

การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

Parliamentary Administration

วันที่รับบทความ : 1 พฤศจิกายน 2561

จเร พันธุ์เปรื่อง¹

วันที่แก้ไขบทความ : 13 กุมภาพันธ์ 2562

วันที่ตอบรับบทความ : 6 มีนาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณ สำหรับรองรับระบบงานรัฐสภา เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาตามรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถรองรับระบบงานของรัฐสภาได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ โดยการแก้ไขให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณที่สอดคล้องกัน และต้องมีการทบทวนกฎ ก.ร. ระเบียบ และหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบงานของรัฐสภา ส่วนด้านการงบประมาณ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา มีอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จำเป็นต้องแก้ไขให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำกับกับการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ขึ้นทำหน้าที่แทน ก.ร. และแก้ไขวิธีการสรรหากรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิและอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. โดยให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเท่านั้น

คำสำคัญ: ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ระบบงานรัฐสภา

¹ ข้าราชการเกษียณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

e-mail: chantima.c@dru.ac.th

Parliamentary Administration

Received: November 1, 2018

Charae Punpruang¹

Revised: January 18, 2019

Accepted: March 6, 2019

Abstract

This article is to examine the Administration of Parliament involve the authorities, functions, personal administration and the budgeting procedures of government agencies under the jurisdiction of Parliament that would be conducive to greater efficiency in the work of the National Assembly, the House of Representatives and the Senate under the Constitution. At present, the Administration of Parliament is under Parliamentary administration Act, B.E.2554 (2011) and Rules for Parliamentary Official Service Act, B.E.2554 (2011) has several problems on the implementation. Therefore, it is necessary to amend the Acts for Parliamentary Agencies in according to support functions of the Parliament completely as a following; 1) Parliamentary Agencies shall have the authorities to organize on functions, personal administration and the budgeting coherently. In addition, this is necessary to revise the Parliament Official Commission Rule, orders and regulations on personal administration in accordance with the parliamentary core functions. 2) Parliamentary Agencies shall be independent on budgeting by the intention of the Constitution and the Law on the Administration of Parliament, this is necessary to amend that Parliamentary Agencies shall be the independent constitutional Agency. 3) The Regulatory Commission should be appointed for acting as the Parliamentary Officials Commission. It is also to revises the qualification of the qualified Parliamentary Officials Commission and powers and duties of the Parliamentary Officials Commission to response only personnel administration. This is because of the relations between political and parliamentary service shall be affected to the administration of Parliamentary Agencies.

Keywords: Parliamentary administration, functions of the Parliament

¹ Retired government official, the Secretariat of the House of Representatives
e-mail: chantima.c@dru.ac.th

ความเป็นมาและความสำคัญของระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาไว้หลายประการ เช่น อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) นั้นถือว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องเป็นอิสระจากกัน เพื่อให้สามารถถ่วงดุลและตรวจสอบกันได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรหนึ่งองค์กรใดตลอดเวลา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารงานและการดำเนินงานของรัฐสภา กำหนดข้อบังคับการประชุมสภา จัดตั้งหน่วยธุรการของรัฐสภา มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภามีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐสภาฝรั่งเศสนอกจากมีข้อบังคับที่สภาออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีรัฐกำหนดหมายเลข 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1951 ว่าด้วยการดำเนินงานของรัฐสภาทั้งสองเพื่อประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของรัฐสภา 3 ประการคือ ความเป็นอิสระในการงบประมาณของรัฐสภา และหน่วยธุรการ ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการ และความเป็นอิสระในการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณสภา

สำหรับรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (ตั้งแต่การสรรหานายกรัฐมนตรี การอภิปรายในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การพิจารณางบประมาณรายจ่าย การตั้งกระทู้ถาม การเสนอและพิจารณาญัตติเรื่องต่าง ๆ การพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร การพิจารณาศึกษาสอบสวนโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งที่เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ) การให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญของประเทศ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ รัฐสภายังมีความจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์และร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เป็นแนวทางเดียวกัน รัฐสภาไทยจึงได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศหลายองค์การ และมีพันธกรณีในการส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมในวาระต่าง ๆ ที่องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศแต่ละองค์การจัดขึ้น ตลอดทั้งจะต้องมีการแลกเปลี่ยนการเยือนกันระหว่างประธานและสมาชิกรัฐสภาของประเทศสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศด้วย

การทำหน้าที่ของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว เกิดเป็นระบบงานและกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อนมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณา รวมทั้งบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และงบประมาณในกระบวนการดังกล่าว สำหรับรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐบาลเพื่อรองรับระบบงานของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน

การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐบาลในระยะเริ่มต้นเป็นการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อทำหน้าที่ ด้านธุรการให้กับสภาผู้แทนราษฎร และได้พัฒนาเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งมีข้าราชการเป็น ข้าราชการ ก.พ. เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อิทธิพลทางการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตยมีผลอย่างมากต่อระบบงานรัฐสภา จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ขึ้น เพื่อให้ ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแบ่งส่วนราชการ จัดการงานธุรการและจัดระเบียบข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ เองโดยไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหาร สามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการให้เหมาะสม และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น โดยให้สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นส่วนราชการสังกัด รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ที่มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล และเป็นอิสระจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ก็ได้พิจารณาเห็นถึง ความสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาโดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติ ราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ สภาผู้แทนราษฎร และให้มีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 32 (1 เมษายน 2535) หน้า 1-9) แต่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาก็ยังคง เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเหมือนกับข้าราชการพลเรือน เพราะการกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือนและการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำ ตำแหน่ง ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับกับ ข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยอนุโลม

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานจึงให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดระบบตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงานและให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาเป็นการเฉพาะ และปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ รวมทั้งเพิ่มตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองบางตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้สอดคล้องกับการกิจของงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภาในครั้งนี้เป็นการปรับระบบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจากระบบระดับตำแหน่งหรือระบบซี เป็นระบบกลุ่มลักษณะงานหรือระบบแท่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

จึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติมาโดยตลอด เพียงแต่ชื่อและองค์ประกอบของสภาในแต่ละช่วงเวลาอาจแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และแม้ว่าในอดีตจะมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศที่มีผลให้ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ก็เป็นช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเมื่อมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติจึงต้องมีระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและมีสำนักงานเลขาธิการสภาเพื่อรองรับระบบงานรัฐสภาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาควบคู่กันไปด้วย

ในปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสองได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภาจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยตรงก็ได้ ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภามีความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภาเอง แต่การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาก็ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายอยู่ ทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ การจัดระบบงาน การงบประมาณและทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

วัตถุประสงค์ของการนำเสนอ

1. เพื่อให้เข้าใจความเป็นมาและความสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา
2. เพื่ออธิบายการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายในปัจจุบัน
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา
4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายปัจจุบัน

การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ทำให้ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเปลี่ยนแปลงเป็น ดังนี้

1. ให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. จะออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาและข้าราชการรัฐสภาปฏิบัติก็ได้ เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถรองรับระบบงานของแต่ละสภาได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 5)

2. ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ 1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และ 3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ส่วนราชการตาม 1) 2) และ 3) เป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา (มาตรา 6) เพื่อให้รัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้แต่ละสภามีสำนักงานเลขาธิการเป็นของตนเองและเป็นอิสระจากกัน และถ้ามีความจำเป็นก็สามารถจัดตั้งส่วนราชการใหม่เพิ่มขึ้นได้โดยทำเป็นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 7 หรือดำเนินการตามมาตรา 8

2.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดหรือมอบหมายก็ได้ (มาตรา 10) จึงเท่ากับว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับระบบงานของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

2.2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และให้มีรองเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนดหรือ

มอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) จึงเท่ากับว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่รองรับระบบงานของวุฒิสภา นั่นเอง

3. การแบ่งส่วนราชการภายใน การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องทำเป็นประกาศรัฐสภาโดยความเห็นชอบของ ก.ร. และต้องระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศรัฐสภาด้วย ซึ่งโดยปกติจะแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นสำนัก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบสำนัก และในกรณีที่มีความจำเป็นจะแบ่งเป็นส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักก็ได้ ส่วนราชการภายในนั้นให้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ และมีผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 12) การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการสังกัดรัฐสภานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการรองรับระบบงานรัฐสภาในด้านต่าง ๆ นั่นเอง

3.1 การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการแบ่งส่วนราชการภายในตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 และประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 22 สำนัก กับ 5 กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ 1) สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร 2) สำนักงานเลขานุการ ก.ร. 3) สำนักบริหารงานกลาง 4) สำนักพัฒนาบุคลากร 5) สำนักการคลังและงบประมาณ 6) สำนักการพิมพ์ 7) สำนักรักษาความปลอดภัย 8) สำนักประชาสัมพันธ์ 9) สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา 10) สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ 11) สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 12) สำนักวิชาการ 13) สำนักสารสนเทศ 14) สำนักการประชุม 15) สำนักกฎหมาย 16) สำนักรายงานการประชุมและขวเลข 17) สำนักกรรมาธิการ 1 18) สำนักกรรมาธิการ 2 19) สำนักกรรมาธิการ 3 20) สำนักภาษาต่างประเทศ 21) สำนักนโยบายและแผน และ 22) สำนักบริการทางการแพทย์ประจำรัฐสภา และกลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 กลุ่มงาน ได้แก่ 1) กลุ่มตรวจสอบภายใน 2) กลุ่มงานประธานรัฐสภา 3) กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 4) สำนักงบประมาณของรัฐสภา และ 5) กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.2 การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการแบ่งส่วนราชการภายในตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 18 สำนัก กับ 1 กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้ 1) สำนักงานประธานวุฒิสภา

2) สำนักประชาสัมพันธ์ 3) สำนักบริหารงานกลาง 4) สำนักการคลังและงบประมาณ 5) สำนักการต่างประเทศ 6) สำนักวิชาการ 7) สำนักการประชุม 8) สำนักกำกับและตรวจสอบ 9) สำนักการจราจร 10) สำนักการจราจร 11) สำนักการจราจร 12) สำนักกฎหมาย 13) สำนักภาษาต่างประเทศ 14) สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 15) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 16) สำนักการงาน การประชุมและชวเลข 17) สำนักการพิมพ์ และ 18) สำนักนโยบายและแผน และกลุ่มงานขึ้นตรง เลขาธิการวุฒิสภา คือ กลุ่มตรวจสอบภายใน

4. ความเป็นอิสระในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีความเป็น อิสระในการบริหารราชการ ดังนี้

4.1 การเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเสนอคำขอตั้ง งบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ และในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่ เกี่ยวข้อง อาจขอให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ (มาตรา 13)

มาตรการนี้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาและส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติให้ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและ การอื่น อย่างเช่นสำนักงานศาล ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจึงไม่สามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้ จึงต้องเสนอผ่านทางสำนักงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการในสังกัด ฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

4.2 ให้ ก.ร. ออกระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดยให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ

2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน

3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร.อ. ก.ร. และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

4) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

5) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 15)

การให้ ก.ร.มีอำนาจเพิ่มขึ้นในการออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่การออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ ตามมาตรา 15 นี้จะต้องมีเกณฑ์มาตรฐานตามหลักธรรมาภิบาลไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้บังคับกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร

5. กำหนดตำแหน่งตำรวจรัฐสภา มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยบุคคลและทรัพย์สินภายในบริเวณรัฐสภา โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในบริเวณรัฐสภาและเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยตาม (มาตรา 16 และมาตรา 20)

6. การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนดว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของ ก.ร. เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา 15 ใช้บังคับ

บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา อำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือของประธานวุฒิสภาสำหรับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือของประธานรัฐสภาสำหรับส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และอำนาจของปลัดกระทรวงให้เป็นอำนาจของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการ

ของส่วนราชการในสังกัด ทั้งนี้ จนวนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา 15 ใช้บังคับ การเทียบระดับตำแหน่ง (มาตรา 18)

7. การตรวจสอบ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป (มาตรา 14)

8. ระเบียบข้าราชการรัฐสภา เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ที่มีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. เป็นกรรมการกลางบริการงานบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ และประกาศ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย ซึ่ง “ก.ร” ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือก จำนวนสี่คน วุฒิสภาเลือกจำนวนสี่คน และผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญจำนวนสี่คนซึ่งข้าราชการ รัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองจำนวนสองคน และข้าราชการ รัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเลือกกันเองจำนวนสองคน เป็นกรรมการ โดยมี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งที่เป็นประธานรัฐสภาแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ก.ร. (มาตรา 13)

8.1 ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รองหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และตำแหน่งอื่นที่ ก.ร. กำหนดตำแหน่งประเภทบริหารมี 2 ระดับ คือ ระดับต้น และระดับสูง

2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนัก ผู้อำนวยการกลุ่มงาน และตำแหน่งอื่นที่ ก.ร. กำหนด ตำแหน่งประเภทอำนวยการมี 2 ระดับ คือ ระดับต้น ระดับสูง

3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.ร. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ตำแหน่งประเภทวิชาการ มี 5 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ

4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.ร. กำหนด ตำแหน่งประเภททั่วไป มี 4 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ (มาตรา 26 และ มาตรา 27)

ตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญจะมีในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และเป็นตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ร. กำหนด โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ความไม่เข้าซ้อน และประหยัดเป็นหลัก และต้องเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ ก.ร. จัดทำขึ้น (มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30)

8.2 นักกฎหมายนิติบัญญัติ เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานด้านกฎหมายของรัฐสภา ให้มีตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินและระบบงานด้านนิติบัญญัติ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมายและติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตามความรับผิดชอบของรัฐสภา โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ร. กำหนด และนักกฎหมายนิติบัญญัติจะได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราตามระเบียบที่ ก.ร. กำหนด (มาตรา 35) ซึ่งปัจจุบันได้มีระเบียบ ก.ร. ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ พ.ศ. 2561 ใช้บังคับแล้ว

ปัญหาทางกฎหมายของการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

การจัดระบบงานรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งมีคณะกรรมการที่แต่ละสภาตั้งขึ้นเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะกรรมการ รวมถึงสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการตามรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ปัจจุบันการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภามีปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไม่สอดคล้องกับระบบงานรัฐสภา 4 ประการ คือ

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ชัดเจน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของวุฒิสภา ส่วนงานที่เป็นราชการทั่วไปของรัฐสภา มิได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา งานที่เป็นราชการทั่วไปของรัฐสภา เช่น การจัดการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และงานด้านการต่างประเทศของรัฐสภาจึงต้องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นสภาหลักในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้รับผิดชอบ

2. การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่สอดคล้องกับการสนับสนุนระบบงานรัฐสภา เนื่องจาก

2.1 มีหน่วยบริการกลางอยู่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยบริการกลางที่เป็นส่วนราชการภายในซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงสนับสนุนสมาชิกของทั้ง 2 สภา เช่น ห้องสมุดรัฐสภา พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และจดหมายเหตุ สถาบันวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักสารสนเทศ สำนักงานเลขานุการ ก.ร. และสำนักงบประมาณของรัฐสภา เมื่อหน่วยงานดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดปัญหาการให้บริการกับสมาชิกของทั้งสองสภาได้อย่างไม่ทั่วถึงและไม่เท่าเทียมกัน จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการให้มีศักยภาพอย่างเพียงพอต่อการรองรับระบบงานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางของรัฐสภาสำหรับให้บริการกับสมาชิกของทั้ง 2 สภา ซึ่งสามารถศึกษาเปรียบเทียบได้จากรัฐสภาออสเตรเลียที่มี The Department of Parliamentary Services แยกออกจากต่างหากจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่ให้บริการกับสภาทั้งสอง เช่น งานด้านการวิจัย การวิเคราะห์งบประมาณ บริการห้องสมุด พิพิธภัณฑสถานรัฐสภา วิทยุโทรทัศน์ อาคารสถานที่ และการรักษาความปลอดภัย

2.2 การจัดระบบงานที่เข้าซ้อนกันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา การที่มีประกาศรัฐสภาแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 22 สำนัก และ 6 กลุ่มงาน และแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกเป็น 18 สำนัก กับ 1 กลุ่มงาน มีปัญหาว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่สามารถรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐสภามีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางวิชาการเชิงลึกในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น เช่น ข้อมูลการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังมีระบบงานภายในที่เข้าซ้อนกันซึ่งสามารถยุบรวมกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการสนับสนุนงานของรัฐสภา เช่น งานด้านการต่างประเทศ ด้านภาษาต่างประเทศ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านการพิมพ์ ด้านวิชาการและกฎหมาย ด้านการจัดทำรายงานการประชุม เป็นต้น

3. ปัญหาการบริหารทรัพยากรบุคคล

3.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีทรัพยากรบุคคล 4 ประเภท คือ

1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีข้าราชการรัฐสภา 2 ประเภท คือ ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองซึ่งการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง

ดังนั้นข้าราชการรัฐสภาที่อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญเท่านั้น

2) ลูกจ้างประจำ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน สิทธิประโยชน์ วินัยและการออกจากราชการ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ปัจจุบันไม่มีการบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างประจำเพิ่มเติม ดังนั้น ลูกจ้างประจำที่มีอยู่จะทยอยเกษียณอายุราชการออกไปจนหมด

3) พนักงานราชการ ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2548 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ลงวันที่ 16 มีนาคม 2548 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการลงวันที่ 16 มีนาคม 2548 และฉบับที่แก้ไข ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องการกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานและการจัดทำกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานราชการ ลงวันที่ 16 มีนาคม 2548 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการ พ.ศ. 2553 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการ พ.ศ. 2553 ซึ่งพนักงานราชการเป็นบุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพื่อเป็นพนักงานของรัฐ ในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภานั้น โดยระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีพนักงานราชการ 2 ประเภท คือ พนักงานราชการทั่วไป ซึ่งปฏิบัติงานประจำทั่วไปของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในด้านงานบริการงานเทคนิคงานบริหารทั่วไปงานวิชาชีพเฉพาะหรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ และพนักงานราชการพิเศษซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ (ข้อ 6)

4) คณะทำงานทางการเมือง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบคณะทำงานการเมืองของประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารับผิดชอบคณะทำงานทางการเมืองของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภา การแต่งตั้งคณะทำงานทางการเมืองดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งคณะทำงานทางการเมืองดังกล่าวแต่งตั้งตามเหตุผลทางการเมือง

ทรัพยากรบุคคลทั้ง 4 ประเภท มีวิธีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ทั้งการกำหนดตำแหน่ง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ โดยเฉพาะข้าราชการรัฐสภาสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลตามระเบียบข้าราชการรัฐสภาเป็นไปในทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามที่ ก.ร. นำมาปรับใช้บังคับ จึงยากที่ข้าราชการรัฐสภาจะได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและมีความเชี่ยวชาญในงานด้านนิติบัญญัติได้

ปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 นั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องประสบกับปัญหาการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานราชการเป็นอย่างมากเพราะบุคลากรทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาที่มีลักษณะงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของบุคลากรให้สอดคล้องกับโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

3.2 ก.ร. ไม่ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดให้ ก.ร. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ก.ร. จึงต้องพิจารณาความประสงค์ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธานและรองประธาน ก.ร. เป็นหลัก ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม จนทำให้ทั้งสองสำนักงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางได้ และ ก.ร. ก็ไม่อาจที่จะทราบความต้องการของรัฐสภาเกี่ยวกับการพัฒนาระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาได้ด้วย

4. ปัญหาวิธีการงบประมาณ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระทางการงบประมาณ แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ยังคงเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การขอตั้งงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณจึงต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณต้องอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักงบประมาณและระเบียบกระทรวงการคลัง ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่สามารถสนับสนุนงานเร่งด่วนของรัฐสภาได้ทันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะการเบิกจ่ายต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง และเมื่อการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภายังคงอยู่

กับกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและวิธีการงบประมาณ นอกจากจะทำให้รัฐสภาไม่มีอิสระในการบริหารงานของรัฐสภาเองแล้วยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกด้วย

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่หลักในการสนับสนุนระบบงานของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เท่านั้น ส่วนงานอื่น ๆ เป็นงานช่วยอำนวยความสะดวก หากมีการกำหนดโครงสร้าง และจัดระบบงานอย่างเป็นระบบ ควบคู่ไปกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ระเบียบรัฐสภา ประกาศรัฐสภา กฎ ก.ร. และระเบียบ ก.ร. ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวางแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมจะทำให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา 3 ส่วนราชการ ได้แก่

1.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และการประชุมคณะกรรมการธิการของรัฐสภา รวมถึงการดำเนินการทางวิชาการและกฎหมายเพื่อสนับสนุนระบบงานนิติบัญญัติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา

1.2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมวุฒิสภา และการประชุมคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา รวมถึงการดำเนินการทางวิชาการและกฎหมายเพื่อสนับสนุนระบบงานนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญของชาติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของวุฒิสภา

1.3 สำนักบริการร่วมรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้แก่ งานเลขานุการ ก.ร. การพัฒนาบุคลากร สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สถาบันภาษาต่างประเทศ หอสมุดจดหมายเหตุและพิพิธภัณฑ์รัฐสภา สำนักวิจัยและพัฒนา สำนักรักษาความปลอดภัยและอาคารสถานที่ สำนักการพิมพ์ และสำนักบริการทางการแพทย์

ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่สนับสนุนงานหลักของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ส่วนสำนักบริการร่วมรัฐสภาตามข้อ 1.3 นั้น เป็นการรวมเอาส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ให้บริการกับทั้ง 2 สภา และส่วนราชการภายในของทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกัน มารวมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการกับทั้ง 2 สภา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเคยรับผิดชอบอยู่เดิม จะช่วยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถพัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญในงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 โดย ก.ร. ต้องเป็นผู้จัดระบบงานโดยการแบ่งส่วนราชการภายในของทั้ง 3 ส่วนราชการดังกล่าวให้สอดคล้องกับระบบงานรัฐสภาด้วย

นอกจากนี้ ก.ร. ควรดำเนินการให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เป็นส่วนราชการกลางของรัฐสภา เช่น หอสมุดรัฐสภา และสำนักงบประมาณของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำนองเดียวกับรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

2. การแก้ไขปัญหាทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีความสอดคล้องกับโครงสร้าง ระบบงานและการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

2.1 ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องแจกแจงระบบงานต่าง ๆ ตามขั้นตอนการดำเนินงาน ว่ามีงานใดเป็นหน้าที่ของตำแหน่งใด โดยจัดทำเป็นมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เสนอ ก.ร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และควรแยกงานที่สามารถให้ออกชนดำเนินการแทนได้ออกให้ชัดเจน

2.2 กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะทำงานทางการเมือง โดยแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบงานและการกำหนดตำแหน่งข้าราชการและพนักงานราชการให้มีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกัน

2.3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องร่วมกันพัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติ นักวิชาการของรัฐสภา ให้เชี่ยวชาญและสามารถสนับสนุนระบบงานรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ

3.1 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยงานอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจะทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณได้โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

ต้องบรรจุคำขอตั้งงบประมาณนั้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยไม่ต้องเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาตัดทอนงบประมาณก่อน รัฐสภาจึงจะมีอิสระในการบริหารราชการ

3.2 ก.ร. ควรทบทวนระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเสียใหม่ให้สอดคล้องกับระบบงานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4. ข้อเสนอแนะการจัดระบบการใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ ก.ร. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ร. จึงต้องพิจารณาความประสงค์ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธานและรองประธาน ก.ร. เป็นหลักในการพิจารณาดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ จึงต้องแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบการใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา แยกต่างหากจากคณะกรรมการ ก.ร. โดยให้คณะกรรมการ ก.ร. ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล ทำนองเดียวกับ ก.พ. เท่านั้น ส่วนการกำกับการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทำนองเดียวกับคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

4.2 ปรับปรุงวิธีการสรรหากรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการพลเรือน และไม่เข้าใจระบบงานรัฐสภา จึงมักนำหลักการบริหารงานบุคคลของ ก.พ. มาใช้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งมีลักษณะงานที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จึงสมควรเปลี่ยนวิธีการเลือกกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีคณะกรรมการสิทธิการสรรหาของแต่ละสภาทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติแล้วเสนอให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2552). **สหรัฐอเมริกา**. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/web/2388.php?id=266>
- ณ กมล ไม้ประดิษฐ์. (2546). **รัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย (The Parliament of the Commonwealth of Australia)**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2543). **การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). **รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศออสเตรเลีย**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2543). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- รัฐสภา. (2490, มกราคม 27). **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2490**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 2.
- _____. (2518, กุมภาพันธ์ 6). **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 27 ฉบับพิเศษ.
- _____. (2544, ตุลาคม 11). **ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 101ง พิเศษ.
- _____. (2545, กรกฎาคม 25). **ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 60 ง.
- _____. (2554, พฤษภาคม 11). **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 34 ก.
- Couderc, M. (2010). **The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies, adopted at the Moscow Session**. Retrieved from <http://www.asgp.co/sites/default/files/documents//OMQJLYHYSWWZWJFVQGFGIIDSANRDGW.pdf>
- Parliamentary of Australia. (2010). **Parliamentary Departments**. Retrieved from <http://www.aph.gov.au/department/index.htm>