



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอเนื้อหาสาระเกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอาจสรุปได้ว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะประการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว แท้จริงแล้วมันตั้งอยู่บนพื้นฐาน คือ

ประการแรก : ฝ่ายนิติบัญญัติหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่อาจดำรงความเป็นอิสระไว้ได้แต่ถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจดำรงความเป็นอิสระ เป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดปัญหาที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่นปัญหาอยู่ตรงที่ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลดลงไปเล็กน้อยเพียงใดด้วยสาเหตุอะไร และมีวิธีการแก้ไขประการใด ในขณะที่ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติของไทย มิใช่เกิดจากสาเหตุดังกล่าว แต่เป็นปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ปัญหาความอยู่รอดของฝ่ายนิติบัญญัติเสียมากกว่า เมื่อศึกษาจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะพบว่า หลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ถูกจัดตั้งขึ้นให้เป็นสัญลักษณ์แห่งความชอบธรรม เพื่อล้มล้างอำนาจเก่าไปแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเองถูกฝ่ายบริหารครอบงำมาตลอด เพราะฝ่ายบริหารไม่ยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติพัฒนาสมรรถนะให้แข็งแกร่งเพื่อมาควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติมิได้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงขาดพลังสนับสนุนจากโครงสร้างย่อยอื่น ๆ ภายในระบบการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจพัฒนาโครงสร้างให้อยู่ในลักษณะมีการแจกแจงออกเป็นส่วนย่อยในการปฏิบัติหน้าที่จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยขาดฐานรองรับ มาโดยตลอดเสมือนคนที่มีเพียงศีรษะที่ไร้ร่างกายและอวัยวะ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก มีข้าราชการประจำและทหารเป็นฐานมาตลอดหลายต่อหลายครั้งที่ฝ่ายบริหารได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ด้วย

เหตุนี้ จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมีบทบาทสำคัญในการเมืองและการบริหารภายในของฝ่ายนิติบัญญัติเอง แม้ว่ารัฐธรรมนูญทบทวนจะได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองทั้งสอง (อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร) ไว้แล้วก็ตามการแก้ปัญหาประการแรกนี้ เป็นเรื่องสุดที่จะทำได้ เหมือนเช่นการแก้ไขปัญหาปฏิวัติรัฐประหาร

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติประสบปัญหาดังกล่าวแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจพัฒนาสมรรถนะได้เช่นกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะถูกฝ่ายบริหารแทรกแซงการบริหารมาตลอด โดยปกติสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน แต่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดองค์กรแบ่งส่วนราชการ บริหารงานบุคคล งบประมาณฝ่ายบริหารก็เป็นผู้พิจารณา แม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้วก็ตาม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็ยังพบกับปัญหาในการบริหารงานหลายประการ

วิธีการแก้ปัญหาก็ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระยิ่งขึ้นเป็นสิ่งที่ยาก เพราะปัญหาดังกล่าวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองดังกล่าวแล้ว หากจะกระทำได้อีกแต่การสร้างรากฐานให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทอดสายยาวลงไปให้กว้างและลึกไปถึงประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาการยาวนาน และต้องมีสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกื้อหนุนด้วย

ประการที่สอง : การบัญญัติและมิได้บัญญัติกฎหมายอันนี้จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระ

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในทางกฎหมายอันสืบเนื่องมาจากปัญหาประการแรก เมื่อสภาพการเมืองการปกครองไม่อาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติพัฒนาองค์กรของตนให้เป็นอิสระได้เต็มที่ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก กฎหมายที่บัญญัติออกมาใช้บังคับ ก็ไม่ได้บัญญัติในส่วนองกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติไว้เลย และยังมีการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการ

รัฐสภาเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารมาตลอด การจัดองค์กรการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็ทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้ามาแทรกแซง ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติมาตั้งแต่ต้น แม้ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ออกมาบังคับใช้ ซึ่งมองโดยทั่วไปจะเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความเป็นอิสระ แต่เมื่อศึกษาวิเคราะห์แล้วพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่ทำให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขาดความเป็นอิสระ และไม่สามารถพัฒนาสมรรถนะในการบริหารให้มีประสิทธิภาพได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขเป็นข้อ ๆ ต่อไปนี้

6.1 บทสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

6.1.1 ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการไม่บัญญัติหลักความเป็นอิสระในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการปกครองในระบบรัฐสภา (PARLIAMENTARISM) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่มีดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างผู้ถืออำนาจต่าง ๆ ที่เป็นอิสระอันได้แก่รัฐบาลและรัฐสภา รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรทั้งสอง โดยผู้ถืออำนาจแต่ละฝ่ายควรมีหน้าที่ของตนเป็นหน้าที่อิสระตามหลัก FUNCTIONAL INDEPENDENCE ดังนั้นในการจัดตั้งองค์กรและการบริหารราชการของฝ่ายรัฐสภา จะต้องมีลักษณะที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก หรือผู้ถืออำนาจอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การจะให้หลักประกันดังกล่าว เกิดเป็นความจริงในทางปฏิบัติก็ควรจะได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็มิได้บัญญัติไว้ แม้จะได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงพระราชบัญญัติมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณาว่าผู้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะได้มีการบัญญัติหลักความเป็นอิสระในการบริหารราชการ
ของฝ่ายรัฐสภาไว้ด้วย โดยบัญญัติไว้ในหมวดรัฐสภาโดยเฉพาะให้การจัดตั้ง การยุบ การแบ่ง
ส่วนราชการภายใน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ให้เป็นไปตามบท
บัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงิน
เดือน การลงโทษและการออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย

6.1.2 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดระเบียบองค์กรของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา
พ.ศ. 2518 ซึ่งมีความมุ่งหมายให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (1) ให้สำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภา เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบกรมแต่ในขณะเดียวกัน ประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 216 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 47 ลง
28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 29(5) บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการไม่
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นกรม ดังนั้น ฐานะบางกฎหมายของ
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามกฎหมายทั้งสองฉบับจึงขัดกัน เพราะฐานะทางกฎหมายของ
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มิใช่ส่วนราชการอิสระของฝ่ายบริหาร และมีฐานะเทียบกรม มิใช่
เป็นกรม ส่วนฐานะทางกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่
216 เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเป็นกรม อัน
เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งจัดเป็นการบริหารราชการส่วนกลางตาม ประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 218 ข้อ 5(2) การแบ่งส่วนราชการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามประกาศคณะ
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 6 วรรคท้าย ซึ่งทำให้เกิดความสับสน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติ
จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6(1) ได้บัญญัติ ฐานะของ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้แล้ว ก็ต้องนำมาตรา 3 มาใช้บังคับ คือ กฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว
ขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ ให้ใช้กฎหมายนี้บังคับ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงเป็นส่วน
ราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 นั้นเอง

ข้อเสนอแนะ เพื่อมิให้เกิดความสับสนในปัญหาดังกล่าวจึงควรจะได้
ตรากฎหมายยกเลิกความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29(5) เสีย หรือหากมีการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ควรจะได้ตัดสำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภาออกไป เพราะเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการไป
แล้ว ปัญหาความสับสนก็จะหมดไป

6.1.3 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา

การบริหารราชการของฝ่ายรัฐสภา กฎหมายได้บัญญัติให้มีประธานรัฐสภา
เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบสภาเป็นสองสภา โดยปกติประธานวุฒิสภาจะ
ถูกบัญญัติให้เป็นประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาจะมีอำนาจสูงในการบริหารราชการของฝ่ายรัฐ
สภา ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจึงคอยเอาใจวุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทำให้แต่ละสภาไม่
อาจพัฒนาสภาพของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว เป็นการนำเอาแนวคิดผู้บังคับบัญชาสูง
สุดมาใช้ การนำแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการ
พัฒนาสภาพตลอดจนหน่วยงานสังกัดรัฐสภา อันได้แก่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

โดยปกติบทบาทของประธานรัฐสภาจะมี 3 ประการ คือ

(1) เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งหากไม่จำเป็นต้องมีประธาน
รัฐสภา ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจให้ประธานของแต่ละสภาผลัดเปลี่ยนกันไม่ได้ หรือ
ใช้วิธีเลือกประธานในที่ประชุมก็ได้ เพราะในปีหนึ่งการประชุมร่วมกันของรัฐสภามีน้อยมาก

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งหากไม่จำเป็นต้องมีประธานรัฐสภา ก็ให้ประธานของแต่ละสภาปกครองดูแล บริหารสภากองตนได้อย่างเต็มที่

(3) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากไม่จำเป็นต้องมีประธานรัฐสภา ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อาจใช้กลไกพรรคการเมือง เสี่ยงเข้ามาทำได้

เมื่อเราไม่นำแนวคิดผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาใช้ การบริหารราชการของฝ่ายรัฐสภาก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ละสภามีโอกาสพัฒนาสภาของตนได้เต็มที่

ข้อเสนอแนะ รัฐธรรมนูญ ที่จะได้บัญญัติขึ้น จึงไม่ควรบัญญัติให้ประธานสภาใดเป็นประธานรัฐสภา ในกรณีประชุมร่วมกันให้ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรผลัดเปลี่ยนกันเป็นประธานในที่ประชุม

6.1.4 ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการไม่แยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน

ปัญหาการไม่แยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นเรื่อง เกี่ยวเนื่องกับแนวคิดผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งเมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่แยกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หากประธานวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ย่อมมาให้คุณให้โทษข้าราชการได้ทั้งหมดเจ้าหน้าที่ย่อมเอาใจว่ประธานวุฒิสภาเป็นธรรมดา แม้ว่าหากไม่มีการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสองสำนักงาน เจ้าหน้าที่ก็อาจให้บริการได้ แต่ก็เป็นเรื่องแนวความคิดอิสระมากกว่า หากมีการแยกเป็นสองสำนักงาน ผู้บังคับบัญชาของแต่ละสภาจะพัฒนาสำนักงานเลขาของตนไปในทางใดอย่างไรย่อมดำเนินการได้เต็มที่

ข้อเสนอแนะ ควรจะได้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 6 บัญญัติให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

6.1.5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 7 บัญญัติให้ การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภาให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ทำให้ตั้ง เกินไป เพราะแม้แต่ การตั้งส่วนราชการระดับแผนกก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ

ข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 7 ให้การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการ ตามมาตรา 6 ในระดับฝ่าย หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะ เทียบฝ่าย ให้ตราเป็น พระราชบัญญัติส่วนการจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามมาตรา 6 ในระดับกอง แผนกหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะ เทียบกองแผนกให้ได้รับความ เห็นชอบ จากคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

6.1.6 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัด ระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 8 ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา ในขณะที่ประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 34 ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาด้วยว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของสภานิติบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญ เมื่อกฎหมายสองฉบับบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงต้อง นำมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภามาใช้บังคับคือเมื่อได้บัญญัติ ไว้แล้วในกฎหมายนี้ก็ให้ใช้บังคับตามกฎหมายนี้ แต่เพื่อแก้ไขความสับสนว่า สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภามีอำนาจตามกฎหมายใด ก็ควรจะได้ตรากฎหมายยกเลิกประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 34 เสีย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
ปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 8 บัญญัติให้มีอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำ
ของรัฐสภา คำว่า "ราชการประจำ" เป็นคำที่กว้างมาก ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบขอบ
เขตที่แน่นอนของอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพราะงานของสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภามีลักษณะแตกต่างกันไปหลายด้าน เช่นงานการจัดการให้เป็นไปตามระเบียบ
พิธีการของรัฐสภา งานบริหาร งานด้านวิชาการ งานด้านต่างประเทศ เป็นต้น จึงควรจะได้
กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้ชัดเจน หากได้มีการแบ่งสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา เป็นสองสำนักงานก็ควรจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละสำนักงานให้
ชัดเจนด้วย

ข้อเสนอแนะ

- (1) ควรจะได้ตรากฎหมายยกเลิกประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 34
- (2) ควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่าย
รัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 8 เสียใหม่ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การจัดการให้เป็นไปตามระเบียบพิธีการ การบริหารทาง
วิชาการ และการจัดรักษาความสงบเรียบร้อยของแต่ละสภา
- (3) ควรจะได้ตราพระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการสังกัด
รัฐสภา โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา ออกมาให้ชัดเจน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ให้ชัดเจนอีกด้วย
ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 7

6.2 บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

6.2.1 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

เนื่องจากขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

พ.ศ.2518 นั้น ยังไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการจัดตั้ง
 คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาแล้วปรากฏว่า เป็นองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญใกล้ชิด
 กับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหาร
 ราชการฝ่ายรัฐสภาได้เป็นอย่างดี และเป็นองค์กรซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นสื่อสำหรับการแสดง
 เจตนาถึงความต้องการที่สมาชิกรัฐสภาต้องการรับบริการจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
 อย่างไร จากบุคคลมีความรู้ความสามารถอย่างไร จำนวนและคุณสมบัติอย่างไร

ข้อเสนอแนะ

ควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา
 พ.ศ.2518 มาตรา 6 บัญญัติไว้ในกรณีมีประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
 ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา ให้ประธานคณะกรรมการดังกล่าว เป็นกรรมการข้าราชการ
 ฝ่ายรัฐสภาโดยตำแหน่งด้วย

6.2.2 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา
 20 ทวิ บัญญัติให้อัตราเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามบัญชี อัตราเงินเดือนข้าราชการ
 พลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยอนุโลม และ เมื่อมี
 การปรับปรุง และกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ให้มีผลเป็นการปรับขึ้นเงิน
 เดือน ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามัญที่ได้รับอยู่ และกำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา กฏ ก.ร.
 ระเบียบมติคณะรัฐมนตรีและมติ ก.ร. ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
 ตามไปด้วยการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลของฝ่ายรัฐสภาจะต้อง
 เดินตามที่ฝ่ายบริหารกำหนด เป็นการลดบทบาทของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของ
 ฝ่ายรัฐสภา

ข้อเสนอแนะ

ควรจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 20 ทวิ เสียใหม่โดยให้ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ประกาศใช้ตราเงินเดือนข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามัญ นอกจากนี้กฎหมายระเบียบต่าง ๆ ไม่ควรอิงตามกฎหมายและระเบียบของข้าราชการพลเรือน ก็จะทำให้การบริหารงานมีความเป็นอิสระและคล่องตัวยิ่งขึ้น

6.2.3 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ

การรักษาวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน เพราะข้าราชการรัฐสภาสามัญนอกจากจะต้องมีวินัยต่อผู้บังคับบัญชา วินัยต่อผู้ร่วมงาน วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนแล้ว ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ยังจะต้องมีวินัยต่อสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย กฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ ไม่ได้บัญญัติให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐสภา ซึ่งเรื่องนโยบายรัฐสภานี้เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญจะต้องสนับสนุน เพราะถือว่าเป็นจุดรวมแห่งความต้องการของรัฐสภาว่า จะให้การบริหารราชการบรรลุดุฏประสงค์อย่างไร

ข้อเสนอแนะ

ควรจะได้ แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 กำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาจะต้องสนับสนุนนโยบายรัฐสภา และปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบคำสั่งของประธานรัฐสภาโดยตั้งใจ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่ากระทำผิดวินัย ต้องรับโทษตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 50 บัญญัติไว้

6.2.4 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

เนื่องจาก มาตรา 6 หมวด 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภา

เป็นรองประธาน ก.ร. ดังนั้นการที่ประธาน ก.ร. จะเป็นประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะได้ร่างขึ้นมาใหม่ว่าจะบัญญัติให้ผู้ใดเป็นประธานรัฐสภา ผู้นั้นก็จะเป็นประธาน ก.ร. โดยผลของกฎหมาย เมื่อ ก.ร. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง ปลด ย้าย แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน และให้คุณให้โทษ แก่ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ข้าราชการรัฐสภาสามัญก็ต้องเอาใจประธานรัฐสภาเป็นธรรมดา หากประธานรัฐสภาเป็นประธานวุฒิสภา เมื่อวุฒิสมาชิกมาจากการโปรดเกล้าแต่งตั้ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็เท่ากับว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารทางอ้อม การมีประธานรัฐสภาซึ่งกล่าวแล้วว่าเป็นแนวความคิดเจ้ากระทรวง

ข้อเสนอแนะ

จึงไม่ควรกำหนดให้ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธาน ก.ร. แต่ควรเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในการประชุม ก็จะทำให้องค์กรกลางบริหารบุคคลของ ก.ร. มีความเป็นอิสระในการดำเนินการอย่างเต็มที่

6.2.5 ข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหา เลขาธิการรัฐสภา เป็นสมาชิกวุฒิสภา

การที่เลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งสูงสุด ได้รับการแต่งตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ ทำให้ฐานะของ เลขาธิการรัฐสภามีสองฐานะคือ ฐานะ เป็นข้าราชการประจำของรัฐสภาและฐานะสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเมื่อข้าราชการ รัฐสภาสามัญมีหน้าที่ต้องให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา การแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ จึงทำให้หน้าที่ทั้งสองขัดกัน และ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารทางอ้อมการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเกรงใจฝ่ายบริหารเป็นธรรมดา โดยเฉพาะตำแหน่ง เลขาธิการรัฐสภาย่อมมีอิทธิพลมากต่อการบริหารราชการ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ข้อเสนอแนะ

ควรที่จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

กำหนดคุณสมบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

จึงจะทำให้การบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความเป็นอิสระยิ่งขึ้น

6.3 บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรบบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

6.3.1 ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับความเป็นอิสระในด้านกรบบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ปัจจุบันสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภาออกเป็นกฎหมาย การกระทำเช่นนี้เท่ากับว่ารัฐสภาถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณมาแต่เริ่มต้นแล้วว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะใช้จ่ายเงินมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร จึงทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ยาก ข้อนี้จึงเป็นจุดอ่อนของการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพราะเมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นก็ต้องไปขอจากฝ่ายบริหาร

ข้อเสนอแนะ

รัฐสภาควรจะได้ตรากฎหมายวิธีการงบประมาณฝ่ายรัฐสภาโดยให้มีกรรมการพิเศษขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาเอง มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภา รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินของสภา คณะกรรมการพิเศษนี้ เมื่อได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็จะส่งให้กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป วิธีการเช่นนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาก็ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี แต่อย่างใด

6.3.2 ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหากฎหมายงบประมาณของสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ไม่ได้แยกการจัดทำงบประมาณ เป็นของฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา แต่สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดทำ งบประมาณทั้งหมด เพราะขณะที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ใช้บังคับสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภายังเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารอยู่ ต่อมา พ.ศ.2518 สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้ว เรายังคงใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เช่นเดิม จึงมีผลให้ งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรับผิดชอบโดยยื่นงบประมาณประจำปี ต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรับผิดชอบ โดยยื่นงบประมาณประจำปีต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 219 ข้อ 1 บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด รวมถึงประธานรัฐสภาด้วย จึงทำให้ประธานรัฐสภาต้องยื่นงบประมาณรายจ่ายให้กับผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ จึง เป็นการ ไม่ถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ

ควรจะได้แก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 มาตรา 4 โดยตัดข้อความตอนท้ายเพื่อมิให้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีความหมายรวมถึงประธานรัฐสภาในฐานะผู้บังคับบัญชา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอีกต่อไป จึงมีผลให้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ใช้บังคับกับส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา และควรจะได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาขึ้นมาใช้บังคับเอง

6.3.3 ข้อสรุปและ เสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหานายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้คำรับรอง
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายรัฐสภา

ตราบาติที่รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องให้

ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี เสียก่อน ฝ่ายรัฐสภา ก็จะแสวงหาความเป็นอิสระไม่ได้ เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายรัฐสภา เสนอเข้าสภา ซึ่งส่วนมากจะเกี่ยวกับการเงิน ก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง จึงเสมือนหนึ่งว่าฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายรัฐสภาเองจะไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีรับรอง โดยอ้างพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงกว่า จึงทำให้อำนาจดังกล่าวใน มาตรา 22 ไม่อาจใช้บังคับได้

ข้อเสนอแนะ

ควรจะได้บัญญัติหลักไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวดรัฐสภาโดยเฉพาะ ให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวกับรัฐสภา ให้ได้รับคำรับรองจากประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี โดยมีต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี

ในส่วนสุดท้ายของบทสรุปและข้อเสนอแนะนี้ ผู้เขียนขอย้ำอีกครั้งว่าการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้มีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขสิ่งแวดล้อมทางการเมือง การปกครอง ให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบรัฐสภาควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมาย แต่ประการสำคัญที่สุดแม้เราจะพบว่าวิวัฒนาการทางการเมืองของไทย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงกติกากาการเมือง การปกครองอยู่บ่อย ๆ เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาสถาบันฝ่ายรัฐสภา และทำให้ฝ่ายรัฐสภาอ่อนแอก็ตาม ก็ยังจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้สถาบันฝ่ายรัฐสภาอยู่รอดก็ด้วยการสร้างส่วนย่อยทางการเมืองหลาย ๆ ส่วนที่มีความสัมพันธ์กันลงไปถึงประชาชน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อันเป็นโครงสร้างย่อยภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ยังจะต้องอาศัยเวลาที่จะสร้าง เสริมสมรรถนะและความแข็งแกร่ง เพื่อเป็นองค์กรเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความมั่นคง แต่ก็ เป็นสิ่งที่หวังผลได้ในหนทางที่ยาวนาน ฉะนั้นทางเดียวที่เราจะทำได้ในขณะนี้ ก็คือ การปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนก็ได้จัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไว้ในบทสรุปนี้แล้ว