

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยยึดหลักการที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเป็นระบบการปกครองที่ยกย่องคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์ ตลอดจนหลักของเหตุผลและการใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครองประเทศ แต่ถ้าเป็นการปกครองในประเทศที่มีพลเมืองจำนวนมาก ย่อมไม่สามารถที่จะจัดการให้พลเมืองทุกคนผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาทำหน้าที่ปกครองได้จำเป็นต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่แทน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและที่มีได้บัญญัติไว้ก็มี หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การชักถามและการเสนอแนะในการแถลงนโยบายของรัฐบาล การตราพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการเสนอญัตติหรือการตั้งกระทู้ถาม การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ส่วนหน้าที่ที่มีได้บัญญัติไว้ได้แก่ เรื่องของการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เลือกตั้งตามหลักการของการเป็นตัวแทน เช่น เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลโดยการนำเอาความต้องการของประชาชนมาพิจารณาในรัฐสภาและเสนอให้คณะรัฐมนตรีนำไปปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกรรมาธิการต่าง ๆ ของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รวมตลอดถึงหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานทางการเมืองตามบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนั้น มีองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า "สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" เป็นองค์กรที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยจะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้¹

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา มีผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรกโดยการแต่งตั้งจากคณะราษฎร จำนวน 70 คน ได้ทำการประชุมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคม โดยมีมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ก่อตั้งขึ้นในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา²

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2476 รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำขึ้นหน่วยหนึ่งมีฐานะเป็นกรมขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า "กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นและในปีเดียวกันนั้นเอง ก็ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กอง คือ สำนักงานเลขานุการ กองปฏิคม และกองบรรณารักษ์และกรรมาธิการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยกฐานะขึ้นเป็นทบวงการเมือง ในปี พ.ศ. 2484 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎร

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 60 ปี รัฐสภาไทย พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทอักษรสัมพันธ์, 2535), หน้า 87-88.

² ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในระบอบเสรีนิยม (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชูมนุมช่าง, 2517), หน้า 22.

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการนำเอาระบบสภาผู้แทนมาใช้เป็นครั้งแรก กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาสูง คือ พุทธสภาและสภาผู้แทน จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเดิมแยกออกเป็น 2 สำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการพุทธสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ซึ่งดำเนินงานฝ่ายธุรการแยกออกต่างหากจากกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของพุทธสภา และสภาผู้แทนจึงโอนข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภาแต่เดิมไปเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะรัฐประหารได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นระบบสภาเดี่ยวกลับมาใช้ใหม่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงเปลี่ยนชื่อกลับไปเป็น "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" อีกครั้งและครั้งต่อมาเป็นการรัฐประหารโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2501 ซึ่งรัฐสภาตามธรรมนูญฉบับนี้ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ และยังทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอีกด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอีกครั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นระบบสองสภา (ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน)³ และเมื่อ 17 มิถุนายน 2512 ได้อนุมัติก่อสร้างอาคารรัฐสภาใหม่ โดยได้เริ่มดำเนินการเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2513 และแล้วเสร็จจนใช้เป็นที่ประชุมได้เมื่อ 19 กันยายน 2517

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ปี พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พุทธศักราช 2518 ซึ่งได้แยกข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการออกจากข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของสภานิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ได้พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานย่อยของส่วนราชการให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และกำหนดสายงานตามความเกี่ยวพันในการปฏิบัติงานขึ้นใหม่ ตลอดจนกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มขึ้นใหม่จำนวนมาก ซึ่งนับเป็นการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาครั้งใหญ่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งการบริหารงานบุคคลนั้นจะมีองค์กรของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางเหมือนกับหน่วยงานอื่นเช่น ก.พ., ก.ต., ก.ค. ฯลฯ สำหรับบุคลากรสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น ถือว่าเป็นบุคลากรดังเช่นหน่วยงานอื่นเช่นกัน โดยเฉพาะข้าราชการรัฐสภาสามัญเปรียบเสมือนข้าราชการประจำ ซึ่งในโครงสร้างขององค์กรนี้สามารถที่จะแยกให้เห็นถึงความสำคัญในสองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

1. ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำโดยได้รับเงินเดือนในอัตราตามบัญชีเงินเดือนและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535
2. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา มีฐานะคล้ายคลึงข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และอยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา

สำหรับตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามบทบัญญัติที่ได้แก้ไขใหม่

มีดังนี้

- (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- (2) ที่พิจารารองประธานรัฐสภา
- (3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- (4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (5) ที่พิจารารองประธานวุฒิสภา
- (6) ที่พิจารารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (7) เลขานุการประธานรัฐสภา
- (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (9) เลขานุการประธานวุฒิสภา
- (10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- (12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา จะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปหลายด้านตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เช่นงานธุรการของสมาชิกรัฐสภา งานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ งานของประธานและรองประธาน งานเกี่ยวกับการจัดการให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการของรัฐสภา อันได้แก่ การจัดการประชุมสภา การจัดทำรายงานการประชุมสภา การบริการให้ประชาชนในการเข้าฟังการประชุมสภา นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการให้บริการด้านวิชาการ เช่น การบริการห้องสมุด การบริการค้นคว้าข้อมูล ข้อเท็จจริง สถิติ การวิเคราะห์

วิจัย การบริการร่างพระราชบัญญัติ ร่างกระทู้ถาม ร่างญัตติ เป็นต้น ตลอดถึงงานของข้าราชการ รัฐสภาฝ่ายการเมือง งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และงานประสานงานทางการ เมืองกับฝ่ายบริหาร⁴

เมื่อได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ขึ้นรองรับ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไป ด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

ต่อมา คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานย่อย ของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และกำหนดสายงานตามความเกี่ยวพันในการ ปฏิบัติงานขึ้นใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยถือตามโครงสร้างของส่วนราชการที่กำหนดไว้เดิมในพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517

ดังนั้นคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ ข้าราชการประเภทอื่น ๆ ด้วยการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระ ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2535 ที่ประชุมลงมติรับ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ โดยยังคงให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้ แต่ เสนอให้มีการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

วุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแทนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยได้เสนอ รายงานผลการพิจารณาเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 17/2535 ที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังต่อไปนี้⁵

ส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา

ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคล สำหรับส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นหากจะจัดตั้งขึ้นต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และจะให้มีรองเลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา หรือมีทั้งตำแหน่งรองเลขาธิการวุฒิสภาและผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากเลขาธิการวุฒิสภา และช่วยเลขาธิการวุฒิสภาพฏิบัติราชการก็ได้

รองเลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนดหรือมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จะให้มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือมีทั้งตำแหน่งรองเลขาธิการสภา

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104,108.

ผู้แทนราษฎรและผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติราชการก็ได้

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดหรือมอบหมาย

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการประชุมตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการรัฐสภาในเรื่องให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะไม่เอื้อประโยชน์มากนัก เนื่องจากกระบวนการดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองนั้น ขาดปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขาดเลขานุการและผู้ช่วยดำเนินงานที่มีความรู้ความสามารถในสาขาต่าง ๆ จึงทำให้ประสิทธิภาพของผลงานที่ออกมาสู่สายตาของประชาชนนั้น ยังไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทที่แสดงออก จากการศึกษาพบว่าบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมิได้อำนาจอย่างแท้จริงในการตรากฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะว่าการตรากฎหมายส่วนใหญ่ แม้ว่าจะต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติแต่การจัดทำร่างกฎหมาย ส่วนใหญ่แล้วมาจากเครื่องมือหรือหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สมาชิกได้พิจารณา และอนุมัติต่อไป ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพนั้นกระทำได้ยากและไม่ทั่วถึง เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผู้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการรัฐสภามีจำนวนจำกัดในขณะที่กิจกรรมของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีผู้คอยช่วยเหลือและสนับสนุนมากมายในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้ข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่าฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเป็นสถาบันที่ไร้อำนาจและอยู่ภายใต้การครอบงำทางอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแสดงบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (บทบาทในสภา) และบทบาทที่แสดงในฐานะสถาบันการเมือง (บทบาทนอกสภา) โดยจะได้นำมาสัมพันธ์กับข้าราชการรัฐสภา เพราะถือว่าเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยตรง และในฐานะที่ข้าราชการรัฐสภาเป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อจะได้ทราบถึงความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในสภา และนอกสภานั้นเป็นอย่างไร บทบาทที่ได้แสดงออกมาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในสภาพเป็นจริงเป็นอย่างไร ข้าราชการมีความคิดคาดหวังว่าบทบาทที่แสดงออกมาทั้งในสภาและนอกสภาเป็นอย่างไร ความพึงพอใจในการให้บริการของข้าราชการรัฐสภาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างไร มีระดับมากน้อยแค่ไหน ความคุ้นเคยระหว่างข้าราชการรัฐสภา กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพียงใด

เพื่อจะให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันอย่างเป็นรูปธรรมระหว่างข้าราชการรัฐสภาในฐานะผู้ให้บริการและช่วยเหลือในการปฏิบัติงานในสภา หรือผู้ใต้บังคับบัญชา กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ใช้บริการหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการรัฐสภา และการสนองตอบความต้องการซึ่งกันและกัน ในการปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงบทบาท การศึกษาในแนวนี้ยังไม่เคยมีผู้ใดได้ศึกษามาก่อน ผู้ศึกษาซึ่งปัจจุบันรับราชการประจำอยู่ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ให้บริการในด้านการอำนวยความสะดวกทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและงานเกี่ยวกับการประชุม ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุนี้ จึงเป็นแรงจูงใจให้ทำการศึกษาในเรื่อง **"ความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"**

การศึกษาเรื่องนี้ นับว่ามีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภา การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานในด้านต่าง ๆ ตลอดจนประโยชน์ต่อการ

พัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้านหนึ่ง เพราะถือว่าข้าราชการเป็นผู้มีความ
 คำนึงถึงเกียรติ และเป็นเครื่องมือที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและมีคุณภาพตามที่กฎหมายกำหนดและหน้าที่ในฐานะสถาบันการเมืองด้วย

วัตถุประสงค์ทางการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบ
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นอย่างไร ทั้งบทบาทที่แสดงในสภาฯ และบทบาทที่
 แสดงนอกสภาฯ
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการหรือผู้บังคับบัญชากับผู้รับ
 บริการ หรือผู้บังคับบัญชา ว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร และเป็นในทิศทางใด

สมมติฐานในการศึกษา

1. ข้าราชการรัฐสภาส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจต่อบทบาท และความรับผิดชอบ
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสอดคล้องกับที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย
2. ข้าราชการรัฐสภาส่วนมากมีความคิดเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติ
 หน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติตามกฎหมายกำหนดได้ในระดับต่าง ๆ กัน ตามตำแหน่งหรือ
 สถานภาพที่ดำรงอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เช่น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ จะมียุทธศาสตร์
 และความรับผิดชอบแตกต่างจากสมาชิกที่มีได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ
3. ข้าราชการรัฐสภามีความคิดเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรในฐานะนักการเมืองที่ต้องรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น
 มีความเหมาะสมและจำเป็นแตกต่างกันออกไปตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น ๆ
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความรู้ความเข้าใจ และความพอใจกับการให้
 บริการในด้านข้อมูลข่าวสาร ระเบียบวิธีการประชุมของข้าราชการรัฐสภานั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่
 ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน โดยจะศึกษากับประชากรที่เป็นข้าราชการรัฐสภา โดยเฉพาะข้าราชการที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะถือว่าข้าราชการรัฐสภาเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและคุ้นเคยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ให้บริการและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ

ประชากร คือ ข้าราชการรัฐสภาที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 1,023 คน

กลุ่มตัวอย่าง ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการรัฐสภาจำนวน 1,013 คน โดยคิดจากสัดส่วนร้อยละ 70 ของจำนวนประชากรระดับ 1- 8 ทั้งหมด โดยมีได้เก็บข้อมูลในข้าราชการรัฐสภาระดับ 9 ขึ้นไป เนื่องจากข้าราชการระดับดังกล่าวมีจำนวนน้อยและเป็นข้าราชการระดับสูง การให้ข้อมูลของข้าราชการระดับนี้ เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมี อคติ (bias) เพราะติดที่ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยเรื่องวินัยของข้าราชการอันจะกระทบกระเทือนถึงตำแหน่งและโอกาสในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงสงวนไว้เป็นข้อจำกัด ในการศึกษาครั้งนี้จะไม่เก็บข้อมูลกับข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไป

วิธีการดำเนินการศึกษา

แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. **ขั้นตอนการวิจัยเอกสาร** (documentary research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าทฤษฎีและแนวความคิดจากผลการวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อบทบาท และความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งบทบาท ในสภาและบทบาทนอกสภา

2. ขั้นตอนการวิจัยภาคสนาม (field research) โดยผู้ศึกษาจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการศึกษาวิจัยโดยที่ผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามไปยังกอง/ศูนย์ต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการเก็บนี้ คาดว่า จะได้แบบสอบถามกลับคืนมาประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากผู้ศึกษามีความคุ้นเคยกับบุคลากรของแต่ละกอง/ศูนย์ เป็นอย่างดี ทำให้การบริหารแบบสอบถามมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนทั้ง จะมีการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์กับข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปด้วย

3. ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรม SPSS/PC+ และใช้สถิติพื้นฐานบรรยายผลจากข้อมูลที่ได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นอย่างไร
3. ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการรัฐสภาจะช่วยเอื้อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. ทำให้มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการรัฐสภา กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบริบทอื่น ๆ ต่อไป
5. ผลของการศึกษาทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือปฏิรูปทางการเมือง การปกครองอีกด้านหนึ่ง

นิยามศัพท์

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด เป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจ

แสดงออกมา การลงความเห็นอาจเป็นไปได้ในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

2. หน้าที่ ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.1 การออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ

2.2 การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

2.3 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้

3. บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและประชาชนโดยส่วนรวม

4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือตัวแทนของประเทศในการศึกษานี้จะหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

5. ข้าราชการรัฐสภา หมายถึง ข้าราชการรัฐสภาที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

6. นักการเมือง หมายถึง ผู้แทนหรือตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่พิทักษ์และปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในระดับชาติ

7. ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการรัฐสภาที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในสภาและนอกสภา ว่ามีความสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนดไว้

8. ความรับผิดชอบ หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

การนำเสนอผลการศึกษา

- บทที่ 1** บทนำ กล่าวถึงสภาพและความสำคัญของปัญหาที่ทำให้เกิดการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้
- บทที่ 2** แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา กล่าวถึง เนื้อหาสาระของแนวความคิดและทฤษฎีที่จะนำมาใช้ประกอบในการศึกษา ได้แก่ แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตย แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนรวมทั้งทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้
- บทที่ 3** บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวถึงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับบทบาท และความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ บทบาทและความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (บทบาทภายในสภาฯ) กับบทบาทและความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นนักการเมืองหรือสถาบันการเมือง (บทบาทนอกสภาฯ)
- บทที่ 4** ระเบียบวิธีวิจัย กล่าวถึง รูปแบบการดำเนินการศึกษาวิจัย ซึ่งวิจัยในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งบอกลักษณะของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5** ผลการวิจัย
- บทที่ 6** สรุปและเสนอแนะ