

ปัญหากฎหมายในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



ร้อยตำรวจตรี ฉัตรชัย หนทวี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-329-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017877 117969496

THE LEGAL PROBLEMS ON THE ADMINISTRATION OF  
THE SECRETARIAT OF THE NATIONAL ASSEMBLY

POLICE SUB-LIEUTENANT CHATCHAI NUTAWEE

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

DEPARTMENT OF LAW

GRADUATE SCHOOL

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1991

ISBN 974-579-329-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์  
โดย  
ภาควิชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ปัญหากฎหมายในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
ร้อยตำรวจตรี ฉัตรชัย หนูทวี  
นิติศาสตร์  
รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ  
รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

*[Signature]*  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*[Signature]*  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.วิมล เครื่องงาม)

*[Signature]*  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

*[Signature]*  
.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมทวณิช)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(อาจารย์ บรรณรักษ์ นามวัฒน์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ฉัตรชัย หนูทวี, ร.ค.ค. : ปัญหากฎหมายในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
(THE LEGAL PROBLEMS ON THE ADMINISTRATION OF THE SECRETARIAT OF THE  
NATIONAL ASSEMBLY) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ, รศ.ดร.สุรเกียรติ  
เสถียรไทย, 159 หน้า. ISBN 974-579-329-9

การบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีกฎหมายที่สำคัญเป็นหลักในการบริหาร  
ราชการสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ รวมทั้งกฎ ระเบียบ  
และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 16 ปีเศษแล้ว สมควรที่จะได้ศึกษาว่า  
กฎหมายดังกล่าวยังเหมาะสมกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาและวิเคราะห์ ได้ข้อสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 มีอิทธิพลสำคัญต่อการ  
บริหารราชการฝ่ายรัฐสภามาจนถึงปัจจุบัน คือ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่  
ดำรงอำนาจในการปกครองประเทศ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ เป็นสัญลักษณ์แห่งความชอบธรรม  
ในการปกครองระบอบรัฐสภา รัฐสภาขาดฐานรองรับการสนับสนุนจากประชาชนจึงมีความอ่อนแอ ในขณะที่  
ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ทำให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงและครอบงำฝ่ายรัฐสภาโดยตลอด รัฐสภาจึง  
ไม่อาจพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพได้ อีกทั้งไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจอย่างแท้จริง สำนักงาน  
เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยหนึ่งของรัฐสภาจึงไม่อาจพัฒนาสมรรถนะในการบริหารราชการ  
เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐสภาได้ กอปรกับเราได้รับแนวความคิดผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาใช้ใน  
ระบบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จึงทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กร  
การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่สอดคล้องกับสภาพลักษณะของ  
การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

จากปัญหาดังกล่าว สมควรที่จะได้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติ  
ราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องบางประการ เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และ  
เพื่อ เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ



ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิติศ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม .....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

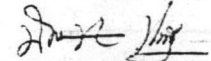
CHATCHAI NUTAWEE, POL. SUB-LIEUT.: THE LEGAL PROBLEMS ON THE ADMINISTRATION OF THE SECRETARIAT OF THE NATIONAL ASSEMBLY. THESIS ADVISOR: ASSO. PROF. MONTREE ROOPSUWAN, SURAKIART SATHIRATHAI, Ed.D., 159 PP. ISBN 974-579-329-9.

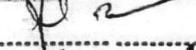
There are two principle Acts which control the administration of the Secretariat of the National Assembly: Parliamentary Administration Act B.E. 2518 and Parliamentary Staff Administration Act. B.E. 2518 Since the two Acts as well as rules, regulations and announcements issued in accordance with the Acts have been in force for over 16 years, it is deem expedient ot study whether the aforisaid laws and regulations etc are still suitable for the administration of the Parliament.

From the study and analysis it can be concluded that the change of Thai government system from monarchy to democracy in 1932 has played very important role in the administration of Parliament up to the present day. After the transformation of government there was only one group of people who had power to rule the country whilst the legislative institution was set up merely as a symbal of justification for the Administration in the Parliamentary system. Because of the lack of support from people, Parliament has been weak, while the Administration has more power and always try to interfere and influent the Parliament through out the past. Therefore the Parliament can not efficiently develop its own organization. In addition, because of the lack independence, the Secretariat of the National Assembly, which is a factor in the Parliament, has been unable to improve the capability in the administration to support the National Assembly's performance. Moreover, we have accepted the concept of highest commander within the Parliamentary Administration, thus creates a lot of problem that the law on organization, personal administration and budget administration is not in line with the nature of the Parliamentary administration.

The aforesaid problems indicate that is appropriate to improve, amend and change the Parliamentary Administration Act. B.E. 2518 and the Parliamentary Staff Administration Act B.E. 2518 and other related laws and regulations so that the Secretariat of the National Assembly can be more effective in the administration and that it become a key mechanism to support working performance of the legislative body.

ภาควิชา .....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิสิต ..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ รองศาสตราจารย์สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ และ อาจารย์บุรียักษ์ นามวัฒน์ ซึ่งทุกท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยมาด้วยดีตลอดและเนื่องจากทุนการวิจัยครั้งนี้บางส่วนได้รับมาจากทุนอุดหนุนของศาสตราจารย์ ดร.บุญชนะ อັตถากร อธิการบดีประธาณวุฒิสภาและคุณหญิงแส อັตถากร จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอบพระคุณ นายไสว หนูทวี ผู้เป็นบิดาที่ได้ชี้แนะแนวทางการศึกษา ขอบพระคุณ นางจาง หนูทวี ผู้เป็นมารดาแม่เฝ้าป่วยกัยงให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ร้อยตำรวจตรี จัตรชัย หนูทวี



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	ตารางแสดงอัตรากำลังข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2519..... 52
2	ตารางแสดงคุณวุฒิข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2519..... 53
3	ตารางแสดงอัตรากำลังข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2533..... 54
4	ตารางแสดงคุณวุฒิข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2533..... 55
5	ตารางเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2534..... 56
6	ตารางรูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ..... 67

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

- 1 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. 2476..... 48
- 2 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน..... 49





สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	2
1.4 วิธีการวิจัย.....	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	2
บทที่ 2 พื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	4
2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันฝ่ายรัฐสภา...	4
2.1.1 สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา	5
2.1.2 ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ...	8
2.2 ประวัติและวิวัฒนาการของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา.....	20
2.2.1 บทบาททางการเมืองการปกครองของสถาบันฝ่ายรัฐสภา ของไทย.....	20
2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันฝ่ายรัฐสภาของไทย.....	23
2.3 ประวัติและการขยายตัวของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	25
2.3.1 ประวัติของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	25

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	2.3.2	การขยายตัวของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	32
บทที่ 3		ปัญหาการจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	58
	3.1	ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดระเบียบองค์กรของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา.....	58
	3.2	ปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	63
	3.3	ปัญหาการไม่แยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน.....	65
	3.4	ปัญหาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	70
	3.5	ปัญหาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	72
บทที่ 4		ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	75
	4.1	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	78
	4.2	ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา.....	81
	4.3	ปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	84
	4.4	ปัญหาประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา..	88
	4.5	ปัญหาเลขาธิการรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	91
บทที่ 5		ปัญหาการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	95
	5.1	ปัญหาความเป็นอิสระในด้านการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา.....	99
	5.2	ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา.....	106

5.3	ปัญหานายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงินของฝ่ายรัฐสภา.....	109
บพที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	112
6.1	บทสรุปและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา.....	114
6.1.1	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการไม่บัญญัติหลักความเป็น อิสระในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	114
6.1.2	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัด ระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	115
6.1.3	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	116
6.1.4	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการไม่แยกสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน.....	117
6.1.5	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการแบ่งส่วนราชการของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	118
6.1.6	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา.....	118
6.2	บทสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา.....	119
6.2.1	ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	119



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.2.2	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการขาดความเป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	120
6.2.3	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการ รัฐสภาสามัญ.....	121
6.2.4	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาประธานวุฒิสภาเป็น ประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	121
6.2.5	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาเลขาธิการรัฐสภาเป็น เป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	122
6.3	บทสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา.....	123
6.3.1	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับความเป็นอิสระในด้านการ งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	123
6.3.2	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหากฎหมายงบประมาณของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	124
6.2.3	ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหานายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้ คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายรัฐสภา..	124
	เอกสารอ้างอิง.....	126
	ภาคผนวก.....	133
	ประวัติผู้เขียน.....	159