



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะราษฎรที่เป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2475 ประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายทหารบก ทหารเรือ พลเรือน และราษฎรจำนวน 99 คน ได้ร่วมกันยึดอำนาจการปกครองประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475¹ รูปแบบของการปกครองประเทศซึ่งจำลองมาจากตะวันตก คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)² รูปแบบนี้คือระบอบการปกครองซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และทรงใช้พระราชอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา และอำนาจตุลาการทางศาล³

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลหมายถึงองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ความหมายแคบที่สุดของรัฐบาลคือ คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ (ในการปกครองแบบอังกฤษ) หรือ คณะรัฐบาล (Council of Ministers) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีจากทุกกระทรวงทำหน้าที่บริหารงานของประเทศ ร่วมกับนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะการวางนโยบายของประเทศ ส่วนในความหมายกว้าง รัฐบาลหมายถึงคณะรัฐบาลและข้าราชการทุก ๆ คนในประเทศที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (นครหลวง : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 5.

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533).

³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 13.

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าในด้านนิติบัญญัติของประเทศ ได้แก่ การพิจารณากำหนดกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดสถาบันหนึ่งในสามสถาบันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ⁴ รัฐสภาจะประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภาและสมาชิกรัฐสภาจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ ถ้ารัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวสภานั้นก็จะทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยสมบูรณ์แต่เพียงสภาเดียว หากรัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ทั้งสองสภานั้นก็จะช่วยกันและร่วมกันทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยสภาหนึ่งเป็นสภาล่าง อีกสภาหนึ่งเป็นสภาสูง⁵

1.1.1 ความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะในระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ทุกระบบมีการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองโดยมีรัฐสภาทำหน้าที่หลายประการด้วยกัน รัฐสภามีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

1. การตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ⁶
2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน⁷

⁴ จรูญ สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 43.

⁵ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สารานชน, 2525), หน้า 119.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร, ศูนย์บริการทางเอกสารและค้นคว้า, 2522) มาตรา 76.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร, ศูนย์บริการทางเอกสารและค้นคว้า, 2522) มาตรา 77.

3. การให้ความเห็นชอบในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีและอื่น ๆ^๑

รัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจอธิปไตยและเป็นสถาบันแห่งเดียวที่ออกกฎหมาย ซึ่งสามารถควบคุมอำนาจของสถาบันอื่น ๆ ได้ รัฐสภาจึงมีความสำคัญมาก เพราะอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบของรัฐสภานั้นกว้างขวางและมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งสามารถสรุปให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้ดังนี้ คือ

ก. รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ได้ทั่วไปในประเทศ และประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ รัฐสภาทำหน้าที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศ โดยสถาบันอื่น ๆ จะทำหน้าที่ตรากฎหมายไม่ได้ นอกจากจะได้รับความยินยอมจากรัฐสภา

ข. รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ค. รัฐสภาเป็นผู้กำหนดวิธีการประชุมของสภา และมีเอกสิทธิ์คุ้มกันสมาชิก รัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งศาลหรือสถาบันอื่นใดจะมาขัดขวางมิได้^๒

ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการต่างก็มีหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร, ศูนย์บริการทางเอกสารและค้นคว้า, 2522) มาตรา 161, 162.

^๒ ศูนย์บริการทางเอกสารและค้นคว้า รัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร, กองการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ. 2532), หน้า 3.

1.1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการ

ฝ่ายบริหาร มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และมีการควบคุมให้นำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้นโยบายหรือระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดระเบียบในการปกครองประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์การในการบริหารราชการของรัฐ โดยกำหนดว่ามีการจัดองค์การบริหารราชการไว้อย่างไร มีหน้าที่อะไร และมีอำนาจความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารหรือปกครองประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้การบริการหรือสนองตอบตามความต้องการของประชาชน¹⁰

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการบริหารราชการแผ่นดินมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปรียบเสมือนแม่บทในการบริหารราชการแผ่นดิน และจะตรากฎหมายบริหารราชการอื่น ๆ ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้¹¹

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีความสำคัญในลักษณะที่เป็นการจัดโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีองค์การและการบริหารงาน องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทฤษฎีการบริหารงานบุคคล (Personnel Management Theory) ทั้ง 2 ส่วนจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารประเทศ

¹⁰ สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 264.

¹¹ สมาน รั้งสิโยภักดิ์ และ สุธี สุขธิสมบูรณ์, การบริหารราชการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2522), หน้า 52.

1.1.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการบริหารในรูปคณะกรรมการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคล ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารนับตั้งแต่มีการจัดการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็นสามส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จัดสรรหน้าที่ในการบริหารราชการออกเป็นกระทรวงและกรม ซึ่งเป็นพื้นฐานของพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และใช้เป็นแม่บทในการบริหารราชการตลอดมา จนกระทั่งมีการใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และในขณะเดียวกัน ยังมีกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขมา

1.1.4 การบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อศึกษาความเป็นมาตามกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บทบาท ตลอดจนการบริหารงานบุคคลขององค์การที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วพบว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก่อตั้งขึ้นมา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวครั้งแรก โดยมีการเลือกหลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร ¹³

¹³ รัฐสภาสาร ฉบับนิติบัญญัติ เล่ม 17 พ.ศ. 2515, รวมประกาศของคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2515 (นครหลวง : โรงพิมพ์การศาสนา, 2517) หน้า 650, 700.

ในระยะเริ่มแรกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีเงินงบประมาณ ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มี 7 คน ปี พ.ศ. 2476 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง เพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ จึงจัดให้มีกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร¹⁴ และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2476¹⁵ แต่ต่อมาได้มีการจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา¹⁶ และเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร

ในการจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาโดยตลอด และในที่สุดได้มีการปรับปรุงให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งโครงสร้างมีลักษณะเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแยกออกจากฝ่ายบริหาร

¹⁴ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, "รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (2475-2517)"
เฟื่องอ้าง, หน้า 22.

¹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476 สมัยที่ 15 ครั้งที่ 24
หน้า 641.

¹⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, "รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (2475-2517)"
หน้า 102.



แผนภาพที่ 1 แสดงลักษณะโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามแผนภาพที่ 1 ลักษณะโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งได้มีการจัดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แกะไขจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งปรากฏว่ามีปัญหา เพราะสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป การที่สภาพแวดล้อม เปลี่ยนแปลงทำให้มีปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างไม่เหมาะสมด้วย ¹⁷

อย่างไรก็ตามเมื่อได้วิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แล้ว ควรที่จะได้วิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาด้วย

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหาร คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ "ก.พ." และมีฐานะเป็น ข้าราชการพลเรือนตลอดมา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2518 ได้มีการปรับปรุงสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ใน ขณะเดียวกันก็มีการปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภาด้วย โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแยกออกมาต่างหากเป็นเอกเทศ โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองหรือที่เรียกโดยย่อว่า "ก.ร."

ตามหลักการและเหตุผล ¹⁸ แห่งร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 นั้น โดยสภาพของการปฏิบัติราชการของข้าราชการใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้อยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะ จะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการใน

¹⁷ ทศนา วงษานุกัตน์ เอกสารวิจัยเรื่องนโยบายพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2532) หน้า 30.

¹⁸ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 25 วันศุกร์ที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2517 (กรุงเทพมหานคร, กองการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2517) หน้า 25.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของ สภานิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีที่มาจากการเสนอของสมาชิก สภานิติบัญญัติซึ่งรัฐบาลได้รับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยร่างฉบับเดิมมีสาระสำคัญ พอสรุปได้ 2 ประการ คือ

1. การโอนหน่วยราชการที่ควบคุมข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาคือ ก.พ. รวมทั้งอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่เป็นผู้บังคับบัญชาาระดับสูง ของข้าราชการนั้น มาเป็นของคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยประธานสภา และโอนอำนาจของนายกรัฐมนตรีหัวหน้ารัฐบาลมาเป็นของประธานสภา
2. เพื่อให้มีข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ ช่วยให้ประโยชน์แก่สภานิติบัญญัติได้ โดยจะแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณวุฒิในสาขาวิชาการ ต่าง ๆ มาให้ความรู้ความคิดเห็นแก่สภา ให้การปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไป โดยสมบูรณ์และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติจะต้องมีความเป็นอิสระ พอสมควรในการที่จะกำหนดงบประมาณตามความเหมาะสมของฐานะของประเทศ และ มีความเป็นอิสระในการที่จะจัดระเบียบบริหารภายในของสภาเอง นอกจากนี้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังมีข้าราชการอีกประเภทหนึ่งคือ ตำรวจรัฐสภา ซึ่งมี หน้าที่แตกต่างจากข้าราชการอื่น ๆ เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่ง que เห็นว่าควรจะได้มอบให้ ทางฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดการวินัยหรือการลงโทษทางวินัยข้าราชการในแต่ละประเภท ได้ตามความเหมาะสม

ปรากฏว่าจากหลักการและเหตุผล ตลอดจนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ จัดระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กับการนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) ไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกัน ซึ่งมีปัญหาดังนี้ คือ

1. บางมาตราของพระราชบัญญัติขัดแย้งกัน ทำให้การนำกฎหมายไปปฏิบัติ เป็นไปได้ยาก ซึ่งควรมีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน เพื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติได้
2. บางมาตราของพระราชบัญญัติขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

3. ปัญหาในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะให้มีการนำไปปฏิบัติให้เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่อิงกฎกระทรวง หรือระเบียบของฝ่ายบริหาร

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงควรมีการศึกษาและเสนอแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และมีการนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) ให้สอดคล้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบบริหารข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สภาพของการปฏิบัติราชการอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้กับฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นโดยผลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแยกออกมาต่างหากเป็นเอกเทศ โดยมีการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการคือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือที่เรียกโดยย่อว่า "ก.ร." แต่ปรากฏว่าเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การบริหารงานไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานและการพัฒนาฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีแนวความคิด ตลอดจนหลักกฎหมายของต่างประเทศ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 (Law Implementation) เป็นไปตามทฤษฎีและสอดคล้อง เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 หรือไม่

1.2.3 เพื่อศึกษา อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ก.ร.

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (Power and Authority) ของคณะกรรมการ ก.ร. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

1.2.5 เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 หรือไม่

1.2.6 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมาย ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3.1 การดำเนินการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการ ก.ร. ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้

1.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ไม่ได้มีการนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.3.3 การบริหารบุคคลโดยคณะกรรมการเป็นหลักการปกครองที่ถูกต้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.3.4. กฎหมายใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาควรมีการแก้ไข เพราะกฎหมายในปัจจุบันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและมีผลกระทบถึงการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ มีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนเพื่อให้ได้เนื้อหาที่เหมาะสม ดังนี้

1.4.1 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ในสาขาวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) โดยตรง แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงมีความสัมพันธ์กับสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) วิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และวิชาการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ด้วย

1.4.2 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการดำเนินการของคณะกรรมการ ก.ร. เป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2518-พ.ศ. 2527

ช่วงที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2528-พ.ศ. 2532

ช่วงที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2532-ปัจจุบัน

เพื่อทำการวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ ก.ร. กับการบริหารงานบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.5 การนิยามศัพท์

เพื่อให้ผู้ที่สนใจในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เข้าใจอย่างถูกต้องตรงกันในตัวแปรต่าง ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงให้นิยามคำศัพท์ต่าง ๆ ที่อาจทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจแตกต่างกันไป ดังนี้

1.5.1. "ก.ร. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา" ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ที่ได้รับการแต่งตั้งเลือกตั้ง และเป็นโดยตำแหน่งในอดีตและปัจจุบัน

1.5.2 "ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน"

1.5.3 "ประธานรัฐสภา" หมายความว่า ประธานรัฐสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายความถึงประธานแห่งสภานั้น และ ประธานวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2529 เป็นประธานคณะกรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่ง" ¹⁰

1.5.4 "รองประธานรัฐสภา หมายถึง รองประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายถึง รองประธานแห่งสภานั้น" ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้รองประธานรัฐสภา คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นรองประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมาย ²⁰

1.5.5 "รัฐสภา หมายความว่า สภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายถึงสภานั้น" ตามวิทยานิพนธ์ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 74

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 6 (กรุงเทพมหานคร, งานบริการค้นคว้า ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ.2532) มาตรา 6.

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 (กรุงเทพมหานคร, งานบริการค้นคว้า, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พ.ศ.2532) มาตรา 6.

1.6 วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยแยกศึกษาออกเป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

1.6.1 โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาข้อมูลและทำการวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

ก. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำการพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ข. ตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการในทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ เป็นการศึกษาข้อมูลและทำการวิเคราะห์จากตำราในทางการบริหารบุคคลที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎี (Theory) และ แนวความคิด (Concept) ของไทยและต่างประเทศ ตำรา บทความ เอกสารเกี่ยวกับกฎหมายการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และ เยอรมัน เป็นหลัก เพื่อเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและนักกฎหมายไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาแนวความคิดในหลักกฎหมายการบริหารบุคคลของข้าราชการรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ประกอบด้วย เพื่อให้การวิเคราะห์ปัญหาเป็นไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ค. เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่การศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ และบทความอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหา

1.6.2 โดยการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการสร้างแบบสัมภาษณ์ขึ้นมาเพื่อใช้สัมภาษณ์บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งและหรือดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ก.ร. เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ตามความรู้ความเข้าใจและกฎบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ก.ร. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

1.7 สรุป

ในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้น ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ให้ลักษณะที่แยกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ นอกจากบทนำและบทสรุป คือ

ส่วนที่ 1 แนวความคิด ประเภท การจัดองค์การ และการควบคุมของต่างประเทศและของไทย ประกอบด้วย 1 บท คือ

บทที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย มี 1 บท คือ

บทที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะเสนอเนื้อหาสาระในบทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

บทที่ 1 บทนำ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความจำเป็นมาและสภาพปัญหาวัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตในการวิจัย นิยามศัพท์ วิธีการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความจำเป็นมาของการบริหารงานบุคคลของไทย ระบบการปกครองและการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมัน เป็นต้น ระบบรัฐสภาไทยและการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนรัฐสภาไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมาย ดังกล่าว

บทที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล ในบทนี้ผู้วิจัยจะสร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อสัมภาษณ์บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ก.ร. ซึ่งทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา เพื่อเปรียบเทียบข้อเท็จจริงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมาย การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การนำกฎหมายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การวิเคราะห์เปรียบเทียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

คณะกรรมการประเภทอื่น เพื่อดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายฉบับปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสม สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ในบทนี้ผู้วิจัยจะเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่น ที่ คณะกรรมการในการบริหารบุคคลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบทสรุป ซึ่งจะ เป็นข้อเสนอแนะที่กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ก.ร. ควรทราบ นอก จากนี้คณะกรรมการ ก.ร. ควรมีองค์กรให้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมหรือไม่ อย่างไร

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายการบริหารงานบุคคล ข้าราชการฝ่าย รัฐสภา โดยมีจุดมุ่งหมายหลายประการด้วยกันดังนี้

1.8.1 เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.8.2 เพื่อให้รัฐสภามีความเป็นอิสระ มีความเข้มแข็ง คล่องตัวใน การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สนองตอบความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมของประเทศ

1.8.3 กการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ จะทำให้การเมืองไทยได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อเนื่องมั่นคง อีก วิธีหนึ่งซึ่งจะมีผลทำให้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มีการพัฒนาได้ก้าวหน้า และรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการที่ประเทศจะได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วที่สุดใน

1.8.4 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทำให้ผู้ที่สนใจทำการศึกษาต่อไปในอนาคต

1.8.5 เพื่อให้ฝ่ายรัฐสภามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลทำให้ ประชาชนและประเทศได้รับประโยชน์มากที่สุด