

กฤษฎีกาการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

นางสาว ทศนา วงษานุกัศน์



ศูนย์วิทยพัชการ
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974 - 582 - 544 - 1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019003

THE SUPERVISION OF THE BOARD OF
PARLIAMENTARY OFFICIALS ACTS



Miss Tasna Vongsanutasna

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Law
Department of Law

Graduate School


Chulalongkorn University

1991

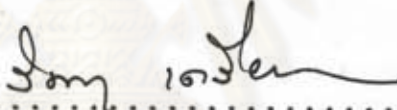
ISBN 974 582-544-1

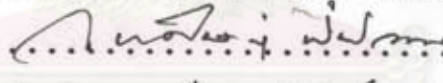
หัวข้อวิทยานิพนธ์ กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
โดย นางสาว ทศนา วงษานุก์สัน
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยจัดพิมพ์เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

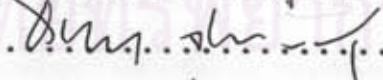

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

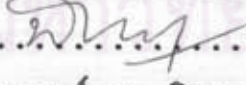
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

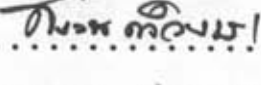

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณ เตเรืองาม)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชงทอง จันทราราศ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชชา บวรวัฒนา)


..... กรรมการ
(พันเอก สงวน คำวงษา)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดำริห์ บุรณะนันท)



ที่ศนา วรชานุกัศน์ : กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
(THE SUPERVISION OF THE BOARD OF PARLIAMENTARY OFFICIALS
ACTS) อ.ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
อ.ที่ปรึกษาร่วม : รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
128 หน้า. ISBN 974-582-544-1

อำนาจอธิปไตยในกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ
ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุข ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยทรงใช้พระราชอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา และอำนาจตุลาการทางศาล รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ
นิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐคือ อำนาจในการตรา
กฎหมาย โดยมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน
การทำงานของรัฐสภา การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความสำคัญ
ต่อการตรากฎหมายของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นเครื่องมือในการ
บริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กฎหมายนี้ใช้มาเป็นเวลานานจึงไม่
เหมาะสม เพราะสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป ตามสมมติฐาน
ที่ตั้งไว้ในการนำกฎหมายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงควรมี
การปรับปรุงให้เหมาะสม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการนำกฎหมายไป
ปฏิบัติโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ ปรากฏว่า
เนื้อหาของกฎหมายเป็นอุปสรรคในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ จึงมีข้อเสนอให้แก้ไข
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ถ้าการบริหาร
งานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จะทำให้รัฐสภาตรา
กฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศดีขึ้น ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส
สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นประเทศที่มีความเจริญ
ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีนั่นเอง

ภาควิชา.....
สาขาวิชา.....
ปีการศึกษา..... 2534

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

TASNA VONGSANUTASNA : THE SUPERVISION OF THE BOARD OF PARLIAMENTARY
OFFICIALS ACTS

THESIS ADVISOR : PROF. Dr.PHAISITH PHIPATANAKUL

THESIS CO - ADVISOR : ASSOC. PROF. Dr.SURAKIART SATHIRATHAI

128 PP. ISBN 974-582-544-1

Sovereignty in Public Law is a supremacy of regime of Government. Thailand adopts the democratic regime of Government with the King as Head of the State under the Constitution. The King exercises such power through the Council of Minister, the National Assembly and the Courts. The National Assembly is the institution to exercise Legislative power to enforce rule and regulation in the state by enacting law. The Secretariat of the National Assembly is the supporting organ for the work of the National Assembly. Personnel Administration of the Secretariat of the National Assembly is very important in supporting the efficiency of law enactment by the National Assembly .

THE SUPERVISION OF THE BOARD OF PARLIAMENTARY OFFICIALS B.E.2518 ACTS is tools of personnel administration of the Secretariat of the National Assembly. This Legislation has been inforced for a long time. When Economics, Social and Politics have changed, The Acts amended to Because of Law. Implementantation is not L'Esprit des Lois.

This THESIS is, aimed to analyze the problem and obstacle of law implementation by comparing it with similar Acts if seems that the substance of the Supervision of the Board of Parliamentary Officials Acts is the problem of law implementation. Therefore it is suggested the amendment of law so that it can be accordingly implemented. If the administration of personnel in the Secretariat is efficient the National Assembly will, in turn, enact better legislations as the tool of state administration such as U.K., France, U.S.A. and Japan which have strong political system with prosperity in social economic and technology.

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์หัวข้อ กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ฉบับนี้เป็นงานที่ผู้ศึกษาได้มานะพยายามและตั้งใจศึกษาค้นคว้า เพื่อจักได้เป็นประโยชน์ในการพัฒนารัฐสภาไทยให้สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพซึ่งมีผลต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงที่สุด วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้เพราะผู้มีพระคุณทุกท่าน ดังนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านเลขาธิการรัฐสภาปัจจุบัน ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่รับเป็นประธานสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พันเอกสงวน คำวงษา อดีตเลขาธิการรัฐสภาที่รับเป็นกรรมการสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ทั้งสองท่านเป็นผู้บังคับบัญชาาระดับสูงที่ได้ให้ความกรุณาสนับสนุนข้าพเจ้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกับให้คำแนะนำทางวิชาการ เอกสารวิชาการที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำ วิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าและกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ด้วย

ขอกราบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครื่องงาม ที่เป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านคณบดีแนะนำแนวทางและช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ท่านกรรมการทุกท่านที่ให้คำแนะนำทางวิชาการซึ่งทำให้เนื้อหาของวิทยานิพนธ์มีสาระดีขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ที่มีผลงานทางวิชาการทุกท่านที่ข้าพเจ้าได้นำมาใช้อ้างอิง ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ร.ต.อ.ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์ ที่ให้ความสนับสนุน และช่วยเหลือการทำวิทยานิพนธ์มาตลอด ส.ต.ต.หญิง สุกัญญา ยอดราช ที่จัดพิมพ์ วิทยานิพนธ์ให้เป็นรูปเล่ม คุณสายสุนี ศรีสุวรรณรัตน์ คุณจุฑามาศ สมาชิกวิไลกุล คุณอุบล คุณวุฒิฤทธิ์รณ ที่ช่วยเหลืออย่างดีที่สุด ขอขอบพระคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ทุกคนที่ไม่ได้เอ่ยนามที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่ไม่อาจลืม ได้คือ รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ พ่อและแม่ ที่ได้สอนให้รู้จักการ ต่อสู้ชีวิตซึ่งต้องขอระลึกและขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ทัศนาวงษานุกัตต์

สารบัญ

		หน้า
	บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
	กิตติกรรมประกาศ.....	ค
	สารบัญ.....	ง
	สารบัญแผนภาพ.....	ช
บทที่		
1	บทนำ.....	1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1	ความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา.....	2
1.1.2	การจัดระเบียบบริหารราชการ.....	4
1.1.3	การบริหารงานบุคคล.....	5
1.1.4	การบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	5
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	10
1.3	สมมติฐานของการวิจัย.....	11
1.4	ขอบเขตของการวิจัย.....	12
1.5	นิยามตัวแปร.....	12
1.6	วิธีการวิจัย.....	14
1.7	สรุป.....	15
1.8	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
2	กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	17
2.1	แนวความคิดการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภา.....	18
2.1.1	ระบบรัฐสภา.....	18
2.1.2	ระบบประธานาธิบดี.....	21
2.1.3	ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี.....	25

บทที่

2.2	รูปแบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....	28
2.3	ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลของไทย.....	29
2.3.1	ความหมายการบริหารงานบุคคล.....	29
2.3.2	วิวัฒนาการความเป็นมาของกฎหมายระเบียบ ข้าราชการไทย.....	31
2.3.3	วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลในระบบ ราชการไทย.....	32
2.3.4	คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	40
2.4	สรุป.....	52
3	การวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา.....	53
3.1	การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.....	54
3.1.1	เจตนารมณ์ของกฎหมาย.....	54
3.1.2	การจัดองค์กรทางปกครอง.....	55
3.1.3	การเปรียบเทียบการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้ รับเงินเดือน.....	62
3.2	คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาเปรียบเทียบกับ คณะกรรมการอื่น.....	62
3.2.1	การควบคุมดูแลข้าราชการของคณะกรรมการต่าง ๆ	62
3.2.2	อำนาจหน้าที่ในการกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคล ของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ	64
3.2.3	เปรียบเทียบลักษณะของคณะกรรมการข้าราชการ รัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ.....	74

บทที่

3.3	การวิเคราะห์ปัญหาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518.....	87
3.3.1	ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	87
3.3.2	ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา.....	88
3.3.3	ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิ.....	89
3.3.4	อำนาจหน้าที่ของ ก.ร.	90
3.3.5	ปัญหาการกำหนดวันเวลาทำงาน และการลาหยุด ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	92
3.3.6	ปัญหาการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน.....	93
3.3.7	ปัญหาหลักประกันความมั่นคงในราชการ.....	93
3.3.8	ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา.....	94
3.4	สรุปผลการวิเคราะห์.....	94
4	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	99
4.1	สรุป.....	102
4.2	ข้อเสนอแนะ.....	104
4.2.1	ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	104
4.2.2	โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา.....	104
4.2.3	หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ.....	105
4.2.4	อำนาจหน้าที่ของ ก.ร.	106
4.2.5	วันเวลาการทำงานและการลาหยุดของข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา.....	106
4.2.6	การบรรจุแต่งตั้ง.....	107
4.2.7	การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา.....	108
4.2.8	หลักประกันความมั่นคงในราชการ.....	108

บทที่ ๔

4.3 การเสนอแนะโดยช่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

บรรณานุกรม	117
ภาคผนวก
ประวัติผู้เขียน	127
แบบสัมภาษณ์	128



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	ลักษณะโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	7
2	ความสัมพันธ์ของการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และอนุกรรมการข้าราชการ พลเรือนสามัญและวิสามัญต่าง ๆ	39
3	การจูงใจบุคคลในองค์การ.....	109

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย