

บทที่ 2

กฎหมายการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นเป็นสังขธรรมและดำรงอยู่ตลอดเวลา คือ การเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์การ การเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การคือ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมซึ่งได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน การเปลี่ยนแปลงทั้งสองด้านจะเห็นได้ว่ามนุษย์ได้เข้าไปแทรกแซงอยู่ในส่วนของการปฏิบัติงาน เพราะความสำเร็จต่าง ๆ ของหน่วยงานในภาครัฐบาล และภาคเอกชนขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ตลอดจนความเอาใจใส่ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานและบริหารงาน เช่น ปัญหาจากการวินิจฉัยงาน การวางแผน การบริหารงาน การจัดรูปองค์การ การควบคุมบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องของบุคคลทั้งสิ้น

ทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารงาน หมายถึง เงิน วัสดุอุปกรณ์ ระบบการบริหารงาน และบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้บริหารงานบุคคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้น นักบริหารงานบุคคลต้องค้นคว้าวิธีการ และเทคนิคใหม่ ๆ มาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายให้ดีที่สุด ในปัจจุบันฝ่ายรัฐบาลได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นแผนที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้รองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการผลิตของประเทศในอนาคตตนเอง จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคล ย่อมเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานและบริหารงาน เพื่อให้องค์การหรือหน่วยงานสามารถบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยนั่นเอง

2.1 แนวความคิดการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดซึ่งได้มีการจัดระบบรัฐบาลให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ ความเชื่อและลัทธิที่แต่ละประเทศยึดถือ เป็นแนวทางในการปกครอง ระบอบการปกครองเดียวกัน อาจมีการจัดระบบรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไปได้

"ระบบรัฐบาล หมายถึง การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า รัฐบาล ในความหมายถึง อำนาจหน้าที่ในการนี้ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง ¹ ระบบรัฐบาลภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 3 ระบบใหญ่ ๆ ซึ่งแต่ละระบบมีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่แตกต่างกันออกไป ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์การบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแตกต่างกันไปตามระบบรัฐบาลหลัก ๆ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งแยกได้เป็น 3 ระบบ คือ

1. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)
2. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)
3. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary Presidential System)

2.1.1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบบที่ไม่ยึดการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือเคร่งครัด องค์กรที่สำคัญในระบบรัฐสภามี 3 องค์กร คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นการยึดหลักการแบ่งแยกองค์การและแบ่งแยกหน้าที่ โดยให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้อกันได้มากพอสมควร เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ดังนั้นระบบรัฐสภาจึงมีโครงสร้างหลักที่สำคัญดังนี้

¹ วิษณุ เครืองาม "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, พ.ศ. 2530) หน้า 252.

- ก. ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยแยกองค์กรที่สำคัญในระบบเป็น 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล
- ข. ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐสภา ประมุขของประเทศหมายถึง พระมหากษัตริย์ หัวหน้ารัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรี
- ค. ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง การดำเนินการทางการเมืองของประมุขของประเทศจะมีบุคคลอื่น ๆ รับผิดชอบแทน

ประเทศที่มีการใช้ระบบรัฐสภา ได้แก่ อังกฤษ ญี่ปุ่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เป็นต้น องค์กรที่สำคัญในระบบรัฐสภา คือ รัฐสภา หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการสร้างเครื่องมือ (tools) เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน่วยงานรองรับการทำงาน และมีบุคลากรทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการบริหารบุคคลของหน่วยงานในฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้บุคลากรของฝ่ายรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีผลให้ฝ่ายรัฐสภาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วย แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแตกต่างกันไป ซึ่งในระบบรัฐสภา ผู้วิเคราะห์จะได้เสนอแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาดังนี้

(1) ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษมีองค์การกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล 2 องค์การ² คือ

ก. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ทำหน้าที่ในการรักษาระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากรรับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ข. สำนักงานบริหารและงานบุคลากร (Management and Personnel Office) ทำหน้าที่ถ่ายทอดนโยบายออกกฎระเบียบและดูแลระบบบริหารงานบุคคลทั่วไปของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาล

² Derbyshire pp.60 - 91 : 1982

ทั้งสองหน่วยงานจะทำหน้าที่ในการเลือกสรรข้าราชการ และ ลูกจ้างเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้กับหน่วยงานของรัฐบาลทุกหน่วยงาน ออกข้อบังคับ กฎ ระเบียบ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีมาตรฐานเดียวกันภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) และหน่วยงานกลางการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นโดย Pendleton Acts³ ในปี ค.ศ. 1883

ระบบรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบัญญัติกฎหมายขึ้น เพื่อบังคับแก่กิจการ ทั้งปวง รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง ได้แบ่งรัฐสภาออกเป็น 2 สภา⁴ คือ

ก. สภาขุนนาง (House of Lords) มีหน่วยงานที่ให้ บริการแก่สมาชิกที่มีหัวหน้าผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคลของสภาขุนนาง ซึ่งได้รับการ แต่งตั้งจากประมุขของรัฐ

ข. สภาสามัญ (House of Common) มีหน่วยงานที่ให้ บริการแก่สมาชิกของสภาโดยมีหัวหน้าหน่วยในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของสภา คือ Clerk of the House ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐเช่นเดียวกัน สภาสามัญ มีอำนาจตาม Parliament Acts 1911 บุคลากรของหน่วยงานที่ให้บริการทั้งสองสภา ผ่านการคัดเลือก ทดลองปฏิบัติงานและบรรจุแต่งตั้งจากองค์การกลางทั้งสองหน่วยงาน ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของหน่วยงานของสภาขุนนางและสภาผู้แทนก็จะ เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประการ

(2) ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีองค์การระดับชาติเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล 2 องค์การ⁵ คือ

³ ไพโรจน์ สิตปรีชา คำบรรยายวิชาหลักการบริหารงานบุคคล นิสิตชั้น ปริญญาโทบัณฑิต (กรุงเทพมหานคร, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2532).

⁴ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย p.p. 386.

⁵ Kubota pp. 20 - 21 : 1985.

ก. การบุคคลแห่งชาติ (National Personnel Authority) เป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคลในรูปคณะกรรมการ (Commission) มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ และมีหน้าที่เสนอแนะตลอดจนมีหน้าที่กึ่งนิติบัญญัติและกึ่งตุลาการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทุก ๆ ด้าน

ข. หน่วยงานบริหารทั่วไป (General Affairs Agency) เป็นองค์การกลางของหน่วยงานทั่วไปที่รับนโยบายต่าง ๆ จากการบุคคลแห่งชาติไปปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้วางไว้โดยเคร่งครัด

รัฐสภาญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 สภา และมีหน่วยงานที่ให้บริการและช่วยเหลือสภาทั้ง 2 แห่งแยกจากกันเป็น 2 หน่วยงานคือ

ก. สภาสูง (House of Councillors) เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการทำงาน เลขาธิการสภาสูงเรียกว่า Secretary General of House of Councillors ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาสูง ข้าราชการและลูกจ้างได้รับการเลือกสรรจากการบุคคลแห่งชาติ และหน่วยงานบริหารทั่วไป

ข. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน โดยมีหน่วยงานทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการทำงานของสมาชิกสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า Secretary General of House of Representatives ได้รับการเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎร ในทำนองเดียวกันกับข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานที่ให้บริการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการเลือกสรรมาจากการบุคคลแห่งชาติและหน่วยบริหารทั่วไป

2.1.2 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีเป็นระบบรัฐบาลอีกแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากระบบรัฐสภาของอังกฤษ กติกา กฎเกณฑ์ของระบบประธานาธิบดีได้เขียนไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีโครงสร้างดังนี้

ก. ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ระบบประธานาธิบดี เกิดจากความเข้าใจที่ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้องจึงนำทฤษฎีมาเป็น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและนำไปปฏิบัติ โดยแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจอยู่ที่องค์กรของแต่ละฝ่ายซึ่งแยกออกจาก กันโดยเด็ดขาด ไม่มีการก้าวท้าวกัน

ข. ประมุขของประเทศเป็นคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาลประธานาธิบดีมา จากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้ารัฐบาล

ค. ประมุขของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง ประธานาธิบดีมา จากการเลือกตั้ง ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยมีการเข้าออกตามวาระ ผลงานประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินในที่สุด และประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

ง. สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลก็มาจากการเลือก ตั้งของประชาชนด้วย รัฐบาลมีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาล จึงอยู่โดยไม่ต้องอาศัยความไว้วางใจของสภา

จ. สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล จากการแบ่งแยก อำนาจโดยเคร่งครัด รัฐบาลและรัฐสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้ง สภาจึงควบคุมการ ทำงานของรัฐบาลไม่ได้ และรัฐบาลเสนอร่างกฎหมายพร้อมกับเข้าร่วมประชุมสภาตาม ปกติไม่ได้ ไม่มีการยุบสภา จากหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐบาลไม่มีสิทธิเสนอให้ยุบสภา ศูนย์อำนาจจะอยู่ที่ประธานาธิบดีซึ่งสามารถใช้อำนาจเช่นประมุขของรัฐ และมีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีด้วย

ประเทศที่มีการใช้ระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นแบบอย่างชัดเจน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล ในการวิเคราะห์การบริหารงานของ ข้าราชการฝ่ายรับสภาของระบบประธานาธิบดี ผู้วิเคราะห์เสนอประเทศสหรัฐอเมริกา เพียงประเทศเดียว

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแบ่งองค์การเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลในภาครัฐออกเป็น 3 งาน ซึ่งมีลักษณะงานที่แตกต่างกันออกไป และทั้งสาม องค์การนั้นต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุม (Check and Balance)

การทำงานซึ่งกันและกัน การบริหารงานบุคคลภาครัฐที่แบ่งออกเป็น 3 องค์การ^๖ คือ

ก. สำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management) หรือ OPM ทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย จัดระบบและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ

ข. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) หรือ MSPB องค์การนี้ทำหน้าที่ในการปกป้อง และควบคุมและให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม

ค. คณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labour Relations Authority) หรือ FLRA ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่าง ๆ กับองค์การข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ^๗
ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหรือคำสั่งที่สำคัญที่เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. U.S. Constitution, 1st and 5th Amendment
2. U.S. Constitution, 14th Amendment
3. Civil Rights Act of 1871 (based on 14th Amendment)
4. Executive Order 11141 (1964) Title VI, 1964 Civil Rights Acts
5. Title VII, 1964 Civil Rights Acts (as amended in 1972 by the Equal Employment Acts)
6. Executive Orders 11246 and 11375 (1965)

^๖ Thompson, J.D. pp.80-84 : 1979

^๗ William F. Glulick "Personnel : A Diagnostic Approach, Third Edition" (Business Publication, INC, 1982.)

7. Age Discrimination in Employment Acts of 1967
8. Executive Order 11478 (1969)
9. Revenue Sharing Acts of 1972
10. Rehabilitation Acts of 1973. Executive Order no.11914 (1974)
11. Vietnam Era. Veterans Readjustment Acts of 1974

รัฐสภา^๑ ของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate)

ก. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคนละสองปี โดยเลือกมาจากแต่ละมลรัฐ มีจำนวนแตกต่างกันตามจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนโดยหัวหน้าหน่วยเรียกว่า "Clerk of the House"^๒ ได้รับการเลือกและแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร มีอายุตามระยะเวลาของสภา (Term of Congress : 2 years) ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานของสภาผู้แทนราษฎร ต้องผ่านการเลือกสรรทดลองปฏิบัติงาน บรรจุแต่งตั้ง มีความก้าวหน้าในอาชีพโดยผ่านทางสำนักงานการบริการงานบุคคล (OPM) ขณะที่ MSPB เข้าควบคุมให้การบริการงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรม ส่วนในด้านการพิจารณาเกี่ยวกับค่าจ้างแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ FLRA จะทำหน้าที่เชื่อมฝ่ายบริหารของหน่วยงานกับข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ

ข. วุฒิสภา (Senate) เป็นสภาสูง โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคนละ 6 ปี โดยเลือกมาจากทุกมลรัฐ ๆ ละ 2 คน หัวหน้าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือการทำงานของสภาสูง (Senate) เรียกว่า "Secretary of the Senate" ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาโดยได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานนี้ได้รับการเลือกสรรจากองค์การที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน

^๑ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 137.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า 386.

(3) ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลชื่อ Civil service Commission ทำหน้าที่เฉพาะกำหนดมาตรฐานและบังคับใช้กฎหมาย กฏระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก การใช้ประโยชน์ การฝึกอบรม และการรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือน

รัฐสภาของฟิลิปปินส์เป็นรัฐสภาแห่งชาติ (National Assembly) มีเลขาธิการรัฐสภาที่เรียกว่า Secretary General ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานของรัฐสภาผ่านการคัดเลือกจากองค์การกลางบริหารงานบุคคลตามมาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมาย กฎเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก การรักษาวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย

2.1.3 ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary Presidential System) ระบบนี้เป็นการกำหนดมาตรการหรือกติกาใหม่ ๆ ซึ่งมีความเหมาะสมกับประเทศฝรั่งเศส เป็นการนำเอาลักษณะที่ดีของระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภามาผสมผสานกัน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ¹¹

ก. มีประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งเรียกว่าประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่ง 7 ปี และมาจากการเลือกตั้งสองรอบ

ข. ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มิใช่หัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งหรืออาจถอดถอนได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนอง เช่น ระบบรัฐสภา

ค. นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา

¹¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 269.

¹² Raksasataya & Siedentope pp.138 : 1980

ง. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่นการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

จ. ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ฉ. ประธานาธิบดีมีอำนาจมากกว่าในระบบรัฐสภา เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีการใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์สำคัญได้เหมือนประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

ช. การจำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายให้รัฐสภาออกกฎหมายบางอย่างได้ และรัฐบาลขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกกฎหมายก็ได้

ซ. ไม่มียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นระบบประธานาธิบดีแต่ยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เกี่ยวข้องกันได้คือ รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายได้ แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ เช่นระบบประธานาธิบดี

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากข้าราชการพลเรือน รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) และวุฒิสภา (The Senate)¹²

(1) สภาผู้แทน (The National Assembly) สมาชิกสภาผู้แทนได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงและทั่วไป มีข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้บังคับบัญชากิจการในสภาผู้แทนทั้งหมดคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีผู้ช่วย 2 คนคือ

(1.1) Secretary General of the National Assembly and the Presidency คือ เลขาธิการรัฐสภาฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการบริหารทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร

¹² สภาวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร, สภาวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ.2516) หน้า 11.

(1.2) Secretary General of the Questure คือ เลขาธิการรัฐสภาฝ่ายร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยทั้งสองตำแหน่งนั้นควบคุม ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการแต่งตั้งจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน (The Bureau of the National Assemble)¹³

(2) วุฒิสภา (The Senate) สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดย การออกเสียงทางอ้อม ผู้แทนดินแดนต่าง ๆ ของสาธารณรัฐประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอก ประเทศฝรั่งเศสมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ วุฒิสภามีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (The Bureau of the Senate) เกษียณอายุ 65-70 ปี ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา โดยมีเลขาธิการวุฒิสภา 2 คน ที่ทำหน้าที่ดูแลสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วย

2.1 Secretary General of the Senate

เลขาธิการวุฒิสภาฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารสำนักงาน

2.2 Secretary General of the Questure

เลขาธิการวุฒิสภาฝ่ายร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ในเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับการ ร่างกฎหมาย เช่น การประชุมสภา การประชุมกรรมาธิการ เป็นต้น เลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองท่านได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (The Bureau of the Senate)¹⁴ เกษียณอายุราชการ 65 ปี และต่ออายุได้ถึง 70 ปี

จากแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้นพอสรุปแนวความคิดและทฤษฎีได้ว่า องค์การกลางบริหาร งานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คือรูปแบบของการสร้างระบบคุณธรรม (Merit System) มาแทนที่ระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) ซึ่งต้องมีการบริหารงาน บุคคลที่มีมาตรฐานเดียวกันในการบริหารข้าราชการของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน หรือแม้แต่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาก็ตาม จะเห็นได้ว่าอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวแม้ว่า

¹³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 372.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 372.

บางแห่งจะแบ่งแยกองค์การออกเป็นสองหรือสามองค์การก็ตาม แต่ข้าราชการของหน่วยงานของรัฐต้องผ่านกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรฐานเดียวกัน

2.2 รูปแบบขององค์การกลางบริหารงานบุคคล

การธำรงรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลว่าจะสามารถต้านทานอิทธิพลหรือแรงบีบบังคับทางการเมือง และสามารถเสริมสร้างสมรรถนะให้กับการบริหารงานบุคคลของรัฐได้มากน้อยเพียงไร เพราะบางรูปแบบอาจก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามระบบคุณธรรม บางรูปแบบก่อให้เกิดความลึกลับเหลือมล้ำ หรือบางรูปแบบมีลักษณะเป็นการตกลงประนีประนอมกันของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง มากกว่าที่จะเป็นการรักษาหลักการตามระบบคุณธรรมโดยเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้รูปแบบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหารของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถธำรงรักษาหลักการตามระบบคุณธรรมได้ดีที่สุดนั่นเอง

จากรูปแบบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่าการจัดองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลนั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจำแนกได้ 4 รูปแบบดังนี้คือ

1. รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
2. รูปแบบผู้อำนวยการ (director-general) ประกอบด้วยผู้บริหารอาชีพที่รับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหารกล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยตรง
3. รูปแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้อำนวยการ เป็นรูปแบบที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการออกจากกัน ให้ทำหน้าที่กันคนละด้าน เช่น มอบหมายให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ส่วนหน้าที่ในการปฏิบัติงานประจำ หรือการนำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการ เป็นต้น

4. รูปแบบกระทรวงหรือทบวง จะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานถาวร ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าระดับกระทรวงหรือทบวง ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าแต่ละรูปแบบมีความแตกต่างอยู่บ้าง ดังนั้นการที่ประเทศใดจะใช้รูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่ส่วนมากมักจะใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ใช้ในการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ สามารถกระทำได้รอบคอบ และเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการ (Collective responsibility) และแม้ว่ายังมีจุดอ่อนอยู่บ้างเกี่ยวกับการขาดความคิดริเริ่มหรือมองปัญหาไม่ตรงประเด็น โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการบางท่านไม่ได้สัมผัสกับการบริหารงานบุคคลมาโดยตรงและขาดประสบการณ์ในด้านนี้ แต่ก็ยังถือว่าเป็นรูปแบบที่จะใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงได้มากกว่าแบบที่มีผู้บริหารรับผิดชอบเพียงคนเดียว และการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่ที่มอบหมาย

2.3 ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลของไทย

2.3.1 ความหมายการบริหารงานบุคคล นักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลไว้ต่างกัน

Maurice W. Comming¹⁵ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า "เป็นการหาและเก็บรักษาคงงานไว้" (To get and keep works)

¹⁵ Maurice W. Comming, The Theory and Practive of Personnel Management (Heinemann : London, 1968).

Edwin B. Flippo ¹⁶ ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคล หมายถึง การวางแผนงาน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การสั่งการ (Directing) และการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่ที่มอบหมาย

เกศินี หงสนันท์ ¹⁷ ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคลเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วยการนำเอาวิธีการต่าง ๆ มาใช้กับทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการรู้จักสรรหา บรรจุบุคคลเข้าทำงานอย่างเหมาะสม ตลอดจนรู้จักกระตุ้นให้เขาเหล่านั้นเกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานด้วยความเอาใจใส่และพึงพอใจในงานนั้น ๆ อีกด้วย"

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลมิได้อยู่ในสาขาวิชาประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ในทางกฎหมายมีความสำคัญมากเพราะการบริหารงานบุคคลจะประสบความสำเร็จได้เมื่อมีกฎหมาย (Laws) และกฎข้อบังคับ (Codes) ต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อควบคุมผู้ปฏิบัติให้ดำเนินการด้านบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการสรรหาคัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานที่กำหนดไว้ ตลอดจนเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีการนำไปปฏิบัติด้วย จากการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์การสหประชาชาติ ได้สรุปผลไว้ว่าการควบคุมผู้ปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลให้ดำเนินไปด้วยดีได้นั้นจำเป็นต้องมี "กฎหมาย" (Laws) และ "กฎข้อบังคับ" (Codes) ต่าง ๆ และเพื่อให้กฎหมายนั้นเกิดผลจำเป็นต้องการปฏิบัติอย่างจริงจังเป็นการสนับสนุนด้วย ¹⁸

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของกฎหมายระเบียบข้าราชการของไทย ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลในราชการไทย เพื่อเปรียบเทียบกับแนวความคิดของต่างประเทศ

¹⁶ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, ((2nd), edition, Mcgraw-Hill Inc., 1966.)

¹⁷ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย หน้า 1 (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์) พ.ศ.2518.

¹⁸ United Nation, Handbook of Civil Service Laws and Practives (New York, 1966.)

2.3.2 วิวัฒนาการความเป็นมาของกฎหมายระเบียบข้าราชการไทย

ตามความหมายของการเป็นข้าราชการนั้นถือว่าเป็นอาชีพให้บริการ (Career Service) ของบุคคลกลุ่มหนึ่งยึดถือเป็นบริการที่ให้ต่อประชาชนโดยตรง โดยกระบวนการที่มาตามครรลองของระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย คือ รัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็น "นายจ้าง" ของข้าราชการและ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐบาล ไม่มีความรับผิดชอบในด้านนโยบาย ข้าราชการที่กล่าวถึงเป็นประเภทข้าราชการพลเรือน "ซึ่งในภาษาอังกฤษมีคำหลายคำที่มีความหมายเช่นเดียวกันนี้ เช่น "Civil Service", "Public Service" หรือ "Classified Service" ¹⁹

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ "ข้าราชการพลเรือน" ไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย"

จากการวิจัยของผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติ ได้สำรวจแล้วพบว่า ระบบการบริหารงานที่จะนำไปใช้กับทุกประเทศไม่มี ประเทศต่าง ๆ ต้องประยุกต์ใช้ และจากการสำรวจพบว่าระบบการบริหารที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศกำลังพัฒนา คือ ระบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทน (Representative) ที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย (Laws) หรือ กฎข้อบังคับ (Codes) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมาย กฎข้อบังคับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล ²⁰

¹⁹ เกตุนี หงสนันท์ "การบริหารงานบุคคลในราชการไทย" คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2518.

²⁰ United Nation, Handbook of Civil Service : Law and Practives, New York, 1966.

2.3.3 วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย

การบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นในราชการไทยสมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1800-1900) ซึ่งมีลักษณะพ่อปกครองลูก กฎหมายไม่มีแต่เป็นจารีตประเพณี โดยมีกษัตริย์เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคล ต่อมาในปี พ.ศ. 1893-1974 ในสมัยอยุธยา วัฒนธรรมและระบบการปกครองเป็นระเบียบแบบแผนขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากเขมร ระบบการปกครองมีลักษณะเป็น "นาย-บ่าว" ไม่มีกฎหมายเช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 1991 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดระบบข้าราชการชั้น เรียกว่าระบบศักดินา ให้ข้าราชการถือสิทธิในที่ดินได้ตามตำแหน่งหน้าที่ มีการกำหนด "ราชทินนาม" โดยมีตำแหน่ง ชั้นยศ บันทึกลงไว้ใน "ทำเนียบ" บอกตำแหน่งยศศักดิ์สูงสุดลงมาถึงต่ำสุดของแต่ละกรมและขยายไปตามท้องถิ่น ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ออกเป็นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้ง ซึ่งถือเป็นกฎหมาย การเป็นข้าราชการในสมัยนี้ได้มีการกำหนดเป็นจารีตประเพณีว่าบุคคลที่เป็นชาย เมื่อมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์แล้วต้องเข้ารับราชการทุกคน ด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สม มีมูลนายเป็นเจ้าของสังกัดสำหรับใช้งาน เมื่ออายุถึง 20 ปี จึงย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง เข้ารับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ในสมัยกรุงธนบุรีก็ดำเนินการต่อมาแต่มีการผ่อนผันคือ

1. ผู้ใดมีบุตรเข้ารับราชการ 3 คน ผู้เป็นบิดาพ้นหน้าที่ได้
2. จะพ้นจากหน้าที่ราชการได้เมื่อมีอายุครบ 60 ปี
3. เมื่อเสีย "ค่าราชการ" แทนตัวเป็นเงินปีละ 18 บาท

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การบริหารงานบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2325 ซึ่งอิทธิพลทางตะวันตกได้แพร่หลายมาในประเทศไทย มีการนำระบบบริหารงานบุคคลใหม่ ๆ มาใช้ในไทยคือ

1. ระบบที่ปรึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศ
2. การส่งนักเรียนไทยไปศึกษาอบรมต่างประเทศ เพื่อเข้ามารับราชการแทนที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ
3. ตั้งสถาบันการฝึกอบรมการเป็นข้าราชการเช่น โรงเรียนมหาดเล็กหลวงและภายหลังเปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อผลิตผู้ได้รับการอบรมอย่างดีในแต่ละแขนงเพื่อเข้ารับราชการ ในขณะที่เดียวกันมีการตั้งเรียนกฎหมายขึ้น เพื่อการศึกษาอบรมทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยฝึกให้คนเข้าทำงานในกระทรวงยุติธรรมและเข้าปฏิบัติงานในด้านการบริหารของรัฐบาลทั่วไป ในปี พ.ศ. 2460 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย จึงทรงดำริเห็นว่า ควรจัดการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นแบบแผนให้ได้คนมีความรู้ความสามารถมารับราชการเป็นอาชีพและให้การทำงานมีประสิทธิภาพจริง ๆ ในปี พ.ศ. 2471 จึงมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้น โดยกำหนดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ สำระสำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) เพื่อควบคุมข้าราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ออกมา และหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐเจ้าฟ้ามาเป็นระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการปรับปรุง แก้ไขอีกหลายครั้งซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ

1. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476
2. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477
3. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479
4. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480
5. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482
6. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484
7. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484
8. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2485
9. พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2485

10. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495
11. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497
12. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2499
13. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2499
14. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4)
พ.ศ. 2502
15. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5)
พ.ศ. 2502
16. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6)
พ.ศ. 2509
17. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 7)
พ.ศ. 2510
18. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8)
พ.ศ. 2511
19. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 9)
พ.ศ. 2512
20. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 แก้ไขเพิ่มเติม
พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497
21. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 358 แก้ไขเพิ่มเติม
พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497
22. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 362 แก้ไขเพิ่มเติม
พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497
23. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 10)
พ.ศ. 2516
24. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 11)
พ.ศ. 2517

25. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 12)
พ.ศ. 2517

26. พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อให้งานของรัฐเกิดผลดีที่สุด ประหยัดและจัดการก้าวภายในหน้าที่ต่าง ๆ ให้มีน้อยที่สุด

2. ปรับปรุงส่งเสริมทางด้านการติดต่อสื่อสาร (Communication) การสั่งงาน (Command) การประสานงาน (Coordination) การกำหนดการรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติงานและการบริหารงานไว้อย่างชัดเจน

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) และฝ่ายตุลาการ (Judicial) มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้าราชการพลเรือนทุกประเภทจะใช้วิธีการสรรหาตามระบบคุณธรรมและความเหมาะสม ตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลแยกออกไปอีกหลายหน่วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ได้กำหนดว่าให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.พ." ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ ซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าสิบสองคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยต้องเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ถ้าออกจากราชการพลเรือน ให้พ้นจากตำแหน่ง ฐานะของ "ก.พ." ในทางวิชาการ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. เป็นหน่วยควบคุมระบบคุณธรรม
2. เป็นศูนย์กลางประสานระเบียบข้าราชการพลเรือน
3. เป็นคณะกรรมการออกกฎและระเบียบข้าราชการพลเรือน
4. เป็นผู้ปฏิบัติการบริหารงานบุคคล
5. เป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของข้าราชการพลเรือน
6. เป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคล
7. เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 8 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ไว้ดังนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษานายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบข้าราชการพลเรือน
2. ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับทันที
3. ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรื่องเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้ผู้แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้อำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือนไปยัง ก.พ.

5. รายงานนายก รัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรมไม่สามารถปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสมเพื่อพวก รัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป
6. รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสมเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพหรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม
7. จัดการสอบแข่งขันหรือคัดเลือก เพื่อรับทุนของรัฐบาลในการศึกษาฝึกอบรมหรือดูงานตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนในการนี้ให้มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการดังกล่าว
8. ดูแลและจัดการการศึกษาของนักเรียนในต่างประเทศ ในการนี้ให้มีอำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติและการใช้จ่ายตลอดจนการกำหนดวินัยและการลงโทษ
9. รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ
10. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
11. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน
12. ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ²¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ ราชกิจจานุเบกษา 1 ตอนที่ 22 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ก.พ. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้น (อ.ก.พ.)²² เพื่อแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของ ก.พ. อีก
6 คณะ คือ

1. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
2. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับหลักสูตรการสอบและระเบียบ
ประวัติ
3. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ
4. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งที่แต่งตั้งจากข้าราชการ
พลเรือนชั้นพิเศษบางตำแหน่ง
5. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย
6. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับนักเรียนในต่างประเทศ

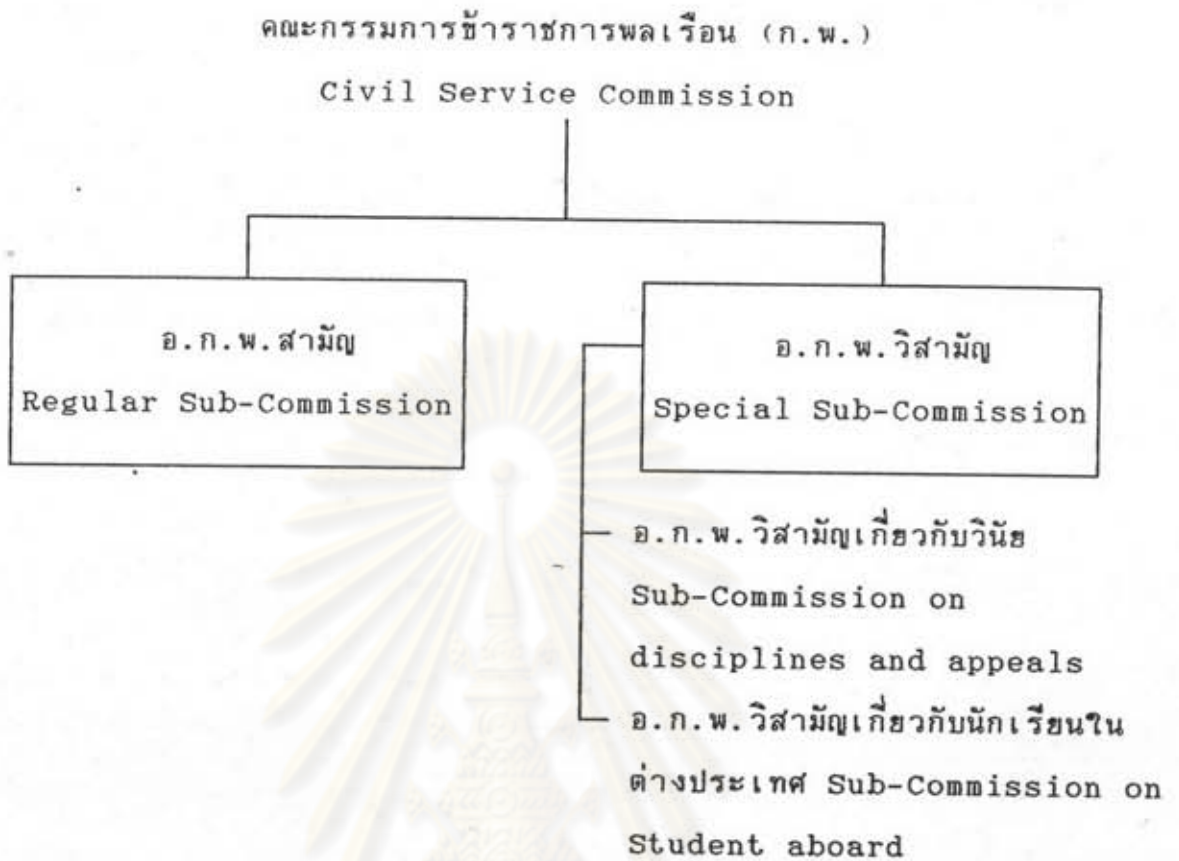
อ.ก.พ. วิสามัญคณะต่าง ๆ จะทำหน้าที่พิจารณากลับกรอกราช
ละเอียดต่าง ๆ เสนอต่อ ก.พ. และบางเรื่อง ก.พ. ก็มอบอำนาจให้ อ.ก.พ. ทำการ
วินิจฉัย ตัดสินปัญหาต่าง ๆ ในนามของ ก.พ. หรือบางเรื่องก็มอบอำนาจให้เลขาธิการ ก.พ.
เป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการในนาม อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ตามแต่จะได้รับการมอบหมาย และมี
อ.ก.พ. สามัญซึ่งเรียกว่า อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด ทำหน้าที่
ช่วย ก.พ. ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติตามที่ ก.พ. ได้มอบหมายอีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพ
มหานคร, โรงพิมพ์นิติเวช, พ.ศ. 2518) มาตรา 11.

แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ทางการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญและวิสามัญต่าง ๆ





ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

The office of the Civil Service Commission

2.3.4 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ก.พ. เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ข้าราชการทุกประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ก.พ. และต่อมาได้มีการแยกตัวของหน่วยงานบริหารบุคคลกลางออกไปเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบรัฐเจ้าฟ้ามาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ปกครองตามระบบรัฐสภา (Parliamentary

System) โดยกำหนดอำนาจสัมพันธ์ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่ละฝ่ายมีความเป็นอิสระของตัวเอง ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของประเทศ ได้แก่ การพิจารณากำหนดกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดสถาบันหนึ่งในสามสถาบันของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รัฐสภาจะประกอบด้วยสภาเดี่ยวหรือสองสภาและสมาชิกรัฐสภาจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ ถ้ารัฐสภาประกอบด้วยสภาเดี่ยว สภานั้นก็จะทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยสมบูรณ์แต่เพียงสภาเดียว หากรัฐสภาประกอบด้วยสองสภาทั้งสองสภานั้นก็จะช่วยกันและร่วมกันทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยสภาหนึ่งเป็นสภาล่างอีกสภาหนึ่งเป็นสภาสูง ²²

ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทำหน้าที่ได้ถ้าไม่มีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือ ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีรัฐสภาครั้งแรกขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2475 และการประชุมสภาผู้แทนชั่วคราวครั้งแรกเริ่มเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 พร้อมกับการประชุมที่ประชุมสภาผู้แทนได้เลือกหลวงประดิษฐมนูธรรม ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร จึงนับว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ก่อตั้งขึ้นในวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวนั่นเอง ²⁴

ในระยะเริ่มแรกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีงบประมาณ ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีเพียง 7 คน เมื่อ พ.ศ. 2476 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีกฎหมาย

²³ คณิน บุญสุวรรณ, ปกานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สารานุกรม, 2525) หน้า 119.

²⁴ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (2475-2517) (นครหลวง : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธ.ชุมนุมช่าง, 2517) หน้า 22.

รองรับอย่างถูกต้อง ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวได้จัดให้มีการเสวนาวิชาการสภาผู้แทนราษฎร และกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2476²⁵ ต่อมาได้มีการจัดวางระเบียบราชการโดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา²⁶ และเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาโดยตลอด

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แกไของค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติโดยได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา ข้าราชการรัฐสภาทำหน้าที่ให้บริการช่วยเหลือและสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
 - 2.1 การเสนอญัตติเป็นอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
 - 2.2 การตั้งกระทู้ถาม
 - 2.3 การสอบสวนตรวจตรา สอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ
3. การให้ความเห็นชอบ
 - 3.1 การประกาศสงคราม
 - 3.2 การทำหนังสือสัญญาบางประเภท
 - 3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

²⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476 สมัยที่ 15 ครั้งที่ 24, (กรุงเทพมหานคร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ. 2476) หน้า 64.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีโครงสร้าง การจัดองค์การและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ
เท่านั้น

4. การจัดองค์การคณะกรรมการของในทางปกครอง ของข้าราชการรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติโดยมีหลักเกณฑ์และเหตุผลเพื่อให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภาได้มีการปกครองโดยฝ่ายรัฐสภา แยกออกมาจากการอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่าย
รัฐบาล ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระในการทำงานของฝ่ายรัฐสภา เท่าที่ผ่านมาการพัฒนา
รัฐสภาเป็นไปอย่างช้า ๆ และไม่ต่อเนื่องซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาประเทศไม่ก้าวหน้าเท่าที่
ควรจะเป็น ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 จึงให้
ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอยู่ภายใต้การปกครองควบคุมดูแลโดยคณะ
กรรมการ ซึ่งลักษณะการจัดองค์การคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการรัฐสภา มีดังนี้

2.3.4.1 การจัดองค์การทางด้านบุคลากร

ในองค์การคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น "บุคลากร" ที่
สำคัญที่สุด²⁷ ในองค์การได้แก่ "กรรมการ" ของคณะกรรมการนั้น ๆ เพราะบุคคลดัง
กล่าวต้องทำหน้าที่ดำเนินงานและมีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ประธานคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทที่จะทำให้เกิดกระบวนการ
การประชุม การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปด้วยดี นอกจากนี้ยังมีผลทำให้การนำ
กฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) เปลี่ยนแปลงไปเช่น จากการบริหารโดย
คณะกรรมการเป็นการบริหารโดยบุคคลคนเดียว เป็นต้น

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 27 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ลงวันที่
6 กุมภาพันธ์ 2518 (กรุงเทพมหานคร, สำนักนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. 2518).

2.3.4.2 กรรมการ

2.3.4.2.1 คุณสมบัติของกรรมการ ก.ร.โดยทั่วไป

(1) พิจารณาตามหลักการจัดองค์การ และการบริหารตามกฎหมาย ²⁸ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ร." ประกอบด้วย

- ก. ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร.
- ข. รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธาน ก.ร.
- ค. เลขาธิการรัฐสภา เป็นเลขาธิการ ก.ร.
- ง. ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 2 คน ในกรณีที่มีทั้ง 2 สภาให้แต่ละสภาเลือก 1 คน
- จ. ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 6 คน ในกรณีที่มีสองสภา ให้แต่ละสภาเลือก 3 คน

คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำหน้าที่ในการตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการจึงมีลักษณะที่สำคัญ ²⁹ เพราะต้องเกี่ยวข้องกับงานภายในองค์การโดยแท้จริง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมากในการปกครองโดยตรง นอกจากนั้นคณะกรรมการ ก.ร. เป็นคณะกรรมการนโยบาย โดยอยู่

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา มาตรา 6 (กรุงเทพมหานคร, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ. 2531) หน้า 3-4.

²⁹ ลีวิพันธ์ พลรม วิทยานิพนธ์ เรื่อง คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2532)

ในระดับสูงที่สุดในองค์กรเพราะเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติตาม
 แผนนโยบาย ดังนั้นคุณสมบัติของคณะกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เป็นผู้มีความรู้ ความ
 สามารถกว้างขวาง ทราบถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ที่จะ
 เปลี่ยนแปลงไปเพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสม เพื่อให้มีการนำกฎหมายไป
 ปฏิบัติ (Law Implementation) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คุณสมบัติของ
 กรรมการจึงมีความสำคัญ กรรมการต้องมีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี เพราะจะทำ
 ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบายที่วางไว้ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้คือ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา เลขาธิการ
 รัฐสภา ผู้ทรงคุณวุฒิโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
 คณะกรรมการ ก.ร. เป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่ง
 กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตนเอง

1.2 พิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง

1.2.1 คุณสมบัติของกรรมการ

ในคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในทางปกครองโดยทั่วไป เมื่อพิจารณาจากหลักการจัดองค์การและ
 การบริหารโดยทั่วไปจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการนั้นได้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทาง
 ปกครองซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะจะเป็นคณะกรรมการในระดับใดขององค์การ คณะกรรมการ ก.ร. เป็น
 คณะกรรมการประเภท Tribunal³⁰ ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญคือ ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ
 ด้าน (Specialization) ตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
 2518 เช่น อ่านาจอหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 13

ก. ควบคุมดูแลให้การเป็นไป
 ตามพระราชบัญญัตินี้

ข. ติความและวินิจฉัยปัญหาต่าง
 ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้
 พระราชบัญญัตินี้

³⁰ สิริพันธ์ พลรบ วิทยานิพนธ์ เรื่องคณะกรรมการในทางปกครองตาม
 พระราชบัญญัติในไทย, หน้า 71-72.

- ค. ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- กฏ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- ง. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- จ. รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

2.3.4.2.2 ประเภทของคณะกรรมการ

ตามหลักทั่วไปของคณะกรรมการในทางปกครอง การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการว่าเป็นบุคคลใด หรือมาตราที่ใดบ้างนั้น มีองค์ประกอบของกรรมการ 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

- (1) กรรมการโดยตำแหน่ง
 - (2) กรรมการโดยการแต่งตั้ง
 - (3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง
- กรรมการทั้ง 3 ประเภทนี้จะมีจุด

มุ่งหมายเบื้องหลังต่างกันไป คณะกรรมการ ก.ร. มีองค์ประกอบของกรรมการ 3 ประเภทเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถแยกออกได้ดังต่อไปนี้

- (1) กรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการทางปกครองเกือบทั้งหมดจะได้รับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในทางปกครองนั้น ๆ โดยตรง แต่ละส่วนจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับของคณะกรรมการซึ่งมีบทบาทและสถานภาพที่แตกต่าง

กันไป ³¹ กรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภาและ
เลขาธิการรัฐสภา

(2) กรรมการโดยการแต่งตั้ง

เนื่องจากคุณลักษณะที่สำคัญของระบบ
คณะกรรมการคือ การระดมความคิดของผู้มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาร่วมกันวินิจฉัยปัญหา
ต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น เข้ามาร่วมในคณะกรรมการ
นั้น ๆ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบยิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งลักษณะ
ของกรรมการโดยการแต่งตั้งอาจพิจารณาได้จากการเข้าสู่ตำแหน่ง คุณสมบัติและข้อห้าม ผู้
แต่งตั้งและเงื่อนไขการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง ³² กรรมการ ก.ร. โดยการแต่งตั้งจาก
ประธานคณะกรรมการสมาชิกสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการเลือกจากประธาน
คณะกรรมการที่มีอยู่เป็นตัวแทนของแต่ละสภามาทำหน้าที่เป็นกรรมการ ก.ร. จะเห็นได้ว่า
เป็นคณะกรรมการที่มาจากหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภากำทำการเลือกมา และแต่งตั้ง
เป็นตัวแทนของแต่ละสภานั้นเอง

(3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง

นอกจากกรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการโดยการแต่งตั้งแล้ว ยังมีกรรมการอีกประเภทหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งบุคคล
ต่าง ๆ เพื่อเข้ามาร่วมกันวินิจฉัยปัญหา กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนี้จะเป็นตัวแทนที่
มีคุณสมบัติที่มีความรู้ความสามารถ เชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) เกี่ยวกับการ
ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น ลักษณะของกรรมการโดยการเลือกตั้งพิจารณาได้
จากการเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้เลือกตั้ง เงื่อนไขและวิธีการในการเลือกตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง ³³

กรรมการ ก.ร. ที่มาจากการเลือกตั้ง

มีลักษณะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน โดยมีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย ³⁴ กำหนดไว้ คือ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73 - 75.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75 - 76.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 7.

- (3.1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
 (3.2) มีคุณสมบัติตามมาตรา 24(1)
 (3) (5) (6) (7) (8)
 (9) (10) (11) และ (12)
 (3.3) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง
 สมาชิกรัฐสภา กรรมการ
 พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่
 พรรคการเมือง

กรรมการ ก.ร. ที่มาจากการเลือกตั้ง

อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระแรกครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการดังกล่าวออกจาก
 ตำแหน่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก

การเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ที่มีสิทธิเข้ามา
 เป็นกรรมการได้แก่ บุคคลที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาได้เลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของทั้ง
 สองสภา

ผู้เลือกตั้งคือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องตาม
 กฎหมายนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

เงื่อนไขและวิธีการในการเลือกตั้ง^{๓๕} มีหลักเกณฑ์
 ดังต่อไปนี้

ก. ประธานรัฐสภาแจ้งวันเลือกกรรมการโดย
 การเลือกตั้ง (ผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้สมาชิกรัฐสภาทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสิบห้าวัน

ข. สมาชิกรัฐสภาย่อมมีสิทธิเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง
 มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ต้องเลือกตั้ง หรือตำแหน่งที่ว่างต่อ
 เลขาธิการรัฐสภาก่อนกำหนดวันเลือกเจ็ดวัน

ค. เลขาธิการรัฐสภาตรวจสอบรายชื่อที่ได้รับการ
 เสนอชื่อต่อสมาชิกรัฐสภาในวันเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

^{๓๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา 10 (กรุงเทพมหานคร,
 กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ. 2531).

ง. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม
ของผู้เป็นกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งให้รัฐสภาวินิจฉัยชี้ขาด

จ. ถ้าสมาชิกรัฐสภาไม่ได้เสนอรายชื่อกรรมการ
เพื่อทำการเลือกตั้ง ประธาน รองประธานและเลขาธิการรัฐสภาร่วมกันจัดทำบัญชีรายชื่อ
ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอต่อรัฐสภาเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งที่ว่าง

ฉ. การเลือกตั้งกรรมการโดยการเลือกตั้งให้นำ
ข้อบังคับว่าด้วยการเลือกกรรมการสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การพ้นจากตำแหน่ง กรรมการ ก.ร. โดยการ
เลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่งดังนี้

- ก. ตามวาระตามที่กฎหมายนี้กำหนดในมาตรา 8
- ข. ตาย
- ค. ลาออก
- ง. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม
มาตรา 7 แห่งกฎหมายนี้

2.3.4.2.3 ประธานกรรมการและเลขานุการ

- 1. คุณสมบัติและหน้าที่ของ
ประธานกรรมการ
ประธานกรรมการ ก.ร. คือ

ประธานรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ ก.ร. โดยการกล่าว
เปิดประชุมและดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม ซึ่งจะอาศัยอำนาจของประธาน
ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาโดยอนุโลม การดำเนินการตามระเบียบวาระจะเป็นไป
ตามธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งปรากฏดังนี้ คือ

- 1) เรื่องที่ประธานจะแจ้ง
ให้ที่ประชุมทราบ
- 2) รับรองรายงานการ
ประชุมครั้งที่ผ่านมา
- 3) เรื่องที่จะประชุม ตามลำดับ
- 4) เรื่องอื่น ๆ

ในการดำเนินการประชุม ถ้าประธานที่ประชุมติดราชการหรือไม่สามารถมาประชุมได้ รองประธานจะปฏิบัติหน้าที่แทนและในกรณีที่ประธาน รองประธาน ติดราชการไม่สามารถมาประชุมได้ให้ที่ประชุมเลือกประธานที่ประชุมเพื่อดำเนินการประชุมต่อไป

2. อำนาจหน้าที่ของเลขานุการ โดยปกติแล้วเลขานุการจะมีหน้าที่ในการเตรียมการประชุมให้กับคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญคือ การนัดหมายประชุม การจัดสถานที่ประชุม การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการประชุม โดยธรรมเนียมปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการที่สภา คือ

- 1) นัดประชุมคณะกรรมการ
- 2) ช่วยประธานในการนับคะแนนเสียง
- 3) รับผิดชอบการทำรายงานการประชุม
- 4) รักษาเอกสารของคณะกรรมการ
- 5) ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบคำสั่งที่คณะกรรมการวางไว้
- 6) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานคณะกรรมการได้มอบหมาย

2.3.4.2.4 การจัดองค์การทางด้านวิธีการดำเนินงาน

1. วิธีการดำเนินงานภายใน

1.1 การประชุม

1.1.1 ผู้ริเริ่มให้มีการประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ก.ร. ผู้ที่ริเริ่มให้มีการประชุมคือ ประธานคณะกรรมการ ก.ร. และเลขานุการ ก.ร. เมื่อมีเรื่องที่จะนำเสนอต่อที่ประชุม เลขานุการ ก.ร. จะนำเรื่องเสนอประธานคณะกรรมการ ก.ร. เพื่อนัดหมายการประชุม ซึ่งเลขานุการจะเป็นผู้ดำเนินการนัดหมายให้มีการประชุมตามที่ประธานได้กำหนด

1.1.2 องค์ประชุม

ในการประชุม ก.ร. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ^{๓๖}

1.1.3 การดำเนินการ

ประชุม ประธานกรรมการจะเป็นผู้ดำเนินการในการประชุมโดยมีเลขานุการ ก.ร. เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการประชุม

1.1.4 การลงมติ

การลงมติในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ต้องมีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุม ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2518

1.2 การมอบอำนาจของ
คณะกรรมการหรือของ
กรรมการ

ตามกฎหมายไม่ได้มีการกำหนด

หลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้ชัดเจนแต่ในกรณีของคณะกรรมการไม่สามารถมอบอำนาจได้ แต่ในกรณีของประธาน ถ้าไม่สามารถดำเนินการได้ รองประธานจะเป็นประธานแทน โดยมีการมอบอำนาจในที่ประชุมหรือเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้นคณะกรรมการสามารถตั้งอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (อ.ก.ร.) ^{๓๗} เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ในการประชุมของ "อ.ก.ร." ให้นำมาตรา 12 มาใช้บังคับแก่การประชุมโดยอนุโลม ^{๓๘}

2.3.4.3 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา2.3.4.3.1 การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การปฏิบัติ

งานของคณะกรรมการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และมีอำนาจตั้งอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐบาล (อ.ก.ร.) เพื่อทำการใด ๆ แทนก็ได้

^{๓๖} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษหน้า 1 เล่ม 92 ตอนที่ 27 ลงวันที่

6 กุมภาพันธ์ 2518 มาตรา 12, (กรุงเทพมหานคร, สำนักนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. 2518)

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, (1) มาตรา 14.

2.3.4.3.2 การควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

ไม่มีหน่วยงานใดที่จะเข้ามาควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2.3.4.3.3 การเปลี่ยนแปลง แก้ไข กฎหมาย กฎ

ระเบียบ ของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การสร้างควมก้าวหน้าในการรับราชการ นอกจากนี้คณะกรรมการมี หน้าที่ในการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัยให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม หรือสถานการณ์ในปัจจุบันด้วย

2.4 สรุป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐบาล พ.ศ.2518 ได้กำหนด

ให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐบาลขึ้นกับการควบคุมโดยคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการและลูกจ้างประจำของสำนักงานเลขาธิการรัฐบาล โดยมีจุดมุ่งหมายให้แยก การบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อความเป็นอิสระและทำให้ สมาชิกสภาได้รับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่อิสระ และทำให้ สมาชิกสภาได้รับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ทุก ๆ ด้าน อาทิ เช่น การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ระเบียบวินัย ตลอดจนความเป็นอิสระในการเสนอ ความคิดเห็นในด้านข้อมูลข่าวสารของข้าราชการที่ให้แก่สมาชิกสภา

อย่างไรก็ตามมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การบริหารงาน บุคคลไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ กฎหมาย เพื่อที่จะได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาในบทต่อไป