

## บทที่ 4

## สรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่ออกบังคับใช้เป็นเวลานานกว่า 15 ปี ทำให้ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การบริหารงานและในทางปฏิบัติเกี่ยวกับมนุษย์ตามที่ McGreGor ได้รวบรวมไว้พอสรุปได้ดังนี้ <sup>1</sup>

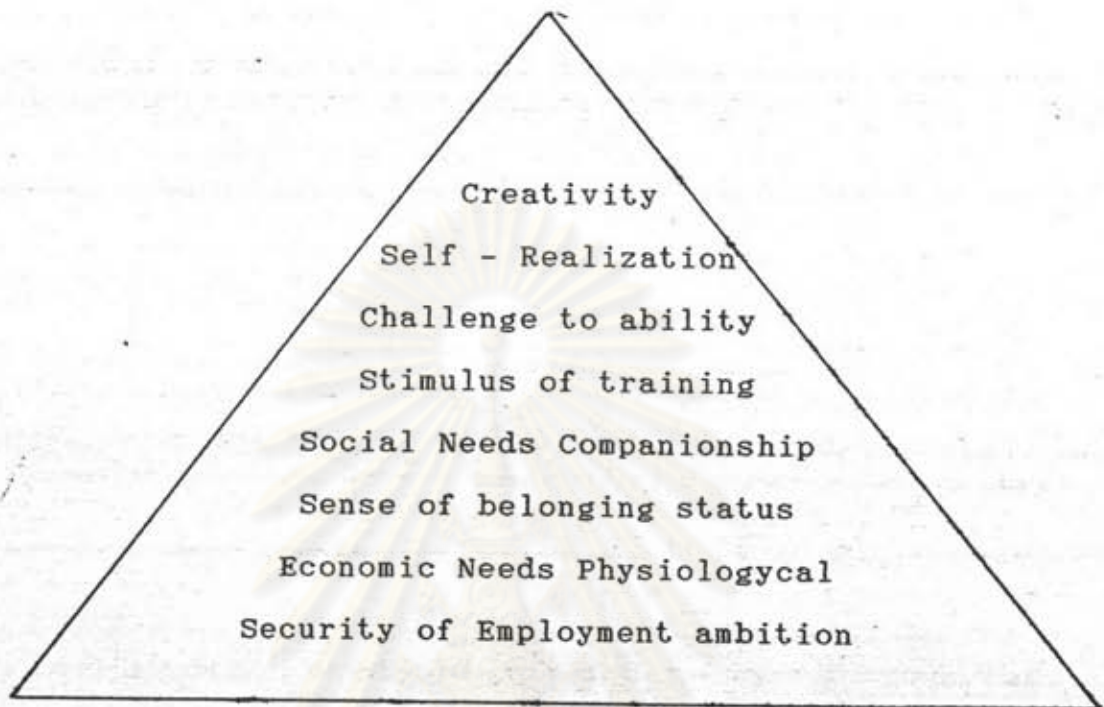
1. มนุษย์ไม่ชอบทำงานและพยายามเลี่ยงงานเท่าที่จะทำได้
2. เพราะเหตุที่มนุษย์ไม่ทำงาน จึงมีการควบคุม อำนาจการ ช่มชู้ ลงโทษ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
3. มนุษย์ชอบให้มีการอำนาจการ (Directing) เพราะต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และต้องการความมั่นคง

กฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ และหลักในกระบวนการบริหารงานบุคคล เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้ ดังนั้น หลักทฤษฎีและปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือการสร้างแรงจูงใจให้มนุษย์พึงพอใจในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการแสดงออกซึ่งความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ จะเป็นผลให้เกิดความสนใจในงานที่รับผิดชอบ (ตามภาพที่ 4 - 1) ดังนั้น กฎหมายจึงมีความสำคัญเพราะเป็นการกำหนดกรอบขอบเขตของผู้ปฏิบัติ กฎหมายที่ดีควรจะนำไปปฏิบัติได้ และทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ส่วนกฎหมายที่กำหนดขึ้นและไม่มีการนำไปปฏิบัติ หรือปฏิบัติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายก็เป็นเพียงกระดาษแผ่นเดียวเท่านั้น

---

<sup>1</sup> O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, (New York (6<sup>th</sup> edition) Harper & Row, Inc., 1971) P.P.197 - 198

แผนภาพที่ 3 การจูงใจบุคคลในองค์การ



ที่มา : Maurice W. Cumming, The Theory and Practive of  
 Personnel Management, (William Meineman Ltd., 1968)  
 P.31

การกำหนดกฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการ ก.ร. เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้<sup>2</sup>

- (1) การให้เกียรติ และตระหนักในผลงานที่ได้กระทำ
- (2) งานน่าสนใจ
- (3) การกำหนดกลุ่มสายงานเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี

<sup>2</sup> เกตุณี หงสนันท์ การบริหารงานบุคคลในราชการไทย (กรุงเทพมหานคร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ.2518).

- (4) ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ
- (5) มีความมั่นคงในการทำงาน
- (6) มีความก้าวหน้าซึ่งจะได้รับการพิจารณาอย่างเสมอภาคและยุติธรรม
- (7) มีการควบคุมที่ดี

รายงานจาก USOM โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้รวบรวมความต้องการของข้าราชการไทย ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือนดี
- (2) ความเข้มแข็งของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หมายถึงการทำงานที่มีการควบคุมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ
- (3) มีมาตรฐานการทำงานและการควบคุมดี
- (4) มีสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมแรงจูงใจเพียงพอ
- (5) ระบบการจ่ายตำแหน่งตั้งอยู่บนฐานของหน้าที่ความรับผิดชอบ และความสามารถ
- (6) การสอบแข่งขัน หรือคัดเลือก การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นไปอย่างยุติธรรม เชื่อถือได้ และประหยัด
- (7) มีการประสานงานที่ดี และมีการประเมินผล
- (8) มีการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการ
- (9) ใช้บุคลากรให้เป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

ความต้องการของข้าราชการ รัฐสภาจึงควรเป็นแนวทางให้กับคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในการกำหนดแนวทาง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบคุณธรรม (Merit System) ในกระบวนการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีมาตรฐานเป็นอิสระ ต่อเนื่อง หนักแน่น และมั่นคง ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาควรสร้าง ความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพสูงที่สุด เพื่อให้บุคคลมีสภาพทางจิตที่ดี ที่จะแสดงออกถึงความซื่อสัตย์ จงรักภักดี ความกระตือรือร้น การให้ความร่วมมือ ความหยิ่งในเกียรติของการเป็นข้าราชการ และการอุทิศให้กับหน้าที่ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะสร้างและรักษาบุคลากรซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดไว้ในองค์การ



กฎหมายที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์นี้ มีอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หลักการ และเหตุผลของกฎหมายได้ อันจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองไทยในที่สุด

#### 4.1 สรุป

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กฎหมายที่มีหลักการและเหตุที่ดี นับได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเหมาะสม ถ้าองค์การหรือบุคคลสามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) แล้วปรากฏว่าผลของการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้การบริหารงานของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขได้ในเรื่องของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และแนวทางในกระบวนการบริหารบุคคล

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างถูกต้อง เมื่อกฎหมายได้ถูกนำไปปฏิบัติและเกิดปัญหาขึ้นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีสภาพไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ จึงสมควรมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้ดีขึ้น เพื่อให้ปัญหาที่มีอยู่นั้นได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง

ปี พ.ศ. 2518 - 2524 เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้เริ่มใช้บังคับนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคือ ฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นระบบผู้แทนที่มีประชาธิปไตยสูง สภาพที่ปรากฏในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีลักษณะในทำนองเดียวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศด้วย และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือการเมืองมาเป็นธรรมนูญการปกครองปี พ.ศ. 2520 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สภาพของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น บุคลากรในปี พ.ศ. 2518 ที่มีประมาณ 200 คน ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 1,000 คน โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งต้องได้รับการแก้ไข

กฎหมายที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาถ้าไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้องค์การหรือบุคคลามีประสิทธิภาพ กฎหมายนั้นย่อมเปรียบได้กับเศษกระดาษที่ไม่มีคุณค่าใด ๆ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลโดยองค์การกลางหลาย ๆ แห่ง ไม่ประสบปัญหา เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ เป็นต้น องค์การกลางการบริหารงานบุคคลดังกล่าวได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ สร้างหลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่ประกอบไปด้วยระบบคุณธรรม ขจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป องค์การกลางบริหารงานบางแห่ง เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของ ก.ตร. และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ปรากฏว่ามีช่องว่างที่จะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ระบบคุณธรรม แต่กลับสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นในรูปคณะกรรมการ นอกจากนั้นลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และกลุ่มการเมืองได้เข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้น แม้จะเป็นงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เช่นข้าราชการตำรวจ แต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองหรือเข้ามาทางการเมือง ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้อย่างแท้จริงเกี่ยวกับงานรัฐสภา ไม่มีการต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง ดังนั้นคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจึงไม่มั่นคง ต่อเนื่อง และเป็นเอกภาพในการทำงาน ข้าราชการประจำได้แก่ เลขาธิการรัฐสภา ได้ชี้แนะเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และคณะกรรมการที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ได้ให้ความเชื่อถือ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาควรมีการปรับปรุงตามที่ได้เสนอแนะมาข้างต้น และควรให้นักวิชาการที่ศึกษาการบริหารงานของรัฐสภา และมีระบบคุณธรรม จริยธรรม และมีนิติปรัชญาได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการรักษาระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ก.ร. ควรหรือพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากองค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานการบริหารงานบุคคล เพื่อให้้องค์การกลางบริหารงานบุคคลทุกหน่วยมีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน มีความมั่นคงต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใด ๆ ที่จะเกิดขึ้น เมื่อได้ทำหน้าที่ในบทบาท (Role) ของกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้นเอง



#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พบว่ามีประเด็นปัญหาหลายประการซึ่งควรแก้ไขเพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

##### 4.2.1 ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีจิตสำนึกว่าเป็นข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรแก้ไขมาตรา 4 ดังนี้

"ข้าราชการรัฐสภา หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งได้พิจารณาจัดสรรให้"

การแก้ไขกฎหมายในมาตรานี้ เพื่อให้รัฐสภาได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณให้กับตนเองได้

##### 4.2.2 โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

1. มาตรา 6 โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญ ทำให้กฎหมายนำไปปฏิบัติไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะฝ่ายรัฐสภาหรือลักษณะของการเมืองไทยมีความไม่ต่อเนื่อง จึงทำให้กรรมการที่ดำรงตำแหน่ง เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นเลขาธิการรัฐสภา ควรเป็นรองประธานกรรมการ และสามารถแต่งตั้งเลขานุการ ก.ร. ดำเนินการเกี่ยวกับงานประจำของคณะกรรมการมากกว่านี้ จึงควรแก้ไขให้ ก.ร. ดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการประจำทำหน้าที่เลขานุการ ก.ร. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ร. มาตรา 6 ควรแก้ไขเป็นดังนี้

"มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า " คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา " เรียกโดยย่อว่า " ก.ร. " ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 1 เลขาธิการรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2 และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎร เลือกมีจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการรัฐสภาเสนอประธานรัฐสภาแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภา  
สามัญทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ร. หนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ร. อีกหนึ่งคน"

2. มาตรา 7 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรง  
คุณวุฒิไม่สามารถสนองตอบตามความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะคุณสมบัติของ  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการประจำได้รับการคัดเลือก ดังนั้นการเมือง  
ไทยจะไม่พัฒนา ถ้าหน่วยงานหรือองค์การที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติ  
ไม่พัฒนาไปตามความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรา  
นี้ควรมีการแก้ไขปรับปรุงไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มาตรา 7 ควรแก้ไขเป็น  
ดังนี้

"มาตรา 7 ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ  
ต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เคยดำรงตำแหน่งกรรมการข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่ง  
มาแล้วหรือเป็นนักวิชาการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ หรือตำแหน่งเทียบเท่า  
ระดับ 10 ในสาขารัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์

(2) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการ  
การเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง  
หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง"

3. มาตรา 8 วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อยู่ในตำแหน่ง 3 ปี  
ซึ่งนานเกินไป ควรมีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองไทย ซึ่งกำลังพัฒนา จะเห็น  
ได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยอยู่ในตำแหน่งเกินกว่า 2 ปีเลย ดังนั้นจึงควรแก้ไขให้สอดคล้อง  
กับสภาพการเมืองไทย โดยการให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งคราวละ  
2 ปี ซึ่งสอดคล้องกับสภาหรือวาระในความเป็นจริงของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 8 ที่ได้รับการแก้ไขควรมีลักษณะดังนี้

"มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี"

#### 4.2.3 .หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นการ  
จำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาและการกำหนดจำนวนรายชื่อของผู้ทรงคุณวุฒิ



ควรแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบ โดยการให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา เพื่อสนองตอบความต้องการของสมาชิกรัฐสภา มาตรา 10 ควรมีการแก้ไขดังนี้

"มาตรา 10 ในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานรัฐสภากำหนด"

#### 4.2.4 อำนาจหน้าที่ของ ก.ร.

อำนาจหน้าที่ของ ก.ร. ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหารบุคคล และการรักษาระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีความเต็มใจอุทิศการทำงานสนองตอบความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น มาตรา 13 จึงควรมีการแก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

"มาตรา 13 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาก่อนสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับนโยบายการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(2) กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(3) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ติความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้

พระราชบัญญัตินี้

(5) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(7) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(8) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ"

#### 4.2.5 - วันเวลาการทำงานและการลาหยุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ตามมาตรา 16 ก.ร. ควรใช้อำนาจในการกำหนดวันเวลาทำงานและการลาหยุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานในการให้



บริการสมาชิกรัฐสภา โดยมีระยะเวลาที่เป็นมาตรฐานชั่วโมงการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ มาตรา 16 ควรแก้ไขดังต่อไปนี้

"มาตรา 16 วันเวลาทำงานวันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นไปตามที่ ก.ร. กำหนด"

#### 4.2.6 การบรรจุแต่งตั้ง

หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งควรได้รับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามัญ และประธานรัฐสภาควรมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการ โดยความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่นเดียวกับต่างประเทศ ที่กำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง มาตรา 28 และมาตรา 36 ควรแก้ไขดังนี้

"มาตรา 28 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 11 ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 9 และระดับ 10 ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.ร. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ตำแหน่งระดับ 11 ให้มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และถ้าได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาก็สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก"

"มาตรา 36 การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 28 แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาสั่งเลื่อน"

#### 4.2.7 การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา

ในกรณีของการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา ควรให้ความมั่นคงต่อข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อมิให้ผู้บังคับบัญชากลับแกลังหรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้นำหลักระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงาน เช่น คณะกรรมการของต่างประเทศ ให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้เรียกร้องสิทธิที่เกิดจากความเสียหายจากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ จึงควรแก้ไขดังนี้

"มาตรา 57 ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 28 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ต้องใช้คุณสมบัติ เฉพาะที่ผู้ต้นมืออยู่

เงินเดือนของผู้ถูกสั่งพักราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยงานนั้น ส่วนในกรณีสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาเป็นยุติแล้วและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นถูกสั่งพักราชการ

ให้ ก.ร. มีอำนาจออกกฎ ก.ร. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา

ภายหลังการสอบสวนเสร็จสิ้นลง และผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีความผิด ผู้ถูกสั่งพักราชการสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กล่าวหาได้"

#### 4.2.8 - หลักประกันความมั่นคงในราชการ

ในกรณีนี้เมื่อมีการลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้กระทำความผิดและผู้นั้นไม่มีสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้มีการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการระบวคนการ



บริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงควรให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ใช้สิทธิในการร้องทุกข์ได้ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่ ดังนี้

"มาตรา 60 จัตวา ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดที่ร้องทุกข์และได้รับพิจารณาจาก ก.ร. ว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน และไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมาย ก.ร. แต่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุใด ๆ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเรียกค่าเสียหายซึ่งเกิดจากเหตุการณ์ดังกล่าว แล้วแต่กรณี"

#### 4.3 การเสนอแนะโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน กท 10300

ธันวาคม 2536

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่..) พ.ศ....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล

ข้าพเจ้าขอเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ มาเพื่อได้โปรด  
นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ใช้ได้แล้ว ก็ขอได้  
โปรดนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

ผู้เสนอ

(.....)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัด.....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

พรรค

ได้พิจารณาแล้วมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

กล่าวได้

(ลงชื่อ)

(.....)

หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน



ผู้รับรอง

- |          |          |
|----------|----------|
| 1. ....  | 2. ....  |
| (.....)  | (.....)  |
| 3. ....  | 4. ....  |
| (.....)  | (.....)  |
| 5. ....  | 6. ....  |
| (.....)  | (.....)  |
| 7. ....  | 8. ....  |
| (.....)  | (.....)  |
| 9. ....  | 10. .... |
| (.....)  | (.....)  |
| 11. .... | 12. .... |
| (.....)  | (.....)  |
| 13. .... | 14. .... |
| (.....)  | (.....)  |
| 15. .... | 16. .... |
| (.....)  | (.....)  |
| 17. .... | 18. .... |
| (.....)  | (.....)  |
| 19. .... | 20. .... |
| (.....)  | (.....)  |

ศูนย์วิทยุโทรคมนาคม  
 ภาควิชาวิศวกรรมโทรคมนาคม  
 ภาควิชาวิศวกรรมโทรคมนาคม

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ...)  
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า "ข้าราชการรัฐสภา" ในมาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 13 มาตรา 28 มาตรา 36 มาตรา 57 และเพิ่มเติม มาตรา 60 จิตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

เหตุผล

เนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้จัดแบ่งส่วนราชการ การจัดงานธุรการ ปรับปรุงส่วนราชการ และระเบียบปฏิบัติราชการของหน่วยราชการที่ให้ความสนับสนุน และช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสม และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น โดยสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กระทำหลายครั้ง แต่มีบางส่วนไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารยังเข้าควบคุม กำกับดูแลทางอ้อม โดยเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531 ซึ่งทำให้การพัฒนากระบวนการเมืองของประเทศไทยไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วเท่าที่ควร อันทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมืองด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





ให้เลขาธิการรัฐสภาเสนอประธานรัฐสภาแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ร.หนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ร.อีกหนึ่งคน  
มาตรา 7 ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เคยดำรงตำแหน่งกรรมการข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งมาแล้วหรือเป็นนักวิชาการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือตำแหน่งเทียบเท่าระดับ 10 ในสาขารัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์

(2) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี"

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 13 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับนโยบายการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(2) กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(3) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้

พระราชบัญญัตินี้

(5) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(7) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(8) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญบำนาญข้าราชการ"



มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 28 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 11 ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 9 และระดับ 10 ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.ร. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ตำแหน่งระดับ 11 ให้มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และถ้าได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา ก็สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก"

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 36 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 28 แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาสั่งเลื่อน"

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 57 ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 28 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีการณ์ที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ให้

ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับ เดียวกันที่ต้องใช้คุณสมบัติ เฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่

เงินเดือนของผู้ถูกสั่งพักราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วย การนั้น ส่วนในกรณีสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาเป็นยุติ แล้วว่าผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นถูกสั่งพักราชการ

ให้ ก.ร. มีอำนาจออกกฎ ก.ร. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา

ภายหลังการสอบสวนเสร็จสิ้นลง และผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีความผิด ผู้ถูกสั่งพักราชการสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กล่าวหาได้"

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 60 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

"มาตรา 60 จัตวา ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดที่ร้องทุกข์และได้รับการ พิจารณาจาก ก.ร. ว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติ ต่อตนให้ถูกต้อง หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน และไม่มี ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมาย ก.ร. แต่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราช บัญญัตินี้ด้วยเหตุใด ๆ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเรียกค่าเสียหายซึ่งเกิดจากเหตุการณ์ดังกล่าว แล้วแต่กรณี"

มาตรา 10 ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

.....

.....