



บทที่ 4

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา "คน" เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ถ้ามีคนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินการ แม้จะขาดปัจจัยการบริหารด้านอื่นไปบ้างงานก็จะสำเร็จได้เช่นกัน ในการบริหารงานบุคคลก็ต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เหมาะสม และผู้บริหารที่มีความสามารถ

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะต้องศึกษาถึงกระบวนการต่าง ๆ นับตั้งแต่การวางแผนนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการดำเนินการ เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน การบรรจุแต่งตั้ง การให้ค่าตอบแทน การพัฒนาความรู้ความสามารถ ตลอดจนการพ้นจากการเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อจะได้ทราบว่า การบริหารงานบุคคลที่ใช้กับข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด ในการตอบสนองต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ หากเห็นว่า มีอุปสรรคประการใด จะได้วิธีการแก้ไขต่อไป เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็น การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่สมาชิกรัฐสภาต้องการ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีภารกิจแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารที่มุ่งบริการสาธารณะ

การบริหารงานบุคคลของสำนักเลขาธิการรัฐสภา ในระยะแรกเริ่มมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเพียง 7 คน เท่านั้น คือ¹

1. หลวงคหกรรมบดี (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม)
2. นายสนธิ ผิวฉนวน (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงการคลัง)
3. นายบพาท บุญหลง (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่ง เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ)
4. นายฉ่ำ จำรัสเนตร (ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช)
5. นายสุรียา กุลหลจินดา
6. นายน้อย สอนกล้าหาญ
7. นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ (เลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2504 - 2516)

ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้ง 7 คนอาศัยว่างบารุสวันเป็นที่ทำการ โดยไม่ได้รับเงินเดือนเลย เพราะสำนักงานไม่มีงบประมาณ นอกจากทางราชการจัดเลี้ยงอาหารแก่เจ้าหน้าที่ทุกมื้อเท่านั้น

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่² ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร³ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนอันดับขึ้น และการออกจากราชการ มี กฎ ก.พ. วางระเบียบไว้ต่างหาก

¹ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารเผยแพร่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบู่ที่พิมพ์, หน้า 2.

²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 5 (2)

³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 5 (5)

มาตรา 5 ข้าราชการพลเรือนมี 6 ประเภท

(5) ข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ออกไป แต่โดยทั่วไปมีฐานะไม่ผิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกระทรวง ทบวง กรมอื่น หลังจากที่ได้มีการแบ่งแยกข้าราชการพลเรือนสามัญ ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจากข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ 6 ปี ก็ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ. 2475 ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกลับไปมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดิม⁴ เรื่อยมาและเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, อย่างเป็นทางการดี พ.ศ. 2511 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511 ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และให้ใช้มาตรา 15 แทน โดยให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มี อ.กพ. ทำหน้าที่ อ.กพ. กระทรวง ประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธาน รองประธานวุฒิสภา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการรัฐสภาและรองเลขาธิการรัฐสภา เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มี อ.กพ. ทำหน้าที่ อ.กพ. กรม ประกอบด้วย เลขาธิการรัฐสภาเป็นประธาน รองเลขาธิการรัฐสภา ผู้อำนวยการกองและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ให้ อ.กพ. ดังกล่าวเลือกตั้งเลขานุการหนึ่งคน อ.กพ. นั้นนอกจากจะมีหน้าที่ตั้งที่ระบุมไว้ในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แล้วให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือ ก.พ. หรือ อ.กพ.กระทรวง แล้วแต่กรณีปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ⁵

⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 4, 5 (2)

⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 78, ตอนที่ 78, ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2511, มาตรา 4.

ซึ่งเห็นได้ว่า แม้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในสมัยนั้น จะมี อ.กพ. กระทรวง หรือ อ.กพ. กรม เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ได้หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะฐานะของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ยังเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ และ อ.กพ. กระทรวง หรือ อ.กพ. กรม ก็ปฏิบัติหน้าที่แทน ก.พ. เท่านั้นต่อมาได้มีการแก้ไขให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นประธาน อ.กพ. ทำหน้าที่ อ.กพ. กระทรวง⁶ แต่ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเช่นเดิม

เมื่อได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแล้ว ยังผลให้ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ไม่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอีกต่อไป แต่เป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นของตนเองนับแต่นั้นมาถึงปัจจุบัน

4.1 ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเรียกโดยย่อว่า ก.ร.⁷ โดยได้แยกมาจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เมื่อ พ.ศ. 2518 เมื่อได้มีพระราชบัญญัติ

⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2516, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 90, ตอนที่ 84, ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2516, มาตรา 3.

⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 92 ตอนที่ 27, วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518, มาตรา 6.

ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ใช้บังคับแล้ว ได้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยนำเอาระบบการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะของงานมาใช้ (POSITION CLASSIFICATION) ทำให้การบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระและคล่องตัว ขึ้นมาก

ก.ร. ประกอบด้วยประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน เลขธิการรัฐสภา และกรรมการอื่นอีกแปดคนซึ่งรัฐสภาเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภา สภาสละหนึ่งคนและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน โดยสภาเลือกจากสภาละสามคน โดยมี เลขธิการรัฐสภาเป็นเลขานุการ ก.ร.⁸ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งไม่เป็น ข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง⁹ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 6 ปี¹⁰ รัฐสภาอาจเลือกตั้งกรรมการ ซึ่ง ออกจากตำแหน่งให้เป็นกรรมการอีกได้¹¹

ในการประชุม ก.ร. จะต้องมีการประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง เพราะออกตามวาระ ในระหว่างที่รัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ องค์ประชุมของ ก.ร. ต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการที่เหลืออยู่¹²

8 เรื่องเดียวกัน

9 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

10 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8.

11 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

12 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

จากโครงสร้างขององค์การกลางบริหารงานบุคคล ก.ร. ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น 11 คน แบ่งเป็นสองประเภท

ประเภทแรก เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และเลขาธิการ รวม 3 คน

ประเภทที่สอง เป็นประธานคณะกรรมการ 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

- | | |
|--|------------------------------------|
| 1. ประธานรัฐสภา | ประธาน (โดยตำแหน่ง) |
| 2. รองประธานรัฐสภา | รองประธาน (โดยตำแหน่ง) |
| 3. ประธานคณะกรรมการสามัญวุฒิสภา | กรรมการ (วุฒิสภาเลือก 1 คน) |
| 4. ประธานคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร | กรรมการ (สภาผู้แทนราษฎรเลือก 1 คน) |
| 5. ผู้ทรงคุณวุฒิ | กรรมการ } วุฒิสภาเลือก 3 คน |
| 6. ผู้ทรงคุณวุฒิ | |
| 7. ผู้ทรงคุณวุฒิ | |
| 8. ผู้ทรงคุณวุฒิ | กรรมการ } สภาผู้แทนราษฎรเลือก 3 คน |
| 9. ผู้ทรงคุณวุฒิ | |
| 10. ผู้ทรงคุณวุฒิ | |
| 11. เลขาธิการรัฐสภา | กรรมการและเลขานุการ (โดยตำแหน่ง) |

ในอดีตที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีบทบาทอย่างมาก ในการพัฒนาระบบบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังนั้นในกรณีที่มีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรก็ควรที่จะได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เป็น กรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้เพราะ การแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งในบุคคลใด ควรพิจารณาถึงบุคคลหรือตำแหน่งที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหาร ราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะประธานคณะกรรมการ

การสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวได้ว่าเป็นสื่อสำหรับการแสดงเจตนาถึงความต้องการที่จะได้รับบริการ จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้เป็นอย่างดีว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการที่จะได้รับบริการอย่างไร จากบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างไรจำนวนและคุณภาพอย่างไร เป็นต้น โดยเฉพาะตำแหน่งประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ก็ควรจะได้รับรู้ปัญหาของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย

4.2 ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า เมื่อได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือ ก.ร. ซึ่งไม่ขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่ข้อเท็จจริงพบว่าการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กลับยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหลายประการ ที่นำหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับอยู่ ซึ่งทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอุปสรรคและไม่มีความเป็นอิสระต้อง เดินตามระเบียบของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้

สิ่งที่ เป็นข้อสนับสนุนในเรื่องนี้ เช่น ในเรื่องการจ่ายเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนข้าราชการและเพื่อประโยชน์ในการออมทรัพย์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ในหน้ากฎหมายและระเบียบว่าด้วยการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสมมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹³ ซึ่งถือได้ว่าฝ่ายรัฐสภายังพึ่งพาฝ่ายบริหารอยู่ นอกจากนี้กฎหมายระเบียบของฝ่ายบริหารอยู่เช่นกัน กล่าวคือ

¹³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 21

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมาสามปี ก็ได้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 บัญญัติให้เพิ่มเติมมาตรา 21 ทวิ ในกฎหมายฉบับเดิม โดยมีเนื้อหาจำแนกข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็น 11 ระดับ และกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้เป็นไปตามบัญชี 1 ส่วนการจะให้บัญชีอัตราเงินเดือน หมายเลข 2 และ 3 ให้ประธานรัฐสภาประกาศปรับใช้อัตราเงินเดือน สำหรับตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญตามบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญ หมายเลข 2 หรือ หมายเลข 3 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน¹⁴ ประธานรัฐสภาประกาศปรับอัตราเงินเดือน สำหรับตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้เข้าระดับและขั้นเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือน สำหรับตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญ หมายเลข 1 ท้ายพระราชบัญญัติ ให้สอดคล้องกับการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน¹⁵

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายนี้ ได้ให้อำนาจประธานรัฐสภา มีอำนาจในการประกาศปรับใช้อัตราเงินเดือน เหตุที่ไม่ให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพราะจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการบัญญัติให้ให้อำนาจของประธานรัฐสภาจึง เป็นการถูกต้องเหมาะสมแล้ว เพราะประกาศประธานรัฐสภาให้บังคับกับข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐสภาเอง

¹⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521, มาตรา 3.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

แต่ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531 โดยได้เปลี่ยนแปลง มาตรา 20 ทวิ ดังนี้ "อัตราเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญให้ เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม และ เมื่อมีการปรับปรุงและกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ให้มีผลเป็น การปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ที่ได้รับอยู่และได้กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา กฏ ก.ร. ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และมติ ก.ร. ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภาตามไปด้วย¹⁶

การที่เนื้อหาของกฎหมายจากเดิมที่กำหนดให้การปรับใช้เงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาประกาศปรับใช้ได้เอง เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ กลับตัดอำนาจของประธานรัฐสภาไปและให้ เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม และ เมื่อมีการปรับปรุง และกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนก็ยังมีผลให้ มีผลเป็นการปรับเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญตามไปด้วยเช่นกัน โดยประธานรัฐสภา ไม่มีอำนาจในการประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือน ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ แต่อย่างไรก็ดี การ กฎหมายเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไปถึงกับก้าวล่วงอำนาจในการบริหาร งานบุคคลของฝ่ายรัฐสภาที่จะต้อง เดินตามฝ่ายบริหารโดยจำยอม เท่ากับว่าข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จะต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยปริยายนั่นเอง¹⁷

¹⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531, มาตรา 3.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.

นอกจากนี้ การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้เข้าระดับและขั้นเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือน มาตรา 20 ทวิ กำหนดให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนและตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และในวรรคท้ายได้บัญญัติให้ การรับเงินเดือนในขั้นต่อ ๆ ไปของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁸

จากข้อมูลดังกล่าวแล้วข้างต้น เห็นได้ว่า ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภายังอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร ยังต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารมาบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงทำให้ฝ่ายรัฐสภาถูกลดบทบาทและขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เพราะต้องเดินตามฝ่ายบริหารโดยผลของกฎหมายตลอดเวลา ดังนั้นกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ คารที่จะได้มีการบัญญัติเป็นส่วนของฝ่ายรัฐสภาเอง ทั้งนี้เพราะแนวคิดในการบริหารราชการแตกต่างกัน

4.3 ปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

เนื่องจากการทำงานในหน่วยราชการจะต้องมีคนเป็นจำนวนมาก และคนอาจมีการกระทำความผิดพลาดขึ้นได้ จึงมีมาตรการทางวินัยเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม หากข้าราชการมีวินัยดีแล้ว ก็จะส่งผลให้การบริหารราชการมีความเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อกำหนดทางวินัยของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 48 บัญญัติให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่าผู้นั้น

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8.

กระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 50¹⁹ จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจ ก.ร. ออก กฎ ก.ร. ว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างไรเป็นการผิดวินัยข้าราชการซึ่งหากพิจารณาตามกฎ ก.ร. ดังกล่าว²⁰ ได้มีการแยกวินัยเป็น 5 ประการคือ

1. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติของข้าราชการรัฐสภาสามัญพึงปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชา เพราะการบริหารราชการจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เป็นชั้น ๆ ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งงานและควบคุมงาน โดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น งานจึงจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่พึงมีต่อผู้บังคับบัญชา เช่นไม่กระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ต้องสุภาพเรียบร้อยต่อผู้บังคับบัญชา²¹

2. วินัยต่อผู้ร่วมงาน เป็นวินัยที่กำหนดขึ้นเพื่อข้าราชการรัฐสภาสามัญพึงปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงาน ทั้งนี้เพราะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน การทำงานจะต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานระหว่างกัน วินัยที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงาน เช่น สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ²²

3. วินัยต่อประชาชน เป็นวินัยที่กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติต่อประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการรัฐสภาสามัญจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่มากเช่นกัน เช่น ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ติดต่อเพื่อพบสมาชิกรัฐสภา ติดต่อเข้าฟังการประชุมสภา เป็นต้น ดังนั้นข้าราชการรัฐสภาสามัญจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อสถาบันรัฐสภา วินัยที่พึงปฏิบัติมี สุภาพเรียบร้อย ต้อนรับ ให้ความสะดวกเป็นธรรมสงเคราะห์ผู้มาติดต่อ ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยาม²³

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 48

²⁰กฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ,
28 สิงหาคม 2518

²¹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (6), 3 (7), 3 (8), 3 (11)

²²เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (11)

²³เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (12)

4. วินัยต่อสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการรัฐสภาสามัญพึงระลึกรู้เสมอว่ามีหน้าที่จะต้องให้บริการและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการของฝ่ายบริหารที่มุ่งบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ของข้าราชการรัฐสภาสามัญจะเกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภาและจะต้องสุภาพเรียบร้อยต่อสมาชิกรัฐสภา ต้อนรับให้ความสะดวก เป็นธรรม ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยาม สมาชิกรัฐสภา²⁴

5. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่และต่อตนเอง ข้าราชการรัฐสภาสามัญพึงต้องปฏิบัติต่อตนเองในตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ปฏิบัติอยู่และปฏิบัติต่อประเทศชาติสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนนโยบายของรัฐสภา ป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติ รัฐสภา โดยเต็มความสามารถรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น²⁵

มีข้อที่น่าพิจารณาว่า ในเรื่อง วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ ไม่ได้กำหนดในเรื่อง ข้าราชการรัฐสภาสามัญจะต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐสภา และปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบ คำสั่งของประธานรัฐสภาโดยตั้งใจ ในเรื่องนโยบายรัฐสภาเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญจะต้องให้การสนับสนุน เพราะถือว่าเป็นจุดรวมแห่งความต้องการของสมาชิกรัฐสภาว่าจะให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญสนับสนุนรัฐสภาในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงควรที่จะได้กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ด้วยส่วนการห้ามมิให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็คงเนื่องจากไม่ประสงค์ให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่ลำเอียง โดยให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยที่ไม่ให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การบัญญัติเช่นนี้ไม่เป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

²⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (12)

²⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (1) - (16)

มาตรา 24 ที่บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิทางการเมือง เพราะแม้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่อาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ก็สามารถมีสิทธิและใช้สิทธิทางการเมืองได้ เช่นการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 นี้ ก็จะถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นขั้นตอน รายงานผู้บังคับบัญชา มีการสอบสวนลงโทษ ซึ่งโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ มี 6 ประการคือ²⁶

- | | |
|--------------------|-----------------|
| 1. ภาคทัณฑ์ | 2. ตัดเงินเดือน |
| 3. ลดขั้นเงินเดือน | 4. ไล่ออก |
| 5. ปลดออก | 6. ไล่ออก |

อำนาจในการลงโทษภาคการทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ได้บัญญัติไว้ในกฎ ก.ร. ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2518) ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่าผู้ใดมีอำนาจได้แค่ไหนเพียงไรในการลงโทษ²⁷ ส่วนกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งผู้บังคับบัญชาสั่งไล่ออก ไล่ออก ได้โดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้²⁸

²⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 50

²⁷กฎ ก.ร. ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน, ลง 25 ธันวาคม 2518

²⁸กฎ ก.ร. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2519) ว่าด้วยการมีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง, ลง

29 มกราคม 2519

นอกจากนี้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ได้รับโทษทางวินัยอาจมีการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา ตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ถูกลงโทษ ดังกล่าว²⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎ ก.ร. ได้นำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด แม้ว่าจะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายอีกส่วนหนึ่งก็ตาม การบัญญัติเช่นนี้ไม่เป็นการเหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเพราะความต้องการในฝ่ายบริหารกับฝ่ายรัฐสภาแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้าราชการรัฐสภาสามัญ วินัยต่อสมาชิกรัฐสภาจะต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจน อีกทั้งการสนับสนุนนโยบายของรัฐสภาก็ต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดไม่เช่นนั้นจะเกิดผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้

ดังนั้น การรักษาวินัย และการลงโทษตามกฎหมาย อาศัยตามข้าราชการพลเรือนทั้งหมดย่อมเกิดผลเสียต่อระบบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาได้

4.4 ปัญหาประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ตามมาตรา 6 หมวด 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร.³⁰ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 75 บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา³¹ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงเป็นประธาน ก.ร. และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธาน ก.ร. โดยตำแหน่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจมากในการบริหารราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

²⁹ ก.ร. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2519) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์การถูกลงโทษ, ลง 29 มกราคม 2519

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 6.

³¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 75.

โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลเพราะ ก.ร. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง ปลด ย้าย แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนและให้คณาให้โทษอื่น ๆ แก่ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อประธานวุฒิสภาเป็นประธาน ก.ร. ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาก็ต้อง เกรงใจหรือเอาใจประธานวุฒิสภา เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 8 บัญญัติให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา (คือประธานวุฒิสภา) จึงเห็นว่าเลขาธิการรัฐสภาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ในมาตรา 11 แห่งกฎหมาย ดังกล่าว บัญญัติให้การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองประธานรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของประธานวุฒิสภา จะเห็นได้ว่ามาจากการแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 108 และเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เสมือนหนึ่งว่าวุฒิสมาชิกเป็นฐานอำนาจทางสภาของ นายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา และเมื่อประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีอำนาจให้คณาให้โทษข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงเท่ากับว่าฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงฝ่ายรัฐสภาโดยทางอ้อมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มาตรา 3 บัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งจะมีผลบังคับตั้งแต่วันถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก แต่ยังไม่ทันได้ใช้บังคับก็ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ข้อ 1 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมสิ้นสุดลง³² จึงมีผลให้บท

³²ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 32 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 14.

บัญญัติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ เมื่อได้มีธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 6 บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงสภาเดียว³³ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำความขึ้นกราบบังคมทูล³⁴ และตำแหน่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการเลือกโดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ³⁵ ดังนั้นเมื่อประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ³⁶ ผลที่เห็นได้ คือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอาจมีอำนาจรอบำประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีอำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน³⁷ จึงเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอาจอยู่ภายใต้อำนาจของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้

ผลกระทบของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ต่อการบริหารราชการของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นประธาน ก.ร. ตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เพราะมาตรา 4 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาหมายถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีมีสภาเดียว เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความขึ้นกราบบังคมทูลจึงทำให้สำนักเลขาธิการรัฐสภาขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังมีอำนาจบังคับบัญชาเลขาธิการรัฐสภา ทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอาจเข้าไปมีบทบาทในการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาโดยทางอ้อม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นแนวคิดของ เจ้ากระทรวงอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสำนักงาน

³³ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534, มาตรา 6

³⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7 วรรคแรก

³⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

³⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 วรรคสาม

³⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19

เลขาธิการรัฐสภา จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติให้ในการประชุมคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ก็จะทำให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของ ก.ร. มีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม

4.5 ปัญหาเลขาธิการรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ในการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เลขาธิการรัฐสภามีความสำคัญมากเพราะ เป็นผู้บังคับบัญชารัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในฐานะ เป็นหัวหน้าข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาโดยตำแหน่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมในฐานะ เป็นเลขาธิการรัฐสภา คือ

1. นัดประชุมสภา และ คณะกรรมการ
2. เชิญสมาชิกผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภา และ ที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
3. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
4. ควบคุม การทำรายงานการประชุมทั้งปวง
5. ยืนยันมติของสภาไปยังผู้เกี่ยวข้อง
6. รักษาสรุพออกสารของสภา
7. ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้
8. ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

โดยสรุปแล้ว เลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ อำนาจหน้าที่ในฐานะ เป็นหัวหน้าข้าราชการรัฐสภาสามัญและอำนาจหน้าที่ในฐานะ เป็นเลขาธิการรัฐสภา ในการดำรงฐานะดังกล่าวจะต้องให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้านธุรการ ด้านระเบียบงานรัฐสภา และทางวิชาการ จึงมีปัญหว่า หากเลขาธิการรัฐสภา หรือข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกนิติบัญญัติแล้วผลจะเป็นอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้วพบว่า นับแต่ พ.ศ. 2575 จนถึงปัจจุบันเรามีเลขาธิการรัฐสภามาแล้ว 14 คน ในจำนวนนี้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือนิติบัญญัติถึง 12 คน คือ

รายชื่อเลขาธิการรัฐสภาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1. หลวงประดิษฐมนูธรรม	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	(2475)
2. หลวงคหกรรมบดี	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	(2475 - 2484)
3. นอยทอง เปลา ชลภูมิ	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	(2484 - 2486)
4. นายจิตตะ เสน บัญจะ	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	(2486 - 2486)
5. นายเจริญ พันทร	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	(2486 - 2503)
6. นายไพโรจน์ ชัยนาม	เลขาธิการวุฒิสภา	(2489 - 2490)
7. นายประ เสริฐ ปัทมะสุนธ์	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ เลขาธิการรัฐสภา	(2503 - 2514)
8. นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ	เลขาธิการรัฐสภา	(2514 - 2518)
9. พันเอก สงวน ดำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	(2518 - 2524)
10. พลตรี กระจวี สุกข์ ฌ อยุธยา	เลขาธิการรัฐสภา	(2524 - 2526)
11. ร้อยตรี ปิณฑาน เลิศฤทธิ์	เลขาธิการรัฐสภา	(2527 - 2527)
12. นางสาวบังอร อิมโอชา	เลขาธิการรัฐสภา	(2524 - 2529)
13. นายประ เสริฐ ดวงวิชัย	เลขาธิการรัฐสภา	(2529 - 2533)
14. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล	เลขาธิการรัฐสภา	(2533 - ปัจจุบัน)

รายชื่อเลขาธิการรัฐสภาที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1. หลวงประดิษฐมนูธรรม	ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2575 - 11 มิถุนายน 2476
2. หลวงคหกรรมบดี	ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 10 ธันวาคม 2476 - 10 ธันวาคม 2484

- | | |
|----------------------------------|--|
| 3. นายทอง เปลา ชลภูมิ | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 8 พฤศจิกายน 2484 - 29 มิถุนายน 2486 |
| 4. นายจิตตะ เสน บัญจะ | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 30 มิถุนายน 2486 - 15 สิงหาคม 2486 |
| 5. นายเจริญ ปัททโร | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 16 สิงหาคม 2486 - 17 ตุลาคม 2503 |
| 6. นายประ เสริฐ ปัทมะสุนนท์ | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 20 ธันวาคม 2503 - 30 กันยายน 2514 |
| 7. นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2514 - 30 กันยายน 2518 |
| 9. พลตรี กระวี สุกข์ณัฏ ญ อยุธยา | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 22 เมษายน 2524 - 22 เมษายน 2530 |
| 10. นางสาวบังอร อิมโธชา | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 22 เมษายน 2528 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 |
| 11. นายประ เสริฐ ดวงวิชัย | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 22 เมษายน 2530 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 |
| 12. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล | ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 15 มีนาคม 2534 - ปัจจุบัน |

ดังนั้น เลขาธิการรัฐสภา หรือข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติยังผลให้เกิดฐานะของผู้ที่จะต้องให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาในฐานะ เลขาธิการรัฐสภา และจะต้องรับบริการจากข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภา ทำให้ฐานะทั้งสองขัดกันในตัว ผลที่ตามมา คือ เลขาธิการรัฐสภา หรือข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ก็ต้องถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาอื่น ๆ จึงอาจเกิดปัญหาในการบริหารราชการได้ นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมก็อาจจะบกพร่องได้ เพราะในขณะที่ทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้ต้อง ควบคุม ทำรายงานการประชุม ควบคุมการนับคะแนนเสียง เป็นต้น จึงอาจเกิดปัญหาความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เพราะแม้แต่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง กฎหมายก็ยังห้ามมิให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

นอกจากนี้หาก เลขาธิการรัฐสภาหรือข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้รับการแต่งตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติอาจทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่เป็นอิสระกล่าวคือ เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกนิติบัญญัติ เลขาธิการรัฐสภา หรือข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ก็เป็นหนึ่งบุคคลนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เลขาธิการรัฐสภา หรือข้าราชการฝ่าย

รัฐสภาในการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ต้อง เกรงใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งทำให้เกิดความบกพร่องขาดความเป็นธรรม

เกี่ยวกับเรื่องนี้เคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายวโรทัย ภิฤตศาสน์ และนาย สัณญา สกัทรบุตร ได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใน ประเด็นดังกล่าว ในสมัยประชุมสมัยสามัญครั้งแรก พ.ศ. 2531 โดยให้เหตุผลว่า สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการประชุม ด้านการบริการให้บริการทางวิชาการ และด้านอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งให้บริการทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไป โดยความเที่ยงธรรม ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยเฉพาะข้าราชการ รัฐสภาสามัญ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ จะต้องวางตัวเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่ควรให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก ในขณะเดียวกัน เพราะจะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางเท่าที่ควร³⁸ แต่ร่างกฎหมายก็ไม่ผ่านสภา

ดังนั้น จึงควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 44 โดยเพิ่ม (5) ให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญออกจากราชการเมื่อเป็นสมาชิก รัฐสภา

³⁸สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่...) พ.ศ....., การประชุมสมัยสามัญครั้งแรก. พ.ศ. 2531