



### บทที่ 3

#### ปัญหาการจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันรัฐสภาจะมีผลอย่างมากในการจัดองค์กรแล้ว การนำแนวคิดแบบผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาใช้ยังทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากผลของการบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรสังกัดรัฐสภาในปัจจุบัน

#### 3.1 ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามที่ได้กล่าวถึง เรื่องประวัติและวิวัฒนาการของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จะเห็นว่าสถาบันฝ่ายรัฐสภาของไทย ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร รัฐสภาไทยไม่ได้ตั้งอยู่ด้วยการสนับสนุนของประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์เหมือนกับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากมีฐานสนับสนุนจากข้าราชการหรือทหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงและครอบงำฝ่ายรัฐสภามาตลอด องค์กรของฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงองค์กรเดียว ก็ถูกจัดเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด โดยออกพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการภายในตลอดมา ข้าราชการก็เป็นข้าราชการของฝ่ายบริหาร งบประมาณทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแล้ว ก็ได้หมายความว่าฝ่ายรัฐสภา จะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะฝ่ายบริหารจะดำเนินการทุกอย่าง เพื่อให้มีอำนาจเหนือรัฐสภา เพื่อความสะดวกในการบริหารซึ่งต่อไปนี้จะ ได้กล่าวถึงปัญหาการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กร ได้บัญญัติถึงโครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้ในข้อ 29<sup>2</sup> โดยให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และยังสามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายไว้ในวรรคท้ายให้มีฐานะ "เป็นกรม" หรือ การที่กฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นกรมแสดงถึงว่าเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร เพราะหากไม่ประสงค์ให้เป็นกรมของฝ่ายบริหาร กฎหมายจะใช้คำว่า "มีฐานะเทียบกรม" หรือ "มีฐานะเทียบได้ด้วยกรม" คือ ไม่ใช้กรม แต่เป็นการเทียบขนาด ข้อเสนอแนะที่แสดงว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 5 บัญญัติให้ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้จัดระเบียบเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ดังนั้น เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) จึงถือได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นการบริหารราชการส่วนกลางตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 5 (2) นั้นเอง<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 89 ตอนที่ 145 วันที่ 29 กันยายน 2515, หน้า 14.

<sup>2</sup>ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216, อ้างแล้ว

ข้อ 29 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง มีดังต่อไปนี้

(1) .....

(2) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง มีฐานะ เป็นกรม

<sup>3</sup>ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 89 ตอนที่ 145 หน้า 54.

ข้อ 5 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) .....

(2) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ตามกฎหมาย  
ที่กล่าวแล้วข้างต้น ผลที่ตามมา คือ การแบ่งส่วนราชการภายในจะต้องมีการตรากฎหมายเป็น  
พระราชกฤษฎีกา<sup>4</sup> แบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 แบ่งส่วนราชการ  
ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็น 8 กอง 2 ศูนย์<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา  
พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึง เรื่องการจัดองค์กรของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา<sup>6</sup>  
โดยมาตรา 6 บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา<sup>7</sup> บัญญัติจึงมีว่า  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดังกล่าวเป็นส่วนราชการอิสระตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 หรือ  
เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

---

#### 4 เรื่องเดียวกัน

##### ข้อ 6 วรรคท้าย

การแบ่งส่วนราชการภายใน...ส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรม...ให้ตราเป็น  
พระราชกฤษฎีกา

<sup>5</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517,  
ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 91 ตอนที่ 157, วันที่ 20 กันยายน 2517, หน้า 27-29.

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา,  
ฉบับพิเศษ เล่มที่ 92 ตอนที่ 27 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 49.

#### 7 เรื่องเดียวกัน

มาตรา 6 ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

(2) .....

ในเรื่องนี้เห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้ว ในมาตรา 3 ของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้กฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน<sup>8</sup> ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติได้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นตามมาตรา 6 (1) แล้ว โดยผลของมาตรา 3 ย่อมถือได้ว่าได้บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้ ก็ต้องใช้บังคับตามกฎหมายนี้แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แต่เดิมไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) อย่างชัดแจ้ง แม้จะไม่ได้บังคับแล้วก็ตาม จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิด หรือเกิดความสับสนได้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) ยังใช้บังคับอยู่

ข้อที่สนับสนุนที่เห็นได้ชัดก็คือ หลังจากที่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แล้วต่อมาได้มีแนวความคิดที่จะยกฐานะกรมอัยการที่เคยสังกัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นหน่วยงานอิสระ อยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยให้เหตุผลว่าสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น ในข้อ 2 ให้ยกเลิกความในข้อ 29 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน<sup>9</sup>

#### <sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

<sup>9</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 108 ตอนที่ 37 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534, หน้า 50, ข้อ 2.

ข้อ 29 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีดังต่อไปนี้

- (1) ราชบัณฑิตยสถาน
- (2) สำนักพระราชวัง
- (3) สำนักราชเลขาธิการ
- (4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- (6) สำนักงานอัยการสูงสุด

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งมีฐานะ เป็นกรม

จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ สังเกตได้ว่า แม้มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 จะมีผลให้ความานประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) ไม่มาบังคับก็ตาม แต่ไม่มีกฎหมายใดมาบัญญัติให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีความประสงค์จะให้มีหน่วยงานสำนักอัยการสูงสุดเข้ามา แต่ก็ได้บัญญัติ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเข้ามาด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าผู้บัญญัติกฎหมายยังมีความเข้าใจอยู่ว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) ดังกล่าว

ปัญหาจึงมีว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน เป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปฏิบัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) หรือตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 29 (5) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้ตามความมุ่งหมายของการออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับนี้ มุ่งประสงค์จะจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด และไม่ประสงค์จะเปลี่ยนให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) มาเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ก็ตามแต่เมื่อกฎหมายนี้ได้บัญญัติในภายหลัง โดยหลักแล้วก็ต้องใช้บังคับตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ยกเลิกความตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ก็ต้องนำมาตรา 3 มาใช้บังคับ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้จึงถือบังคับตามคือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังคงเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสน เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) แล้วก็ควรจะได้ตรากฎหมายยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 (5) เสีย ปัญหาที่จะหมดไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะได้มีการตราแยกเป็นเอกเทศจากกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารและผู้ร่างกฎหมายยังคงเคยชินอยู่กับการที่ถือว่า สำนักงานดังกล่าว เป็นราชการบริหารส่วนกลางแบบอิสระ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง เพราะแม้แต่ราชการฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรมจัดตั้งศาลทั้งหลายแล้ว และมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทั้งหลายขึ้น ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการนำศาลทั้งหลายไปบัญญัติไว้ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ความผิดพลาดนี้น่าจะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของการจัดตั้งหน่วยงาน ดังเช่นที่ปรากฏในการจัดตั้งศาลทั้งหลายด้าน

### 3.2 ปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในการปกครองตามระบอบรัฐสภาของไทย โดยปกติมีสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประกอบกันเป็นรัฐสภา เรารับแนวความคิดในเรื่องผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญหลายฉบับกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา มีแต่เพียงรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2517 เท่านั้นที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ยังไม่ทันได้ใช้บังคับ ก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงถูกยกเลิกไป การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานสภาใดก็ตาม เป็นประธานรัฐสภาย่อมแสดงให้เห็นถึง

การนำเอาแนวความคิดผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาใช้กับระบบกฎหมายไทย การบัญญัติเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาหลายประการ โดยปกติประธานรัฐสภาจะมีบทบาทหลักอยู่ 3 ประการ คือ

1. เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมร่วมกันของที่ประชุมร่วมทำให้เกิดแนวคิดว่าต้องมีประธานรัฐสภา ซึ่งความจริงแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องมีประธานรัฐสภา ก็ได้ เพราะแต่ละสภามีประธานของตนอยู่แล้ว บางประเทศที่เจริญแล้วหลายประเทศไม่มีประธานรัฐสภา แต่มีการประชุมร่วมกันโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นประธานในที่ประชุมร่วมกัน เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศมาเลเซีย บางประเทศไม่มีประธานรัฐสภา และจะไม่มีการประชุมร่วมกัน แต่ละสภาจะไม่เกี่ยวข้องกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน บางประเทศไม่มีประธานรัฐสภาแต่มีการประชุมร่วมกัน ในกรณีประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาก็จะเลือกหาประธานต่างหาก เช่น ประเทศอังกฤษ บางประเทศไม่มีประธานรัฐสภาแต่เวลาประชุมร่วมกันก็ผลัดเปลี่ยนกันโดยให้ประธานแต่ละสภาสลับกันเป็นประธานในที่ประชุม เช่น ประเทศเชโกสโลวาเกีย<sup>10</sup> ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงไม่จำเป็นต้องมี เพราะการมีประธานรัฐสภาทำให้ ประธานสภาที่มีได้เป็นประธานรัฐสภา บทบาทน้อยลง

2. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา นอกจากอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองแล้ว สภายังมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการภายใน การบัญญัติให้ประธานสภาใดสภาหนึ่ง เป็นประธานรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงทำให้ข้าราชการรัฐสภาต้องคอยเอาใจหรือให้บริการสภาของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดยิ่งกว่าอีกสภาหนึ่ง เพราะมีอำนาจให้คณะให้โทษ แก่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้ ในกรณีมีสองสภาก็อาจแยกการบริหารราชการออกเป็นสองส่วนได้ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภามีสำนัก

<sup>10</sup> อัครเมศาร์ ทองนวล, "ประธานสภาของรัฐสภาต่างประเทศ" ข้อมูลพื้นฐาน, ห้องสมุดรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534.

งานเลขาธิการสภาของตนเอง มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละสภามักก้าวต่อกัน จะทำให้แต่ละสภามีโอกาสพัฒนาสภาของตนได้อย่างเต็มที่ ดัง เช่นที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>11</sup>

3. เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จำเป็นจะต้องเอาบุคคลซึ่งไว้วางใจ ในการรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งตลอดมา ซึ่งในเรื่องนี้หากจะแยกการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นสองส่วนและไม่ต้องมีการตั้งประธานรัฐสภา ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็อาจใช้กลไกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้ เช่น ใช้วิธีโหวตกันในสภาเพื่อ ตั้งนายกรัฐมนตรีได้ดังที่เคยปฏิบัติเมื่อปี 2518 หรือใช้วิธีอื่น เช่น ให้พระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรีได้เลย อย่างในอังกฤษ<sup>12</sup> แต่เนื่องจากเรามีแนวความคิดแบบผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงทำให้ต้องมีประธานรัฐสภาซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา กล่าวคือ แต่ละสภามักอาจพัฒนาสภาของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่จะได้ร่างขึ้นควรบัญญัติให้มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบเป็นรัฐสภา แต่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้มีประธานรัฐสภาแต่อย่างใด ดังที่ปรากฏนานาอารยประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ ซึ่งในประเทศเหล่านี้ไม่มีประธานรัฐสภา มีแต่ประธานของแต่ละสภา

### 3.3 ปัญหาการไม่แยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน

ในการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หากจะให้มีประสิทธิภาพอย่างสูง จะต้องมีการจัดองค์การให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างแท้จริงกล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่หลักของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เป็นสำคัญ เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ต้องพิจารณาถึงสมาชิกสภามีที่ประเภท และรูปแบบของรัฐสภา (FORM OF PARLIAMENT)

<sup>11</sup>C. HERMAN PRITCHETT, THE AMERICAN CONSTITUTION, (2<sup>ND</sup> ED., NEW YORK : MC GRAW-HILL BOOK CO., 1968), P. 782



เป็นแบบสภาเดี่ยว (UNICAMERAL ASSEMBLY) หรือ แบบสองสภา (BICAMERAL ASSEMBLY)  
ซึ่งรูปแบบรัฐสภาดังกล่าวจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475  
จนถึงปัจจุบันเรามีรูปแบบรัฐสภาดังนี้

---

<sup>12</sup> คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองและการปกครองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : สำนัก  
งานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 130.

## ตารางที่ 6

## รูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญ		รูปแบบของสภา	ชื่อสภา
ฉบับที่	พ.ศ.		
ชั่วคราว	2475	สภาเดี่ยว	สภาผู้แทนราษฎร
2	2475	สภาเดี่ยว	สภาผู้แทนราษฎร
3	2489	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร, พทตสภา
4	2490	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา
5	2592	สภาเดี่ยว	สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา
6	2495	สภาเดี่ยว	สภาผู้แทนราษฎร
7	2502	สภาเดี่ยว	สภาร่างรัฐธรรมนูญ
8	2511	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา
9	2515	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
10	2517	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา
11	2519	สภาเดี่ยว	สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
12	2520	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
13	2521	สองสภา	สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา
14	2534	สภาเดี่ยว	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่า นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 รวม 14 ฉบับ เราได้มีรูปแบบทั้งสภาเดี่ยวและสองสภา คือ สภาเดี่ยว 8 ฉบับ และสองสภา 6 ฉบับ ในขณะที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทยเป็นสำนักงานเดี่ยวทำหน้าที่สนับสนุนสภา ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบสภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ตาม เว้นแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2479 มาตรา 17 บัญญัติให้มีสองสภา คือ พทตสภาและ

สภาผู้แทนราษฎร และได้มีการแยกสำนักงานเลขาธิการสภาเป็นสำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการพรรคสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินงานของฝ่ายธุรการของสำนักงานทั้งสองแยกออกจากกัน ตามแบบอย่างรัฐสภาต่างประเทศที่ใช้ระบบสองสภา<sup>13</sup> เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐสภา (CONGRESS) ประกอบด้วยสองสภามีสำนักงานเลขาธิการสภาสองสำนักงาน และรัฐธรรมนูญยังมีบัญญัติให้แต่ละสภาเป็นผู้เลือกเจ้าหน้าที่ของตนเอง<sup>14</sup> เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่เข้าสมาชิกสภา เลขาธิการของแต่ละสภาเป็นผู้เลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาอีกต่อหนึ่ง ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่ประจำและชั่วคราว เลขาธิการสภาเป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติงานธุรการภายในงานของสภาของตน เจ้าหน้าที่ทั้งหมดของแต่ละสภามีประธานสภานั้น ๆ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาสูงสุด สำนักงานเลขาธิการสภาของแต่ละสภาเป็นทบวงอิสระ ขึ้นตรงต่อสภาของตน สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขอบเขตงานของสภาของตนได้ โดยตราขึ้นเป็นกฎหมาย<sup>15</sup> นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี ก็มีการแยกสำนักงานเลขาธิการสภาออกเป็นสองสำนักงานตามรูปแบบสองสภา งานของสภาทั้งสองจะต่างฝ่ายต่างทำไม่ก้าวก้ำกัยกัน ถึงแม้ประธานสภาใดสภาหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานรัฐสภาใน การประชุมร่วมกันโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาภายในของอีกสภาหนึ่งได้ ในบางประเทศยังเดินไปไกลอีก คือ สถานที่และที่ตั้งของแต่ละสภานั้นย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจของประธานสภานั้น ๆ เจ้าหน้าที่นอกสภาจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้นอกจากจะได้รับคำร้องขอหรือได้รับอนุญาตจากประธานสภา หรือผู้แทนของสภาที่เกี่ยวข้อง<sup>16</sup>

<sup>13</sup>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), หน้า 6.

<sup>14</sup>C. HERMAN PRITCHTT, THE AMERICAN CONSTITUTION, p. 182.

<sup>15</sup>ประเสริฐ บัทมสฺคนธ์, "สำนักงานเลขาธิการสภานานาประเทศ", รัฐสภาสาร, 18 (กุมภาพันธ์ 2523) : 12.

<sup>16</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 204.

อย่างไรก็ตามในเรื่องแนวความคิดการแยกสำนักงานเลขาธิการสภาเป็นสองสำนักงานนี้ มন্ত্রী รูปสุวรรณ<sup>17</sup> ได้ทำการวิจัยโดยสำรวจทัศนคติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาเห็นว่าควรถูกแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในขณะที่ร้อยละ 42.66 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 06.66 ไม่มีความเห็น

จึงเห็นได้ว่าประเทศที่เจริญแล้ว และมีระบบการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพแล้วแต่มีการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน เพราะประเทศเหล่านี้ไม่มีแนวความคิดเจ้ากระทรวง เหมือนประเทศไทย เมื่อเป็นระบบสองสภา ก็จะมีการแยกสำนักงานเลขาธิการเป็นสองส่วนตามรูปแบบของสภา งานของแต่ละสภาจะไม่ก้าวก้ำกึ่งกัน ทำให้มีโอกาสพัฒนาสภาของตนได้อย่างเต็มที่

เกี่ยวกับเรื่องนี้ บวรศักดิ์ อูรรณ<sup>18</sup> ให้ความเห็นว่า เมื่อพูดถึงเรื่องปัญหาการไม่แบ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงานนั้นเป็นเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวคิดผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งหากประธานวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน ย่อมให้คณาให้โทษ ข้าราชการได้ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมจะเอาใจประธานวุฒิสภา จึงเห็นว่าการจะแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงานหรือไม่นั้น เป็นเรื่องของแนวความคิดของความเป็นอิสระมากกว่าเรื่องของปริมาณ กล่าวคือ คนในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทั้งหมดอาจจะทำงานให้กับทั้งสองสภาได้ในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะพิมพ์ตีพิมพ์ บริการข้อมูล เอกสารต่าง ๆ ได้ทัน ก็ตามแต่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ ปัญหาเขาจะเชื่อใคร เช่นมีการเสนอแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร

<sup>17</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่องปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2522-2526. ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 115

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ บวรศักดิ์ อูรรณ, รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 เมษายน 2534

เสนองบประมาณขึ้นไป ใครจะเป็นผู้อนุมัติ หากได้มีการแยกสำนักงานเป็นสองสำนักงาน แต่ละสภาก็จะปกครองคนของตนไป แต่ละสภาก็จะ ได้พัฒนาสภาพของตนได้ ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้มีกำหนดรูปแบบเป็นสองสภาก็ควรจะ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 บัญญัติให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาเป็นสองสำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพราะแนวความคิดเจ้ากระทรวง เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาระบบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เมื่อมีการแก้ไขเช่นนี้แล้ว สำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาก็จะมีโอกาสพัฒนาองค์กรของตนได้อย่างเต็มที่นั่นเอง

### 3.4 ปัญหาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติให้การตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงทำให้ไม่เกิดความคล่องตัว เพราะกฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา แต่จะนำออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร

เสรีมสุข โกวิทาวณิช ให้ความเห็นว่า "...ในเรื่องนี้กฎหมายไม่ต้องการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เพราะเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร การเขียนกฎหมายเช่นนั้นทำให้ตั้งไปถ้าจะแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ...ตอนที่ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งซึ่งสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น แยกออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 นั้น โดยมีความมุ่งหมายว่า ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐสภานั้น ไม่ควรอยู่ในความดูแลของคณะรัฐมนตรี หลักนี้ยังคงใช้ในการแบ่ง ถ้าหากว่าการแบ่งหน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 159 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" และมาตรา 168 "บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการแต่งตั้งอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ" ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็น

กฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ..."<sup>19</sup>

การที่กฎหมายบัญญัติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเช่นนี้ ย่อมไม่เกิดการคล่องตัวต่อการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพราะการแบ่งส่วนราชการเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากพอสมควร ดังเห็นได้จาก เมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแล้ว ได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ 5/2525 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2525 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ความรับผิดชอบของงานวางแผนการบริหาร ซึ่งงานวางแผนการบริหารก็มีได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย และได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ 5/2527 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527<sup>20</sup> ซึ่งเนื้อหาจริงแล้วเป็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากส่วนราชการ 8 กอง 2 ศูนย์ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 คือให้มีงานที่ปรึกษากฎหมายงานตรวจสอบภายใน ขึ้นมาใหม่และมีส่วนราชการเป็น 3 ฝ่าย 8 กอง 3 ศูนย์ 49 งาน และได้กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเกิดจากการที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีความจำเป็นที่จะต้องขยายงานบริหารราชการออกไปให้เหมาะสมกับการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา แต่เนื่องจากความไม่คล่องตัวที่การแบ่งส่วนราชการต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 7 เมื่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานย่อยของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามมาตรา 7 วรรคสอง โดยหลักแล้วจะต้องเสนอสภาตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่กลับออกเป็นคำสั่งรัฐสภาดังกล่าวแล้ว ผลก็เท่ากับว่าส่วนราชการตามกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีเพียง 8 กอง 2 ศูนย์อยู่เช่นเดิม

<sup>19</sup> เสริมสุข โกวิทาวณิช, คำบรรยายวิชากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างทางปกครอง, หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 27 ธันวาคม 2529.

<sup>20</sup> คำสั่งรัฐสภา ที่ 5/2527, ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527.

ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีการปรับปรุงแก้ไข คือ ให้การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในระดับฝ่าย หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบเท่าฯให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ในการจัดตั้ง การยุบ หรือการแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ในระดับ กอง แผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเทียบกอง แผนก ให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะทำให้การบริหารราชการของฝ่ายรัฐสภาเกิดความคล่องตัวอย่างมาก

### 3.5 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ดังที่กล่าวแล้วว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มีเพียงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามมาตรา 6(1) เท่านั้น ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นมา ยังผลให้กิจการทุกอย่างในการทำหน้าที่ให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาจึงตกแก่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงหน่วยงานเดียว

เรื่องนี้ บุรีรักษ์ นามวัฒน์ กล่าวว่า "...ปัจจุบันหน่วยงานประจำของรัฐสภามีเพียงหน่วยงานเดียว ทำหน้าที่รับผิดชอบงานประจำทั่วไปของรัฐสภา โดยข้อเท็จจริงแล้ว งานประจำทั่วไปของรัฐสภาเป็นงานที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปหลายด้าน เป็นต้นว่า งานบริหารจัดการให้เป็นไปตามระเบียบพิธีการของรัฐสภา ได้แก่ การจัดการประชุมสภา การจัดทำรายงานการประชุมสภา การจ้ดรักษาความสงบเรียบร้อย และการบริการประชาชนในการเข้าฟังการประชุมสภา และการให้บริการทางด้านวิชาการ ได้แก่ การบริการห้องสมุด การบริการค้นคว้า ข้อมูล ข้อเท็จจริง สถิติ การวิเคราะห์ วิจัย การบริการร่างพระราชบัญญัติ ร่างกระทู้ถามร่างญัตติ นอกเหนือไปจากราชการประจำดังกล่าวแล้ว งานของรัฐสภายังมีงานประจำและงานที่มีลักษณะกึ่งการเมืองอีกเป็นอันมาก เป็นต้นว่า งานในภาระหน้าที่ของประธานสภา

งานในภาระหน้าที่ของรองประธานสภา งานของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศงานประสานทางการเมืองกับฝ่ายบริหาร ฯลฯ..."<sup>21</sup>

จึงเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีมากมายทีเดียว จะต้องรับผิดชอบงานต่าง ๆ หลายด้าน จึงทำให้งานเสร็จสมบูรณ์ได้ยาก เพราะเรื่องทุกอย่างจะต้องอยู่ที่การสั่งการของเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของข้าราชการประจำฝ่ายรัฐสภา จึงทำให้การบริหารงานล่าช้า เพราะสายการบังคับบัญชาสูงชัน และองค์กรสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีขนาดใหญ่ การรวมกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ด้วยกันจึงไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ เพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภา

บุรีรักษ์ นามวัฒน์ ยังกล่าวอีกว่า "...สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นองค์กรขนาดใหญ่ การรวมกิจกรรมหลายด้านไว้ด้วยกันทำให้การบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำได้ไม่ทั่วถึง เพราะมีเจ้าหน้าที่หลายอาชีพรวมอยู่ด้วยกัน เจ้าหน้าที่ของหน่วยต่าง ๆ มีลักษณะการทำงานใกล้ชิดและห่างเหินกับผู้บริหารแตกต่างกันไป ทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีโอกาสใกล้ชิด เกิดการทอดทิ้งไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติงานและมองไม่เห็นความก้าวหน้า เป็นผลให้การบริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาต่าง ๆ นี้รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ เล็งเห็นว่าเป็นภัยร้ายแรงในการดำเนินการของรัฐสภา จึงได้แยกหน่วยงานในรัฐสภาออกไปเป็นหลายหน่วยงานด้วยกัน..."<sup>22</sup>

จากหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอันมากมายดังกล่าว เมื่อพิจารณานในแง่กฎหมายแล้วพบว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 8 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาว่า "สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา

<sup>21</sup>บุรีรักษ์ นามวัฒน์, "การปรับปรุงระบบงานของรัฐสภา" รัฐสภาสาร : 83.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.



และจะให้มีรอง เลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยเลขาธิการรัฐสภาปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเช่นนั้นเป็น เรื่องที่กว้างเกินไปเพราะ "ราชการประจำทั่วไป" ของรัฐสภานั้นวันจะมีมากขึ้นทุกวันตามการเปลี่ยนแปลงของการเมือง แต่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ยังรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวอยู่เช่นเดิม หากจะประมวลภารกิจของรัฐสภาอาจแบ่งออกเป็น ภารกิจทางการเมือง เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการยื่นญัตติ ภารกิจกิจการเมือง เช่น งานในภาระหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา งานของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ งานประสานงานทางการเมือง เป็นต้น และภารกิจราชการประจำทั่วไปดังกล่าวแล้วแต่ในความเป็นจริงแล้วสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ทำหน้าที่ทุกอย่าง นอกจากหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะได้แบ่งหน่วยงานออกไปเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการแต่ละส่วนให้ชัดเจนและออกกฎหมายแบ่งส่วนราชการระดับกองและแผนก ตลอดจนกำหนดหน้าที่การงานของกองแผนกไว้ให้ชัดเจนด้วย แต่ละสำนักงานมีเลขาธิการของแต่ละสภาเป็นผู้บังคับบัญชา