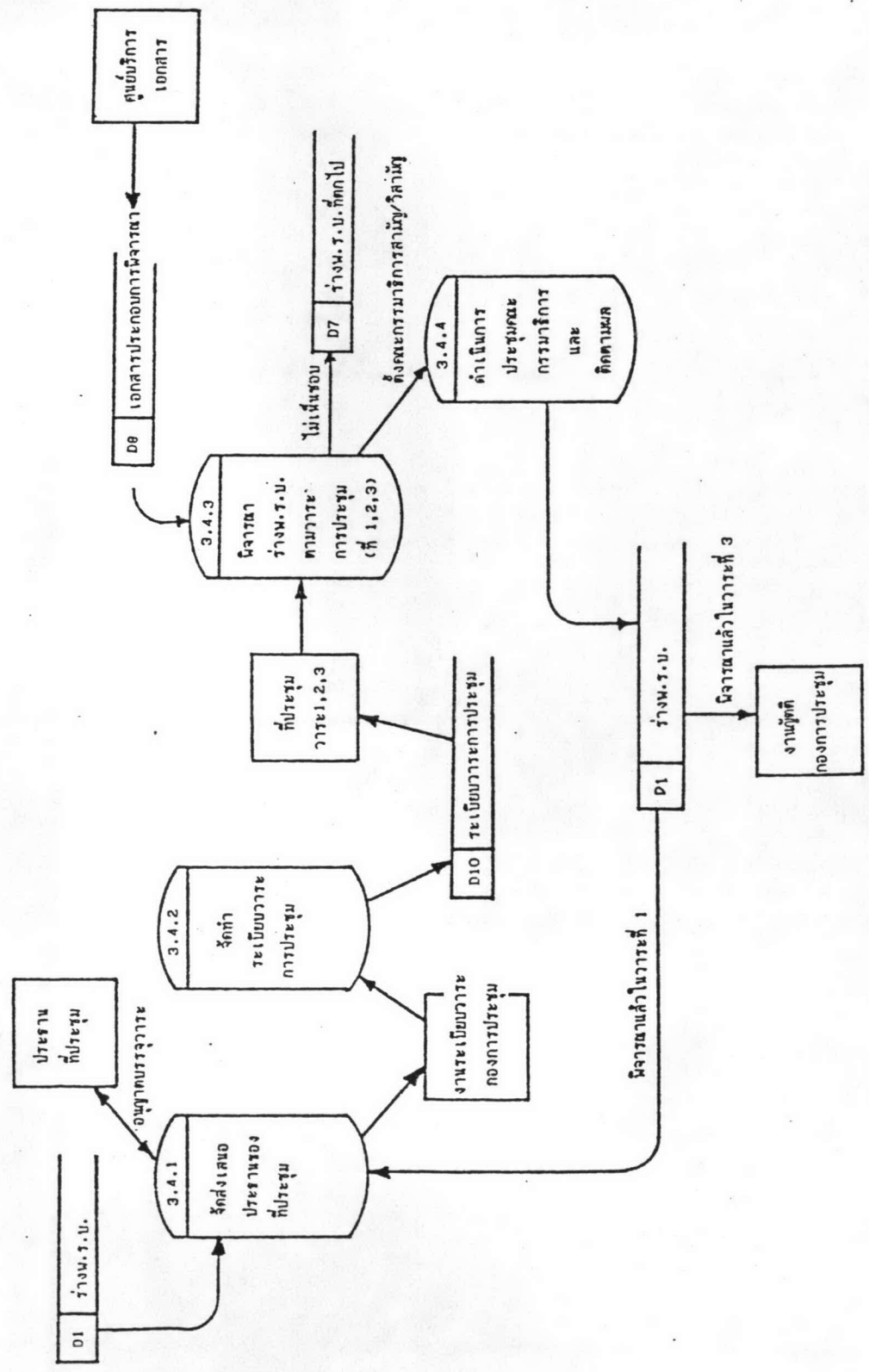
แผนภาพที่ 2.2 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานของร่างพ.ร.บ./ผู้ตัด/การขู่ถาม



แผนภาพที่ 2.3 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานของร่างพ.ร.บ.

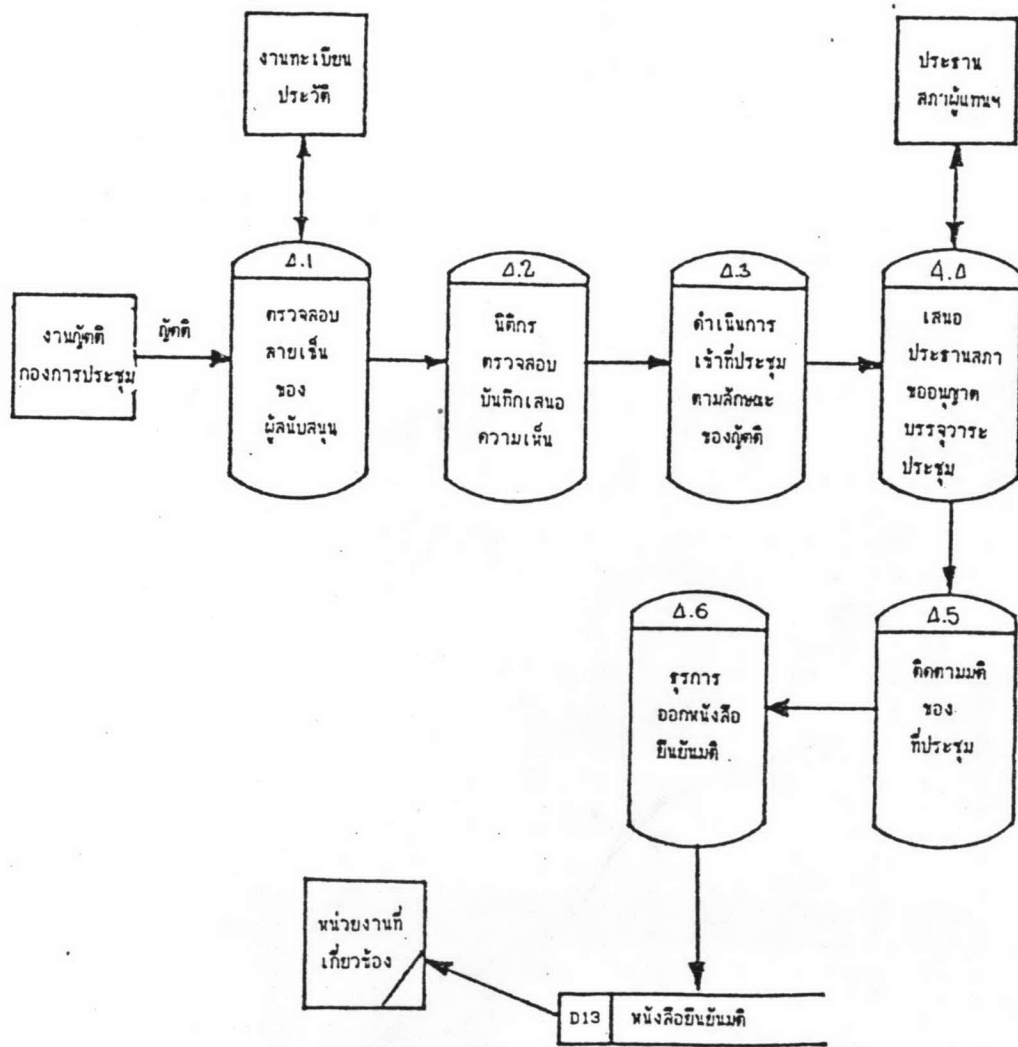


แผนภาพที่ 2.4 แสดงขั้นตอนการสรรหาจ้างรับจ้างพ.ร.บ.



แผนภาพที่ 2.5 แสดงขั้นตอนการดำเนินการเข้าที่ประชุมสภา และการติดตามผลการประชุม





แผนภาพที่ 2.7 แสดงขั้นตอนการดำเนินการของปฏิบัติต่างๆ

