



พื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

รัฐสภาไทย เป็นสถาบันที่พัฒนามาจากจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวเกิดจากการก่อการของบุคคล เพียง บางกลุ่ม ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมา องค์กรดังกล่าวจึงขาดฐานรองรับ จากประชาชน ทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนา แม้องค์ประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเองก็ตาม ก็ไม่สามารถนำแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ของ สถาบันฝ่ายรัฐสภามาใช้ได้อย่างเต็มที่ จึงมีผลให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพซึ่ง จะ ได้ กล่าวต่อไป

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันฝ่ายรัฐสภา

รัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นรัฐที่ถือการแบ่งแยกอำนาจเป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่มี การแบ่งแยกอำนาจ ผู้ถืออำนาจหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นอิสระของรัฐจะเป็นผู้มีส่วนร่วมใน การใช้อำนาจทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของบรรดาผู้ถืออำนาจรัฐ และบรรดาองค์กรของรัฐจะอยู่ใต้การควบคุมของผู้ถืออำนาจรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามหากมีการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถืออำนาจ เสมอไปอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการผ่อนหนักผ่อนเบาบ้าง การดำเนินนโยบายทางการเมือง ก็ดำเนินไปไม่ได้ ผู้ถืออำนาจต้องมีอิสระพอสมควรที่จะตัดสินใจโดยปราศจากอิทธิพลและการยับยั้ง จากภายนอก ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การปกครองจะจัดอยู่ในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับขอบเขตแห่งความ เป็นอิสระของผู้ถืออำนาจว่าแต่ละฝ่ายมีมากน้อยเพียงใด<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ราววิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 8.

### 2.1.1 สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ในการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentarism) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่มีดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างผู้ถืออำนาจต่าง ๆ ที่เป็นอิสระอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการประสานงานระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาแต่ในทางปฏิบัติ การปกครองแบบรัฐสภามีสองชนิดแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับว่า ฝ่ายรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่า คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมรัฐสภาในทางการเมือง ในการปกครองแบบรัฐสภาตามแบบฉบับของฝรั่งเศส เราจะเห็นได้ว่าสภาอยู่เหนือรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามรูปแบบการปกครองแบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ ฝ่ายคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเหนือกว่ารัฐสภา<sup>2</sup>

สภาพเช่นนี้เรียกว่าการขาดดุลยภาพแห่งอำนาจ ดังนั้น การปกครองแบบรัฐสภาจึงพยายามที่จะให้ผู้ถืออำนาจที่เป็นอิสระและถูกแบ่งแยก หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นความพยายามที่จะให้ดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเกิดขึ้น เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน ผู้ถืออำนาจทั้งสองฝ่ายจะแบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และแบ่งอำนาจในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้โดยวิธีการออกกฎหมาย เนื่องจากว่าผู้ถืออำนาจทั้งคู่นี้อยู่ภายใต้ขอบเขต และอยู่ภายใต้การควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งเรียกกันว่าการควบคุมระหว่างองค์กร<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อดังกล่าวแล้ว การปกครองในระบบรัฐสภาจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการพึ่งพาอาศัยระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาโดยผสมผสานกัน ความเชื่อดังกล่าวนั้นจะมีรากฐานอยู่บนความจริง เพราะเมื่อแต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมประสานการใช้อำนาจกับหน่วยงานอื่นแล้ว โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจ หรือได้รับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็ลดน้อยลง แต่ปัญหาในที่นี้ก็คือ เราจะรักษาดุลอำนาจดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่ง มีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจหนึ่งไม่มากนักน้อย

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ไม่มีระบบการปกครองใดที่สามารถกำหนดให้หน่วยอำนาจของรัฐแต่ละหน่วย มีอำนาจเท่า ๆ กัน ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร คือขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภามีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหารที่อ่อนแอซึ่งมักจะได้รับการที่เป็นรัฐบาลผสม ก็จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง สามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครอง สภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ เช่น จากการวิจัยของ ดร. สัจจิต บุญบงการ<sup>4</sup> ชี้ให้เห็นว่า รัฐสภาไทยโดยทั่วไปไม่ได้แตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ เท่าใดนัก การทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการตัดสินใจ หน้าที่ทางด้านนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอิทธิพล (INFLUENCE FUNCTION) ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของสถาบันนี้ ว่ามีมากน้อยเพียงใด รัฐสภานในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมากมีส่วนในการตัดสินใจไม่มากนักและไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงพลังในทางการเมือง จากความรู้สึกของคนทั่วไป รัฐสภาของไทยก็เป็นเช่นเดียวกันจากข้อเท็จจริงที่รัฐสภาไทยโดยเฉพาะที่มากจากการเลือกตั้งมักอยู่ตำแหน่งไม่ครบวาระ ถูกยุบหรือถูกรัฐประหารอยู่เสมอ จึงทำให้เกิดความรู้สึกที่รัฐสภาไทยอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเงื่อนไขดังกล่าวนี้มาจากสภาทางการเมืองมากน้อยเพียงใด และในทางปฏิบัติเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด ซึ่งแน่นอนที่สุดหากฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าย่อมมีอำนาจครอบงำสภาได้ง่ายกว่ารัฐบาลที่ฐานไม่มั่นคง

ในเรื่องนี้ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>5</sup> ให้ความเห็นว่า ในระบอบการเมืองที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเป็นจุดของการวิเคราะห์ที่สำคัญ เพราะรัฐสภากับรัฐบาล ต่างเป็นแหล่งอำนาจที่อาจจะรวมศูนย์อยู่ที่เดียวกัน หรือแยกออกจากกันโดยต่างฝ่ายต่างมีแหล่งอำนาจที่ไม่เกี่ยวข้องกันมากนักก็เป็นได้ กรณีที่สุดโดยที่สุดได้แก่ การที่อำนาจในการออกกฎหมายขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยสิ้นเชิง โดยที่รัฐบาล

<sup>4</sup>สัจจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 3.

<sup>5</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 32.



เป็นเพียงผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่ปรากฏในการเมืองสมัยใหม่แล้ว เพราะรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกล้วนแต่มีอำนาจในการออกกฎหมายไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง แต่ถ้าเกิดสภาพการณ์ดังกล่าวการสืบทอดอำนาจ ผู้มีอำนาจทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง และกิจกรรมของรัฐทั้งหลาย ก็จะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภาเป็นสำคัญอีกส่วนกรณีหนึ่งก็ได้แก่ การที่รัฐบาลมีอิสระและมีอำนาจมากโดยรัฐสภามีความหมายเลย คือเป็นเพียง "ตรายาง" ประทับความชอบธรรมให้แก่สิ่งที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น และนำไปผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอย่างเป็นทางการ เท่านั้น ในระบอบการเมืองส่วนใหญ่นั้น ไม่มีสภาพการณ์สุดโต่งดังกล่าวข้างต้น หากเป็นระบบผสม (MIXED SYSTEM) อันแก่ที่ว่าไม่มีฝ่ายใด (รัฐสภาหรือรัฐบาล) ที่ปลอดจากการควบคุมโดยอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ หรือระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา

ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>6</sup> ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในบางสังคม เช่น ไทยไว้อย่างน่าสนใจว่ามีความแตกต่างไปจากประเทศที่มีความมั่นคงทางกติกากฎหมายทางการเมืองแล้ว อันแก่ที่ว่าปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติไทยนั้น มีมาช้านานเรื่อง อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ลดลงไปมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเรื่อง ที่ผู้ให้ความสนใจศึกษากันอยู่มาก หากเป็นเรื่องของความอยู่รอดของสภาผู้แทนราษฎร บรรยากาศที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง โอกาสที่จะยุบสภาทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ข้อจำกัดทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มพลังอำนาจ เช่น ทหาร มีต่อพรรคการเมืองของบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติไทยด้วย นอกเหนือไปจากข้อจำกัดด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่อย่าง เป็นทางการแล้ว

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.



### 2.1.2 ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWER) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่มักจะมีการอ้างอิงอยู่เสมอเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของผู้ที่อ้างอิงอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นทฤษฎีทางการเมืองสำนักปรัชญาการเมืองจำนวนหนึ่งได้สร้างขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ 4 ถึงศตวรรษที่ 10 เพื่อนำไปใช้อ้างอิงในการตัดทอนอำนาจของกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้ เชื่อว่ามีได้มีความมุ่งหมายจะแก้ปัญหาคาการบริหารของรัฐ หรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของรัฐ อันเป็นจุดมุ่งหมายของวิชาการบริหารในระยะหลังนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ดีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือว่ามีอิทธิพลมากต่อการรับแนวความคิดของการแบ่งแยกอำนาจของประเทศต่าง ๆ มาใช้กับประเทศของตน

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ ก็ต้องนึกถึงปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส คือ มงเตสกีเออ (MONTESQUIEU) และหนังสือ L'ESPRIT DES LOIS หรือ เจตนารมณ์ของกฎหมายของเขา แต่โดยความเป็นจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ ได้มีนักปรัชญาเมธีการเมืองได้พูดถึงมานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็น อริสโตเติล (ARISTOTLE) ฌอง โบแดง (JEAN BODIN) บุฟเฟนดิอร์ฟ (PUFENDORF) และ จอห์น ล็อกค (JOHN LOCKE) ต่างก็เคยพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งก่อนแต่ที่อำนาจในการปกครองประเทศยังไม่ได้แบ่งแยก หรือยังไม่มีผู้คิดว่าจะแยกออกอย่างไรแยกให้ใคร และแยกทำไม แต่ต่อมา นักปรัชญานั้นเอง ที่เสนอแนะให้มีการแบ่งแยกและมีผู้เห็นด้วยจนนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายนักปรัชญาท่านอื่น ๆ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ดังนี้<sup>7</sup>

อริสโตเติล ดูเหมือนจะเป็นนักปรัชญาคนแรกที่พยายามที่จัดแบ่งองค์กรของรัฐบาลโดยได้เขียนหนังสือชื่อ POLITICS ว่ารัฐทุกรัฐมีองค์ประกอบสามประการ คือ

---

<sup>7</sup>อมร จันทรสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ) : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), หน้า 61.

องค์ประกอบที่ดำเนินงานเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ

ฌอง โบบแตง ก็ได้เขียนไว้ในหนังสือ DE LA REPUBLIQUE เกี่ยวกับระบบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชที่ถูกจำกัดลงบางส่วนว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกออกได้หลายอำนาจแต่ไม่ได้  
กล่าวไว้แน่ชัดว่าแบ่ง เป็นอำนาจอะไรบ้าง

บุฟเฟนด็อร์ฟ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ DE JURE NATURAE ET GENTIUM  
ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกเป็นเจ็ดอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะลงโทษเพราะฝ่าฝืน  
กฎหมาย อำนาจที่จะทำสงครามและสงบศึก อำนาจการทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ  
อำนาจเก็บภาษี และอำนาจจัดการศึกษา

จอห์น ล็อค ได้กล่าวไว้ในหนังสือ SECOND TREATISE OF CIVIL  
GOVERNMENT ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร  
และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต จากการแบ่งแยก  
อำนาจของ จอห์น ล็อค ได้แยกอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ คืออำนาจเกี่ยวกับการทำ  
สงคราม ฯลฯ ออกมาเป็นอำนาจหนึ่งต่างหาก จอห์น ล็อค เห็นว่าอำนาจที่สำคัญที่สุดคือ อำนาจ  
นิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ อันได้แก่  
ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ส่วนอำนาจบริหารซึ่งหมายถึงอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย  
โดยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น ถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจ  
ที่ขาดเสียมิได้ การที่ จอห์น ล็อค มีความเห็นเช่นนี้ได้มีผู้อธิบายว่าเป็นเขาได้พิจารณา  
สถานการณ์ของอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 17 และต้องการจะเพิ่มอำนาจให้แก่สภานิติบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีนักปรัชญาผู้อื่นที่ได้กล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจ แต่การอธิบาย  
นั้นมิได้มุ่งจะจัดการเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองเสียส่วนใหญ เป็นเพียงการพยายามแยกแยะ  
ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นแยกออกเป็นอำนาจย่อย ๆ อะไรบ้างเท่านั้น

อย่างไรก็ตามนักปรัชญาการเมืองที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริงก็คือ มองเตสกีเออ ทั้งนี้เพราะมองเตสกีเออได้พูดถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้โดยละเอียดและชัดเจนกว่าคนอื่น ๆ แนวการเขียนของเขาก็เป็นที่น่าเชื่อถือเพราะมีลักษณะสมบูรณ์ มีหลักเกณฑ์โดยวิธีสังเกตุและเปรียบเทียบข้อสรุป ดังนั้นทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของเขาก็เป็นที่น่าสนใจและมีชื่อเสียงมาก<sup>8</sup> โดยมองเตสกีเออใช้หลักการนี้เป็นหลักการนี้เป็นหลักประกันความปลอดภัยของราษฎรกล่าวคือสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะได้รับประกันเมื่อหน้าที่แต่ละหน้าที่ของรัฐอยู่ที่องค์กรต่าง ๆ กันแต่ละองค์กรก็อยู่ในกรอบของหน้าที่ของตน ดังนี้ "อำนาจก็จะหยุดยั้งอำนาจ" หรืออาจจะกล่าวได้อีกว่าหลักการสำคัญของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจคือความเป็นอิสระแห่งองค์กรต่าง ๆ โดยต่างฝ่ายต่างขึ้นต่อกันและกันน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ไม่ว่าจะ เป็นในด้านการจัดตั้งองค์กร หรือในด้านอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมาย<sup>9</sup>

(ก) ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบเดิมหรือแบบเด็ดขาด (Rigid Separation of Powers)

ในปี 1748 มองเตสกีเออได้พิมพ์หนังสือเล่มสำคัญของตนออกมา คือ หนังสือ "เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L'ESPRIT DES LOIS) ซึ่งทำให้มองเตสกีเออมีชื่อเสียงมาก ทั้งที่ก่อนหน้านี้ เขาได้เขียนหนังสือไว้หลายเล่มแล้ว หนังสือดังกล่าวมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของวิชาการเมือง หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออมีอิทธิพลต่อการเขียนรัฐธรรมนูญในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและมีอิทธิพลต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789

<sup>8</sup>สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 38.

<sup>9</sup>พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย," วารสารกฎหมาย, ฉบับพิเศษรวมบทความทางวิชาการ อนุสรณ์ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, พ.ศ. 2523, หน้า 170.



ในบทที่ 6 หมวดที่ 11 ของวรรณกรรมเรื่องนี้ กล่าวว่า "เมื่ออำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกัน หรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์ หรือคณะบุคคลอื่นเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราช และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราช

อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสรีภาพ ถ้าอำนาจในการตัดสินใจไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ในปกครอง จะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ล่าเอียง เพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้าอยู่กับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาอาจจะประพฤติดัวแบบรุนแรงและกดขี่

กรณีจะเป็นการอาสานของทุกสิ่งทุกอย่าง ถ้าอำนาจทั้งสามนั้น คือ การตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชน ได้ถูกใช้โดยบุคคลเดียวกัน หรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นกรณีของบรรดาขุนนาง หรือประชาชนก็ตาม<sup>10</sup>

นอกจากนี้มอง เบลกีเอยัง ได้กล่าวอีกด้วยว่า "...บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัด เท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้... แม้แต่คุณธรรมเองก็ยังมีขีดจำกัด... ดังนั้นเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหยุดตามวิถีทางของมันนั่นเอง"<sup>11</sup>

มอง เบลกีเอได้ยกย่องรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า ในบรรดาประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองด้วยกันแล้ว ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด

<sup>10</sup> ชัยวัฒน์ วงวัฒนสานต์, "ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ", วารสารกฎหมายปกครอง 2 (สิงหาคม 2526) : 25.

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักกฎหมายปกครอง ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 23 กรกฎาคม 2528, หน้า 72.

โดยกล่าวว่าการที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุดนั้น เป็นเพราะว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐได้แบ่งแยกไปยังองค์กรต่าง ๆ กัน ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจ อย่างเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลยหรือมีอยู่เป็นส่วนน้อย ถ้าหากอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงคนเดียว หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียง องค์กรเดียว เช่น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นของมองเตสกีเออได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทาง การเมืองของผู้ถูกกดขี่โดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ใน ทวีปยุโรปตลอดจนผู้ซึ่งไปตั้งรากฐานอยู่ในรัฐต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา (ซึ่งในขณะนั้นยังเป็น อาณานิคมของอังกฤษอยู่) เป็นอย่างมาก โดยบุคคลเหล่านั้นเข้าใจหรือตีความว่า ตามความเห็น ของมองเตสกีเออนั้นจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจ นิติบัญญัติ ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็น ผู้ใช้อำนาจตุลาการ<sup>12</sup>

ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมชักนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยเด็ดขาด (LA SÉPARATION RIGIDE DES POUVOIRS) โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจ แต่ละอำนาจดังกล่าวนี้จะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของ กันและกัน

ความเข้าใจความคิดของมองเตสกีเออดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 ซึ่งจัดตั้งระบบ การเมืองแบบมีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับว่าความคิดของมองเตสกีเออตามความเข้าใจหรือการตีความของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกานั้น ได้มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบบการจัดตั้งระบบการเมืองที่เรียกว่า "ระบบ ประธานาธิบดี" (LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL) ขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกของ

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

โลก และได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งกษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมด และมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตามแม้สหรัฐอเมริกาจะได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่เคร่งครัด แต่ก็มีการพัฒนาไปสู่การปกครองแบบ ที่เรียกว่า "การแบ่งและการเชื่อมโยงอำนาจ" (Shared and Co-Ordinated Powers) เนื่องจากฐานะทางการเมืองของประธานาธิบดีอยู่ในฐานะ เป็นผู้นำที่เห็นได้ชัด นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเรียกการปกครองในสหรัฐอเมริกาว่า การปกครองในแบบประธานาธิบดี (Presidentialism)

ฉะนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้หาวิธีป้องกันไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในลักษณะ เผด็จการ และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด ผู้ร่างเหล่านี้จึงได้สร้างรูปการปกครองโดยให้มีผู้ถืออำนาจที่เป็นอิสระหลาย ๆ ฝ่าย ต่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จึงได้มีการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ การบริหารเป็นหน้าที่ของประธานาธิบดี การบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ของสภาองเกรส การพิพากษาอรรถคดีเป็นหน้าที่ของศาล<sup>14</sup> ผู้ถืออำนาจจะสัมพันธ์กันบางเรื่องที่สำคัญซึ่งเรียกว่า "จุดสัมผัส" (Points of Contact) หลักการดังกล่าวนี้ คือหลักแห่งการเชื่อมโยง (Co-Ordination) เช่นแม้ว่าสภาองเกรส จะไม่สามารถถอดถอนประธานาธิบดีให้ออกจากตำแหน่งได้ แต่ก็จะมีวิธี Impeachment หรือการฟ้องร้องกล่าวโทษให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ในทางกลับกันแม้ประธานาธิบดียุบสภาไม่ได้ แต่ก็อาจใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภาองเกรสได้ เรียกว่าระบบแห่งการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)<sup>15</sup>

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>14</sup> ราวีย์ กนิชระเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 37.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.



(ข) ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบยืดหยุ่น (FLEXIBLE SEPARATION POWERS)

ศาสตราจารย์ การ์เนอร์ (GARNER) ได้โต้แย้งเกี่ยวกับการที่มอง  
 เตสกีเออ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ เจตนาธรรมแห่งกฎหมาย ว่า ประเทศอังกฤษมีการแบ่งแยกอำนาจ  
 ที่ดีที่สุดนั้น ว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่งของมอง เตสกีเออ เพราะในประเทศอังกฤษนั้นไม่มีการ  
 แบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจนิตบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีอยู่จริง แต่อำนาจ  
 ดังกล่าวแต่ละอำนาจนั้นมีลักษณะ เฉพาะของตน ในประเทศอังกฤษสถาบันของรัฐสถาบันใดสถาบันหนึ่ง  
 มิได้มีหน้าที่ของตน โดยเฉพาะแต่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจได้หลายอำนาจและต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า  
 ผู้ดำรงตำแหน่ง LORO CHANCELLOR นั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 อำนาจ กล่าวคือ เป็น  
 ประธาน HOUSE OF LORDS ในฐานะที่เป็นศาลฎีกาของอังกฤษ เป็นทั้งประธาน HOUSE OF LORDS  
 ในฐานะที่เป็นวุฒิสภา<sup>16</sup> และเป็นรัฐมนตรีด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วนผู้พิพากษาของอังกฤษซึ่งเป็นผู้ใช้  
 อำนาจตุลาการก็มีอำนาจในการบริหารด้วยในบางกรณี เช่น เป็นผู้ออกใบอนุญาตการค้าสุรา และ  
 ยังเป็นผู้ใช้อำนาจนิตบัญญัติบางเรื่องด้วย เช่น ในเรื่องวิธีพิจารณาความนั้น ศาลสูงของอังกฤษเป็น  
 อันกำหนดขึ้นด้วยตนเองในรูปของ RULE OF THE SUPREME COURT โดยมีได้กำหนดไว้ในรูปของ  
 พระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายเหมือนอย่างของไทยแต่อย่างใดส่วนรัฐมนตรีของอังกฤษนั้น  
 นอกจากจะเป็นฝ่ายบริหารแล้วยังเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาขุนนางซึ่งเป็นฝ่าย  
 นิตบัญญัติอีกด้วย นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง  
 หรือประกาศกระทรวงด้วย และมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ศาสตราจารย์การ์เนอร์ ได้สรุปว่า การแบ่งแยกอำนาจของอังกฤษตาม  
 ความคิดของมอง เตสกีเออนั้น ไม่เคยมีอยู่ในประเทศอังกฤษเลย และไม่เป็นการสมควรที่ให้มีการ  
 แบ่งแยกอำนาจในทำนองนั้นด้วย เพราะเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่อยู่ใน  
 อำนาจใด นอกจากนี้ การพยายามที่จะแบ่งแยกลักษณะของอำนาจยังเป็นสิ่งที่ไม่มีความ  
 หมายแต่อย่างใด<sup>2</sup>

<sup>16</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน, หน้า 77-78.

<sup>17</sup> J. F. GARNER, ADMINISTRATIVE LAW, (LONDON : BUTTERWORTHS, 1974),  
 P. 13.

ดังนั้น รูปแบบการปกครองของอังกฤษ จึงมิได้เคร่งครัดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจนัก แต่เป็นลักษณะของการยึดหยุ่น หรือเรียกว่ารูปแบบที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน หรือความผูกพันกันในลักษณะ INTERDEPENDENCE BY INTERGRATION การพึ่งพาอาศัยนี้ พึ่งพาอาศัยโดยการผสมผสานกลมกลืนกัน ซึ่งต่างกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นหลักเชื่อมโยงกัน (CO-ORDINATION) การแบ่งอำนาจแบบยึดหยุ่นนี้ ประเทศอังกฤษนำมาใช้เรียกว่า การปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งเราก็สามารถกล่าวได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ไม่ได้แยกอำนาจอย่างเด็ดขาดมาเป็นเวลานานแล้ว สมาชิกของรัฐบาลก็เป็นสมาชิกของรัฐสภาผสมผสานกัน โดยเฉพาะไม่มีระยะใดที่หลักการนี้ตรงกับความจริงในประวัติรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งมีการซ้อนทับกันของหน้าที่ต่าง ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นสภาขุนนาง (HOUSE OF LORDS) จึงเป็นทั้งสภาที่สองขององค์กษัตริย์และ เป็นศาลสุดท้ายสำหรับการอุทธรณ์ สภาองคมนตรี (PRIVY COUNCIL) มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ และลอร์ดชาน เซลเลอร์ (LORD CHANCELLOR) ผู้ซึ่งเป็นประธานสภาขุนนาง เป็นรัฐมนตรีผู้หนึ่ง และเป็นตุลาการผู้มีอำนาจสูงสุด

จึงเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการนำทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (RIGID SEPARATION OF POWERS) อันมีความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจแบบเชื่อมโยง (CO-ORDINATION) หรือการนำทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบยึดหยุ่น (FLEXIBLE SEPARATION OF POWERS) อันมีความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจแบบผสมผสานกลมกลืน (INTERDEPENDENCE BY INTEGRATION) ต่างก็มุ่งประสงค์ให้มีกลไกที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐ โดยให้ผู้ที่ถืออำนาจ หรือองค์กรของรัฐทุกฝ่าย มีความเป็นอิสระพอสมควร

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) มุ่งไปสู่การแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTION) และการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ (SEPARATION OF AUTHORITIES) การพยายามที่จะแบ่งแยกอำนาจของรัฐในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไร้ประโยชน์ (FUTILE) แม้แต่ระบบของอังกฤษที่ใช้อยู่ในขณะนี้คือ การเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมากกว่า การแบ่งแยกอำนาจ (SPECIALIZATION RATHER THAN A SEPARATION OF POWERS)<sup>18</sup>

<sup>18</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 72-73.

(ค) แนวคิดการดำเนินการโดยอิสระและแนวคิดความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง  
(INDEPENDENCE AND SPECIALIZATION CONCEPT)

ทฤษฎีแบ่งอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด (RIGID SEPARATION OF POWERS) หรือ ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแบบยืดหยุ่น (FLEXIBLE SEPARATION OF POWERS) ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นก็ตาม จะเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดหลัก (Main Idea) อยู่ 2 ประการ<sup>19</sup> คือ

1. แนวคิด INDEPENDENCE คือ อำนาจแต่ละอำนาจต้องใช้โดยปราศจากการแทรกแซง ของอำนาจอื่น หลักนี้นำมาอธิบายเพื่อพยายามให้อำนาจบริหาร และนิติบัญญัติแยกจากกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า ความเป็นเอกภาพของรัฐจะถูกแบ่งตามไปด้วย หากแต่ความเป็นเอกภาพของรัฐมีคง เป็นหนึ่ง เดียวแต่มีผู้ถืออำนาจหลายฝ่าย และควรมีหน้าที่ของตนซึ่งเป็นหน้าที่อิสระ

ดังนั้น ในการจัดตั้งและการกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องอยู่ในลักษณะที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก หรือได้รับการแทรกแซงจากผู้ถืออำนาจอื่น ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รัฐสภาจะได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาวะเช่นนี้ ถือว่าเป็นสภาวะจำเป็น สำหรับรัฐสภาที่เรียกว่า "ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ" (FUNCTIONAL INDEPENDENCE)<sup>20</sup>

<sup>19</sup> บวรศักดิ์ อูรรณโณ, เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศส หลักสูตรปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 กุมภาพันธ์ 2530.

<sup>20</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 73.



ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ อาจเห็นได้จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการดำเนินการของตนเองที่ฝ่ายอื่นไม่อาจไปเกี่ยวข้องได้ เป็นการกำหนดสมัชประชุม การออกข้อบังคับของสภา เป็นต้น และการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจปฏิบัติการที่เป็นอิสระหรือไม่ย่อมดูได้จากกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการเกี่ยวกับงานของฝ่ายนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่โดยทั่วไปแล้ว จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>21</sup>

2. แนวคิด SPECIALIZATION คือ หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะ จะส่งผลให้เราเข้าใจว่า อำนาจทั้งสามที่มีอยู่นั้น แต่ละอำนาจต้องทำหน้าที่ของตน ไม่เอาอำนาจอื่นมาให้ความสำคัญเกินอำนาจตน องค์กรไหนก็ทำหน้าที่องค์กรนั้น SPECIALIZATION บางคนเรียกว่า SEPARATION OF FUNCTION หรือ PRINCIPLE OF SPECIALIZATION ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน<sup>22</sup>

หลักดังกล่าวนี้อาจนำมาอธิบายเกี่ยวกับการให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการตัดสินใจ และดำเนินการเกี่ยวกับงานของฝ่ายรัฐสภาได้เป็นอย่างดี เพราะภารกิจของรัฐสภาเมื่อมีความจำเป็นต้องแยกให้เป็นอิสระจากอำนาจอื่นแล้วตามหลัก INDEPENDENCE ฝ่ายนิติบัญญัติยังจะต้อง มีภารกิจในการบริหารภายใน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ก็

<sup>21</sup>VALENTINE HERMAN, PARLIAMENTS OF THE WORLD, (GREAT BRITAIN : THOMSON LITHO LTD, 1976), P. 267.

<sup>22</sup>วารสารคดี อารरण, เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศส, 3 กุมภาพันธ์ 2530.

เป็นภารกิจที่ต้องให้หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติการด้วยตนเอง (THE AUTUNEVRY OF PARLIAMENT) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นจะต้องมีองค์กรที่เชี่ยวชาญ เฉพาะอำนาจอื่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้ ดังที่ ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>23</sup> อธิบายว่า...ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่สำคัญของแต่ละสภาก็มีคนของตน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของแต่ละสภาก็มีกฎหมาย กำหนดฐานะและรับรู้ความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจน มิใช่เป็นข้าราชการพลเรือนที่ขึ้นแก่ฝ่ายอำนาจ บริหาร

ดังนั้น การอธิบายถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ควรเป็นสถาบันอิสระจากองค์กรอื่น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องดำเนินการโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เราจึงนำ CONCEPT ของ INDEPENDENCE มาอธิบาย ส่วนการอธิบายถึงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งและดำเนินการโดยอาศัยความ เชี่ยวชาญเฉพาะ เราอาจนำ CONCEPT ของ SPECIALIZATION มาอธิบาย CONCEPT ทั้งสอง จึงไม่ขัดกัน เพราะรากฐานทางทฤษฎีเดียวกัน คือ ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) นั่นเอง

ดังนั้น หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติการของฝ่ายรัฐสภา จึงมีความ หมายรวมถึง หน่วยงานประจำของรัฐสภาจะต้องมีความเป็นอิสระด้วย ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ<sup>24</sup> ได้อธิบายความหมายของความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำรัฐสภาว่า "...ความเป็นอิสระของ หน่วยงานประจำรัฐสภา หมายถึงการปลอดจากการถูกรวบอำนาจจากฝ่ายบริหาร เพื่อประกัน ความเป็นอิสระในการบริหารแก่รัฐสภาอย่างเต็มความต้องการ"

<sup>23</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 209.

<sup>24</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 155.

นอกจากนี้ บุรีรักษ์<sup>25</sup> นามวัฒน์ ยังได้อธิบายถึงหน่วยงานประจำของรัฐสภาว่าจะต้องมีความเป็นอิสระในสองด้าน คือ ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลและความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึงการที่บุคลากรของหน่วยงานประจำของรัฐสภา ตั้งแต่เลขาธิการรัฐสภา จนถึงเจ้าหน้าที่ระดับต่ำสุด จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การรับเงินเดือน การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนเรื่องวินัย ที่กำหนดขึ้นโดยองค์กร หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของรัฐสภาเอง โดยไม่อยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร เหตุที่ต้องให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายรัฐสภา ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ไม่ถูกฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือแทรกแซงกิจการของรัฐสภา

นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังได้นำหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะ เรื่องมาใช้เป็นหลักยิ่งกว่าที่จะใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันฝ่ายรัฐสภามีความจำเป็นอย่างที่จะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารทั้งทางการเมืองและการบริหาร และหน่วยงานประจำของฝ่ายบริหาร หรืออำนาจอื่น ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องการจัดองค์กรการบริหารงานบุคคล หรือการงบประมาณก็ตาม หากฝ่ายรัฐสภาไม่อาจดำรงความเป็นอิสระอยู่ได้ ก็จะถูกเป็นเครื่องมือของอำนาจอื่น ดังนั้น ความเป็นอิสระ จึงเป็น Factor ของการแบ่งแยกหน้าที่นั่นเอง

---

<sup>25</sup>บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สหมิตร, 2527, หน้า 295.



## 2.2 ประวัติและวิวัฒนาการของการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา

ในการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภา ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภา เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการมีสภาด้วยเหตุที่สำนักงานเลขาธิการสภา มีความสำคัญ และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสถาบันฝ่ายรัฐสภา จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงสถาบันฝ่ายรัฐสภาของไทย นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 เพราะการศึกษาในจุดนี้ จะทำให้ทราบถึงที่มา ปัญหาในทางกฎหมาย บทบาทของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

### 2.2.1 บทบาททางการเมืองการปกครองของสถาบันฝ่ายรัฐสภาของไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติ เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในช่วงใหม่ของประวัติศาสตร์ การปกครองของไทย เพราะเหตุที่ผลของการเปลี่ยนแปลงนับแต่ครั้งนั้นเป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเท่านั้น มิใช่การเปลี่ยนแปลงที่อำนาจในการปกครองประเทศ ได้ขยายไปสู่มหาชน ตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Agent of Change) เป็นเพียงบุคคลกลุ่มเดียวที่ไม่ได้เป็นตัวแทน (Represent) กลุ่มของสังคมส่วนใหญ่นิจทำให้ผู้ทำการการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีความจำเป็นต้อง สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจใหม่

เมื่อเริ่มต้นระบอบการปกครองที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงอัน ได้แก่ คณะราษฎร ได้นำมาใช้เป็นรูปแบบที่ต่างไปจากเดิมทำให้อำนาจทางการเมืองและการปกครองที่เป็น สมบูรณาญาสิทธิราชของกษัตริย์ต้องสิ้นสภาพ ลักษณะของการเมืองและการปกครองประเทศในระยะ เริ่มแรก จึงดำเนินไปตามอุดมการณ์ของคณะราษฎรเป็นสำคัญ ผลกระทบของการเปลี่ยนรูปแบบ การปกครองในสมัยเริ่มต้น ได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างอำนาจเก่าและอำนาจใหม่อยู่ ตลอดเวลา<sup>26</sup> คณะราษฎรจึงได้จัดตั้งองค์กร คือ สภาขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับสภา มีความสำคัญหรือมีอำนาจมาก คือ มีอำนาจเหนือคณะราษฎร และ มีอำนาจเหนืออำนาจเก่า เพราะสภาเป็นหลักให้กับฝ่ายบริหารหรือคณะราษฎร เพราะคณะราษฎรยืนอยู่ได้โดยอาศัยฐานะของ สภานั่นเอง

เมื่ออำนาจเก่าถูกล้มล้างไปหมดสิ้น คณะราษฎรขึ้นมาแทนอำนาจเก่า อำนาจ บริหารแต่เดิมเคยอาศัยสภาไปล้างอำนาจเก่าก็กลับเป็นอำนาจบริหารที่ต้อง เข้ามากุมสภาเสียเอง ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงในการบริหารของอำนาจใหม่ คณะราษฎรเองได้สร้างองค์กรต่าง ๆ ของระบอบ ประชาธิปไตย ในลักษณะสงวนอำนาจไว้ให้แก่กลุ่มตนเพียงเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็กดดันฝ่าย นิติบัญญัติให้อ่อนแอลง สภาเองก็ไม่มีพลังอำนาจที่จะคล้อยกับฝ่ายบริหารได้ เพราะ โครงสร้าง ของฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของประชาชนส่วนใหญ่นักของประเทศ จึงขาดพลัง สนับสนุนจากโครงสร้างย่อยอื่น ๆ ภายในระบอบการเมือง สภาจึงไม่อาจพัฒนาโครงสร้างให้อยู่ใน ลักษณะที่มีการแจกแจงออกเป็นส่วนย่อยในการปฏิบัติหน้าที่ โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจ พัฒนาได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอ่อนแอลง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหาร หรือคณะราษฎรได้สร้างองค์กร ต่าง ๆ ในลักษณะที่สงวนอำนาจไว้ให้แก่กลุ่มของตน สถาบันที่กำหนดขึ้นใหม่กลายเป็นเครื่องมือที่ คำจุนอำนาจในการปกครองในการปกครองของคณะราษฎรให้ดำรงอยู่ได้ ดังเช่น การแต่งตั้ง สมาชิกประเภทสองชั้น และการกำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข และยึดเวลาเพื่อทำการดำรงอำ นาจของตนยาวนานต่อไป

<sup>26</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การปกครองของไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขารัฐศาสตร์ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 142.

การดำเนินการทางการเมืองของคณะราษฎรในระยะ เวลาต่อมา ก็เป็นความเพียรพยายามของฝ่ายบริหาร ที่จะสร้างความอ่อนแอให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติตลอดเวลา การคืนรนของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อคลำอำนาจไม่สู้ประสพผลเท่าที่ควร จนทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเกินกว่าที่จะฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมอยู่ได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้การ เริ่มต้นระบอบการปกครองใหม่มิได้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่แท้จริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คณะราษฎรเป็นผู้นำเข้ามา โดยเฉพาะการ เข้าครองอำนาจทางการเมืองประเทศภายหลังการปฏิวัติเสร็จสิ้นแล้วนั้น มิได้เป็นไปตามขบวนการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>27</sup> ฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้นจึง เปรียบเสมือนเครื่องมืออันชอบธรรม ในการรองรับความถูกต้องของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จึง เห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอำนาจเก่ามาเป็นอำนาจใหม่ สภาจะเป็นองค์กรที่เป็นหลักให้ฝ่ายบริหารยืนอยู่ได้ โดยอาศัยสภาเป็นหลักความชอบธรรม เพื่อจัดการป้องกันการกลับมาของอำนาจเก่าที่ได้ถูกล้มล้าง ไป ดังนั้นฝ่ายบริหารเองจึงได้เข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อความมั่นคงในการบริหารงานของฝ่ายบริหารซึ่ง เห็นได้จากกรณีสภาเดียวสมาชิกสองประเภทโดยมีสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้ง เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีฐานสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงทำให้ฝ่ายสภาอ่อนแอ ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ สภาจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ออกโดยสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจจะพัฒนาองค์กร หรือ องค์กรประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอำนาจทัดทานกับฝ่ายบริหารได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนา สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติทางการเมืองการปกครองแล้ว กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับในสมัยนั้น ยังเป็นตัวชี้ให้เห็นได้ชัดว่า เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.



## 2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันฝ่ายรัฐสภาของไทย

ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลักแล้วจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับในเรื่องการจัดองค์กร และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแยกออกเป็น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายบริหาร กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Function) อำนาจแต่ละอำนาจย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการของตนเอง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมิใช่มีความหมายถึงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายตุลาการและฝ่ายรัฐสภาอีกด้วย

แต่ในประเทศไทยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ในการบริหารราชการฝ่ายตุลาการได้มีการตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาใช้บังคับ<sup>28</sup> ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจประธานศาลฎีกามีอำนาจวางระเบียบภายในของศาล อันแสดงให้เห็นว่าราชการฝ่ายศาลมีกฎหมายบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการดำเนินการ

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2478

ส่วนในการบริหารราชการฝ่ายบริหารได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476<sup>29</sup> จัดวางระเบียบบริหารราชการ โดยบัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง ทบวง กรม<sup>30</sup> และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎวางระเบียบทางการปฏิบัติการให้ต้องด้วยตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ<sup>31</sup> จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการดำเนินการเช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการ

เมื่อมาพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายสภาส่ง โดยหลักแล้วควรจะได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นกฎหมายอีกส่วนหนึ่งต่างหาก เช่นเดียวกับกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายใด ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก และไม่ต้องให้ฝ่ายสภามีอำนาจทัดเทียมตน แม้แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 การตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร และในมาตรา 8 บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการที่มีฐานะเทียบได้ด้วย กรม. ให้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ<sup>32</sup> ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476<sup>33</sup> ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ในมาตรา 4 บัญญัติให้มีกระทรวง 7 กระทรวง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476<sup>34</sup> ให้มีการจัดตั้งกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้น<sup>35</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมาย

---

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476, ประชาชนกฎหมายประจำศก., เล่ม พ.ศ. 2476 หน้า 56.

<sup>30</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4.

<sup>31</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

<sup>32</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8.

<sup>33</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง และกรม พ.ศ. 2476.

<sup>34</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง และกรม พ.ศ. 2476.

<sup>35</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3.

ฉบับแรกที่ได้บัญญัติจัดตั้งส่วนราชการที่ทำหน้าที่ให้แก่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรถูกต้องตามกฎหมาย เพราะก่อนจะได้มีการตั้งกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายนี้ ในทางปฏิบัติขณะนั้นได้มีส่วนราชการนี้อยู่แล้ว ซึ่งมีหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ส่วนราชการนี้ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น หลังจากนั้นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ถูกจัดให้เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด ทั้งหน่วยงานและข้าราชการระเบียบปฏิบัติราชการก็ใช้บังคับตามฝ่ายบริหารเรื่อยมาจำได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 สำนักเลขาธิการรัฐสภาจึงเป็นส่วนราชการสังกัด รัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็ยังคงมีบทบาทครอบงำฝ่ายรัฐสภาอยู่อีกหลายประการซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หากมองในแง่กฎหมายจะพบว่า หลังจากปี พ.ศ. 2475 ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จะมีกฎหมายการจัดระเบียบองค์กรและการบริหารที่เป็นอิสระ คือ ฝ่ายตุลาการมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ให้อำนาจประธานศาลฎีกา จัดวางระเบียบภายในของศาล ฝ่ายบริหารมีพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบทางปฏิบัติราชการ ในขณะที่ฝ่ายรัฐสภาไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้การจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการที่เป็นอิสระ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงไม่อาจพัฒนาตามไปด้วย อันเป็นปัญหาสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

## 2.3 ประวัติและการขยายตัวของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

### 2.3.1 ประวัติของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทย เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในรัฐสภา ซึ่งเป็นราชการประจำของรัฐสภาและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณรัฐสภา มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ โดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทย ถือกำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กับการมีรัฐสภานั้นเอง และมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ เคยมีลักษณะ



ทั้งที่เป็นสำนักงานเดี่ยวและสำนักงานที่แยกจากกันตามรูปรัฐสภาที่แยกเป็นสองสภา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีฐานะเป็นข้าราชการมาตลอด ซึ่งอาจเป็นข้าราชการพลเรือนเหมือนกับข้าราชการฝ่ายบริหารทั่วไป บางครั้งก็แยกออกมาเป็นข้าราชการพลเรือนฝ่ายรัฐสภาขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 เมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ออกมาใช้บังคับฐานะทางกฎหมายของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจึงเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเป็นอิสระยิ่งขึ้น แต่มิได้หมายความว่าเมื่อมีกฎหมายดังกล่าวใช้แล้วจะทำให้แก้ปัญหาการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนแรก หลวงประดิษฐมนูธรรมขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาด้วย ทั้งนี้เพราะ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ขออนุมัติต่อที่ประชุมเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ให้ หลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเมื่อที่ประชุมอนุมัติแล้วจึงถือว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งขึ้นในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ด้วย<sup>36</sup>

เดิมผู้ที่เป็นเลขาธิการสภานั้นจะตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภา และให้สภาเป็นผู้เลือกขึ้นมาเช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม หลวงคหกรรมบดี เป็นต้น<sup>37</sup> ครั้งเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2476 ที่ประชุมสภาได้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนของสมาชิกสภา ประธานคณะกรรมการธิการ พิจารณากฎหมายนี้ได้เสนอหารือต่อสภาว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภานั้นควรจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภา หรือแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ สมาชิกสภาได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นแตกต่างกันหลายอย่าง โดยเฉพาะหลวงโกวิท อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้มีเลขาธิการสองคน โดยคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาเป็นตำแหน่งทางการเมืองเปลี่ยนไปตามอายุของสภา อีกคนหนึ่งตั้งจากข้าราชการประจำ ซึ่งปฏิบัติงาน

<sup>36</sup> ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517) หน้า 22.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

ประจำต่อเนื่องมาโดยเป็นผู้ชำนาญการของสภาประจำอยู่ในสภา ความเห็นนี้มีผู้สนับสนุนหลายท่าน ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติ ให้มีเลขาธิการสภาเพียงคนเดียว โดยตั้งจากข้าราชการประจำด้วยคะแนนเสียง 19 ต่อ 12

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติมโดยเหตุผลว่าเพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์จำเป็นต้องจัดให้มีหน้าที่ประจำขึ้นหน่วยหนึ่ง เรียกว่า "กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" ที่ประชุมเห็นชอบด้วย และให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เป็นอันว่ากรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายตั้งแต่นั้นมา<sup>38</sup> โดยอยู่ภายใต้บังคับของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้มีหน้าที่ดำเนินงานเลขาธิการของสภาผู้แทนราษฎร<sup>39</sup>

ในขณะที่จะมีการพิจารณาจัดวางระเบียบราชการในกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายให้จัดตั้งกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมใหม่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อของ กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็น "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้วางระเบียบราชการขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่<sup>40</sup> ซึ่งในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2476 ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กอง คือ สำนักงานเลขานุการ มี 5 แผนก กองปฏิคม มี

<sup>38</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476, สมัยที่ 1 ครั้งที่ 24, หน้า 461.

<sup>39</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476, หน้า 639-640, มาตรา 3.

<sup>40</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476, หน้า 763-771, มาตรา 21.

2 แผนก กองบรรณาธิการและกรรมการ มี 3 แผนก<sup>41</sup> ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ<sup>42</sup>

ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการต่อสภา เพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้มีข้าราชการสามัญอีกประเภทหนึ่ง คือ "ข้าราชการพลเรือนสามัญฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งได้แก่ผู้รับราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>43</sup> การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนอันดับขั้น และการออกจากราชการมีกฎ ก.พ. วางระเบียบไว้ต่างหากออกไป แต่โดยทั่วไปมีฐานะไม่ผิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงกรมอื่น ในปี พ.ศ. 2482 กฎ ก.พ. กำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีกรณีที่ไม่มีประธาน หรือผู้ทำการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งหวังที่จะให้งานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในกรณีที่สภายุบ<sup>44</sup>

ในปี พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนใหม่ทั้งฉบับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ยังคงมีข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดิม<sup>45</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน

<sup>41</sup>ประชุมกฎหมายประจำศก ปี 2476 เล่ม 46, หน้า 645.

<sup>42</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2476, หน้า 43, มาตรา 4-5.

<sup>43</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53 วันที่ 27 ธันวาคม 2479, หน้า 939, มาตรา 5 (5).

<sup>44</sup>กฎ ก.พ. ฉบับที่ 64, ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 56 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2482, หน้า 1821, ข้อ 22.

<sup>45</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 56 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482, หน้า 985, มาตรา 4, 5 (5).



ราษฎรได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นทบวงการเมือง เมื่อ พ.ศ. 2482<sup>46</sup> และต่อมาได้กำหนดให้มีฐานะเทียบกรม<sup>47</sup> ประเภทของของข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรหลังจากมีการแบ่งแยกออกจากประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ 6 ปี ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2485<sup>48</sup> ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงกลับไปมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเช่นเดิมนับแต่นั้นมา ต่อมาได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 กอง คือ สำนักงานเลขานุการมี 4 แผนก และกองกรรมาธิการ มี 3 แผนก<sup>49</sup>

จากผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 1 มาตรา 17 ให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภา และสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือรวมกัน<sup>50</sup> ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีพฤฒสภา จึงยังไม่ได้มีการจัดการเกี่ยวกับเรื่องการประชุมไปพบและได้ปรากฏว่า "บัดนี้มีสภาเป็นสองสภาคือ พฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมของสภาทั้งสองจะต้องมีที่ประชุมคนละแห่ง และสำนักงานเลขาธิการสภาจะต้องมีเป็นสองสำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการพฤฒสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะต่างทำหน้าที่ฝ่ายธุรการของแต่ละสภาแยกต่างหากจากกัน เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่เขามีเป็นสองสภา พระที่นั่งอนันตสมาคมใช้เป็นี่ประชุมของสภาผู้แทน

<sup>46</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 58 วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2484, หน้า 1047, มาตรา 26.(3)

<sup>47</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69, ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495, หน้า 325, มาตรา 32.

<sup>48</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 59 ตอนที่ 68 วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2485, หน้า 1942, มาตรา 4, 5 (2).

<sup>49</sup>ประชุมกฎหมายประจำศก, ปี 2485, เล่มที่ 85 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485, หน้า 667.

<sup>50</sup>ภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : ประชาชนจำกัด, 2526), หน้า 30.

ราษฎรต่อไป เพราะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากกว่าสมาชิกพรรคสภาและจะให้นั่ง  
เป็นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย สำหรับพรรคสภานั้น เห็นว่าควรใช้พระที่นั่งอภิเศกคฤสถ์ ซึ่งขณะ  
นั้นใช้เป็นทำงานของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร กับเป็นที่ทำงานของเจ้าหน้าที่  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนเป็นที่ประชุมพรรคสภา และให้เป็นที่ทำการของ  
สำนักงานเลขาธิการพรรคสภาด้วย

ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการของสภานั้น สำหรับสภาผู้แทนราษฎรให้นายเจริญ  
บัตหโร คงดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ตำแหน่ง เลขาธิการพรรคสภานั้น  
จะพิจารณาผู้ที่เหมาะสมให้มาดำรงตำแหน่งต่อไป

ในขั้นแรกนี้ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ช่วยดำเนินการให้  
เป็นไปตามที่ปรารถนาให้ทันวันเปิดประชุมพรรคสภา ซึ่งกำหนดจะให้มีขึ้นในวันที่ 3 มิถุนายน  
พ.ศ. 2489 และในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ได้แต่งตั้งให้ นายไพโรจน์ ชัยนาม  
รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่ เลขาธิการพรรคสภาอีกตำแหน่งหนึ่ง

ต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10)  
จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้น ให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของพรรคสภา  
และสภาผู้แทนราษฎร ให้โอนข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการพรรคสภา และสำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร ไปเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลอ้างเหตุผลว่า เพื่อประหยัดและ  
รวดเร็ว<sup>51</sup> และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายเจริญ บัตหโร เป็นเลขาธิการรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ 22  
มกราคม พ.ศ. 2490 ส่วนนายไพโรจน์ ชัยนาม ซึ่งรับคำสั่งให้มารับตำแหน่ง เลขาธิการพรรคสภา  
ก็ไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เช่นเดิม<sup>52</sup>

<sup>51</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2490,  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอน 2 วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2490, หน้า 13.

<sup>52</sup>ประเสริฐ บัทมะสุนนท์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 565.

หลังจากนั้นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็มีสำนักงานโดยไม่แยกจากกันมาตลอด เพียงแต่มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาบ้างกล่าวคือ ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 กอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2490 และเพิ่มแผนกในกองกลาง, กองการประชุม, และกองกรรมาธิการกองละหนึ่งแผนก เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2494 ต่อมาได้มีการเพิ่มกองปฏิคมและสถานที่เพิ่มเข้ามา มี 4 แผนก เมื่อ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2503

ครั้นในปี พ.ศ. 2512 เลขาธิการรัฐสภาได้พิจารณาเห็นว่า คารยกรฐานะข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นอิสระ เพราะสำนักงานนี้มีหน้าที่ฝ่ายธุรการของสภา เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การที่จะให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพสมกับระบอบประชาธิปไตย ก็ต้องมีลูกมือ คือ ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติที่ดีและมีอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร คือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานี้จะขยายกิจการได้เพียงใดหรือไม่ จะต้องเสนอให้ ก.พ. ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารพิจารณาจึงไม่เห็นชอบด้วยวิธีการ แม้ในนานาประเทศก็ไม่ทำกันเช่นนั้น จึงได้เสนอความเห็นและร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาก็เห็นชอบด้วย จึงเสนอเรื่องนี้ไปยังนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2512

เรื่องนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านที่มีความเห็นตรงกัน จึงได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อมา อาทิเช่น พันเอกสมคิด ศรีสังคม, นายพอง สิทธิธรรม, นายประมวล กุลมาตย์, นายประเสริฐ บุญสม, นายยศ อินทรโกมาลยสุต และนายสุจินต์ เชาววิศิษฐ เป็นต้น

เมื่อได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว บรรจุเข้าระเบียบวาระเมื่อ วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2514 คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการและจะส่งคืนให้สภาภายใน 240 วัน<sup>53</sup> แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่อาจเสนอได้เพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1047.



ในที่สุดเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517 สมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติ มีนายใหญ่ ศวิตชาติ พันเอกสมคิด ศรีสังคม, นายสุธน ชื่นสมจิตต์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติต่อสภา โดยเหตุผลว่า "...เพื่อเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สมกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งเป็นเครื่องมือของสภา เพื่อมิให้มีการเข้าใจว่าฝ่ายบริหารเข้ามามากกว่ากิจกรรมของสภา สมควรให้การบริหารงานและตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของสภามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการนิติบัญญัติโดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง จึงควรมีกฎหมายกำหนดฐานะเจ้าหน้าที่ของสภาไว้เป็นพิเศษ เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายอัยการ..."<sup>54</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ขอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาและสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาในสมัยนั้น ได้รับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว มีมติเห็นชอบ พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518" ฉบับหนึ่งและ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518" อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน<sup>55</sup>

### 2.3.2 การขยายตัวของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

#### ก. การขยายตัวก่อน พ.ศ.2517

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.2475 แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ.2475 โดยผลของมาตรา 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ในคณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจ

<sup>54</sup> โปรดดูรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ , ชุดที่ 2 ครั้งที่ 6/2517.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะได้นำมาวิเคราะห์ในบทต่อไป

แทน จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 คน เป็นสมาชิกในสภา<sup>56</sup> และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการประชุมในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคม ที่ประชุมได้เลือกมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และเลือกนายพลตรีพระยาอินทวิชิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมเห็นมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงาน หรือองค์กรปฏิบัติงานราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเห็นว่าหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้เคยทำหน้าที่เลขาธิการของที่ประชุมมาแต่เริ่มแรก จึงได้เลือกให้หลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่นั้นมา

จึงเห็นได้ว่า ในช่วงนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดด้วยเวลา องค์กรที่จะตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่อาจจัดตั้งองค์กรขึ้นได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งงบประมาณก็ไม่มี สถานที่ทำการไม่มี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือเพียง 7 คน ได้ใช้วังบวรสุทธีทำงาน ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอาคารสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ ซึ่งอยู่ด้านหลังของพระที่นั่งอนันตสมาคม เป็นสถานที่ทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่นั้นมา<sup>57</sup>

<sup>56</sup>พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 24175, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 49 ตอน 166 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475

<sup>57</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารเผยแพร่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบูนี่พิมพ์, หน้า 3.

ในปี พ.ศ. 2476 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยเรียกว่า "กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการของฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำชั้นหน่วยหนึ่งมีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>58</sup> กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งขึ้นเพียง 26 วัน คือ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2476 ถึงวันที่ 8 ธันวาคม 2476 ก็ได้เปลี่ยนเป็น "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร"<sup>59</sup> พร้อมกันมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476<sup>60</sup> โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 กอง 10 แผนก คือ

1. สำนักงานเลขานุการ แบ่งเป็น 5 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกการออกกระเบียบวาระและรายงานการประชุม
  - (3) แผนกพิจารณาผู้ตติ กระตุ้ถามและคำร้องทุกข์
  - (4) แผนกทะเบียน
  - (5) แผนกคลัง (ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง)

<sup>58</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2476, หน้า 639-640, มาตรา 3.

<sup>59</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 9 ธันวาคม 2476, หน้า 763-771.

มาตรา 21 "สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นต่อการสภาผู้แทนราษฎร และอยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภาผู้แทนราษฎร"

<sup>60</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 30 มกราคม 2476, หน้า 930, มาตรา 3.



2. กองปฏิคม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
  - (1) แผนกรักษาสถานที่และตำรวจสภา
  - (2) แผนกสโมสร
3. กองบรรณารักษ์และกรรมาธิการ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
  - (1) แผนกบรรณารักษ์
  - (2) แผนกกรรมาธิการสามัญ
  - (3) แผนกกรรมาธิการวิสามัญ

ต่อมาในปี พ.ศ.2484 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยยกฐานะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นทบวงการเมือง<sup>61</sup>ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรกิจของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาก็ได้กำหนดให้มีฐานะเทียบกรม<sup>62</sup>ในปี พ.ศ.2485 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้น<sup>63</sup> โดยเปลี่ยนชื่อกองบรรณารักษ์และกรรมาธิการยุบแผนกกรรมาธิการเป็นแผนกเดียว เปลี่ยนแผนกบรรณารักษ์เป็นแผนกห้องสมุด และยุบแผนกในกองปฏิคม เปลี่ยนแผนกออกกระเบียบวาระและรายงานการประชุมเป็น แผนกการประชุม จึงเป็น 3 กอง 7 แผนก ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการ แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกการประชุม

<sup>61</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2484, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 58 วันที่ 19 สิงหาคม 2484, หน้า 1047, มาตรา 26.

<sup>62</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม 2495, หน้า 3257, มาตรา 32.

<sup>63</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59 ตอนที่ 13 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2485, หน้า 562, มาตรา 4.

- (3) แผนกคลัง
- (4) แผนกตำรวจสภา

## 2. กองปฏิคม

## 3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- (1) แผนกกรรมาธิการ
- (2) แผนกห้องสมุด
- (3) แผนกผู้คดีและกระทู้ถาม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาระบบสภาคู่มาใช้เป็นครั้งแรก โดยพฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ในงานนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายธุรการให้แก่สภาผู้แทนราษฎรอยู่แต่เดิมจึงได้แยกออกเป็น 2 สำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการพฤฒสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และได้แยกกันประชุมคนละที่ ส่วนการประชุมส่วนร่วมกันได้ใช้พระที่นั่งอนันตสมาคมเป็นที่ประชุม ง่ายฝ่ายธุรการก็แยกกันไปแต่ละสภา ในกรณีประชุมร่วมกันก็ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบ และการทำหน้าที่ในที่ประชุมรัฐสภาเลขาธิการสภาทั้งสองทำหน้าที่ร่วมกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 สำนักงานเลขาธิการพฤฒสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบเป็นหน่วยงานเดียวกัน เรียกว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และได้มีการจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาใหม่<sup>64</sup> ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กองแผนก 10 ดังนี้

<sup>64</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอนที่ 28 วันที่ 24 มิถุนายน 2490, หน้า 452-454, มาตรา 4.

1. กองกลาง แบ่งเป็น 5 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกคลัง
  - (3) แผนกทะเบียนประวัติ
  - (4) แผนกตำราจสภา
  - (5) แผนกปฏิคมและสถานที่
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมสภา
  - (2) แผนกผู้คดีและยื่นยันมติ
  - (3) แผนกกระทู้ถาม
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมกรรมาธิการ
  - (2) แผนกห้องสมุด

การปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี พ.ศ. 2490 ต่างจากปี พ.ศ. 2485 คือ เปลี่ยนจากสำนักงานเลขานุการเป็นกองกลาง เพิ่มแผนกทะเบียนประวัติเข้ามา ยุบกองปฏิคมและสถานที่ที่ขึ้นกับกองกลาง เพิ่มกองการประชุมเข้ามา โดยนำแผนกผู้คดีและกระทู้ถามไปไว้เป็นงานในกองการประชุม

หลังจากที่มีการทำรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2491 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง และได้มีพระราชกฤษฎีกา



กาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2491 โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กอง 10 แผนก ดังนี้<sup>65</sup>

1. กองกลาง แบ่งเป็น 5 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกคลัง
  - (3) แผนกทะเบียนประวัติ
  - (4) แผนกตำราวงสภา
  - (5) แผนกบัญชีและสถานที่
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมสภา
  - (2) แผนกผู้คดีและยื่นยันมติ
  - (3) แผนกกระทู้ถาม
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมกรรมาธิการ
  - (2) แผนกห้องสมุด

ดังนั้นการจัดองค์กรเปลี่ยนไปจากเดิมคือ เปลี่ยนจากชื่อแผนกตำราวงสภา เป็นแผนกตำราวงรัฐสภาเท่านั้นเอง

ในปี พ.ศ.2494 ได้มีการปรับปรุงองค์กรภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาโดยพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2497<sup>66</sup> โดยมีการเพิ่มหน่วยงานเข้ามาหลายหน่วย เป็น 3 กอง 13 แผนก คือ

<sup>65</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2491, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 8 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2491, หน้า 127-130, มาตรา 4.

<sup>66</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2494, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 68 ตอนที่ 10 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2494, หน้า 145-147, มาตรา 4.

1. กองกลาง แบ่งเป็น 6 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกคลัง
  - (3) แผนกทะเบียนประวัติ
  - (4) แผนกปฏิบัติและสถานที่
  - (5) แผนกตำราวจรัฐสภา
  - (6) แผนกตุลาการรัฐธรรมนูญ
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกระเบียบวาระ
  - (2) แผนกรายงานการประชุม
  - (3) แผนกญัตติและยืนยันมติ
  - (4) แผนกกระทู้ถาม
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมกรรมาธิการ
  - (2) แผนกห้องสมุด
  - (3) แผนกสหภาพรัฐสภา

จะเห็นได้ว่าในช่องนี้ได้มีการเพิ่มแผนกตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาในกองกลาง ส่วนในกองการประชุมมีการแยกแผนกการประชุมสภาเป็น แผนกระเบียบวาระและแผนกรายงานการประชุมในกองกรรมาธิการมีการเพิ่มแผนกสหภาพรัฐสภาเข้ามา

ต่อมา พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495<sup>67</sup> จัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาใหม่เป็น 3 กอง 13 แผนก ดังนี้

---

<sup>67</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69 ตอน 9 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2495, หน้า 95-97, มาตรา 4.

1. กองกลาง แบ่งเป็น 6 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกคลัง
  - (3) แผนกบัญชีและสถานที่
  - (4) แผนกทะเบียนประวัติ
  - (5) แผนกตำราสภาผู้แทนราษฎร
  - (6) แผนกตุลาการรัฐธรรมนูญ
2. กองการประชุม
  - (1) แผนกระเบียบวาระ
  - (2) แผนกรายงานการประชุม
  - (3) แผนกผู้คดีและยืนยันมติ
  - (4) แผนกกระทู้ถาม
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
  - (1) แผนกการประชุมกรรมาธิการ
  - (2) แผนกห้องสมุด
  - (3) แผนกสหภาพรัฐสภา

ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2496<sup>68</sup> ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ทุกประการ ทั้งนี้ เพราะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาใช้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2501 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

---

<sup>68</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70 ตอนที่ 15 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2496, หน้า 320-322, มาตรา 3.



จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำรัฐประหาร พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของสภานิติบัญญัติอีกด้วย จึงทำให้งานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นจึงมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2503 โดยแบ่งเป็น 4 กอง 14 แผนก ดังนี้<sup>69</sup>

1. กองกลาง แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกคลัง
  - (3) แผนกทะเบียนและสถิติ
  - (4) แผนกห้องสมุด
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกระเบียบวาระ
  - (2) แผนกรายงานการประชุม
  - (3) แผนกผู้ตัดและกระทู้ถาม
  - (4) แผนกสหภาพรัฐสภา
3. กองกรรมาธิการ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
  - (1) แผนกกรรมาธิการสามัญ
  - (2) แผนกกรรมาธิการวิสามัญ
4. กองบงกชและสถานที่ แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกบงกช
  - (2) แผนกสถานที่

---

<sup>69</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77 ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 1 สิงหาคม 2503, หน้า 1-4, มาตรา 4.

- (3) แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง
- (4) แผนกตำราวงสภา

จึงเห็นได้ว่าการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้เป็นการเพิ่มกองบังคับและสถานที่ขึ้นมาใหญ่ โดยนำแผนกตำราวงสภามาสังกัด และตั้งแผนกขยายเสียงและบันทึกเสียงขึ้นมาด้วย

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ โดยกำหนดให้มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ประกอบเป็นรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น "สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา" และได้ปรับปรุงส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเสียใหม่ ตามหน้าที่ที่รับผิดชอบและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น<sup>70</sup> แบ่งเป็น 4 กอง 13 แผนก ดังนี้

1. กองกลาง แบ่งเป็น 5 แผนก ดังนี้
  - (1) แผนกสารบรรณ
  - (2) แผนกการเจ้าหน้าที่
  - (3) แผนกห้องสมุด
  - (4) แผนกบัญชีและพัสดุ
  - (5) แผนกเงิน
2. กองการประชุม แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
  - (1) แผนกระเบียบวาระ
  - (2) แผนกรายงานการประชุม
  - (3) แผนกผู้คดี
  - (4) แผนกกระทู้ถาม
3. กองกรรมาธิการ

<sup>70</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2512, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 86 ตอนที่ 84 วันที่ 30 กันยายน 2512, หน้า 828-830, มาตรา 3.

4. กองบัญชาการและสถานที่ แบ่งเป็น 4 แผนก คือ

- (1) แผนกบัญชาการ
- (2) แผนกสถานที่
- (3) แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง
- (4) แผนกตำรวจรัฐสภา

จะเห็นว่าในกฎหมายนี้ได้มีการเพิ่มแผนกการเจ้าหน้าที่เข้ามา ยุบแผนกคลัง และเพิ่มแผนกบัญชีและพัสดุ และแผนกการเงินเป็น 2 แผนก ยุบแผนกยุติและกระทู้ถาม เพิ่มแผนกยุติและแผนกกระทู้ถามเป็น 2 แผนก และยุบแผนกสหภาพรัฐสภาไป

ในปี พ.ศ. 2514 ได้เพิ่มส่วนราชการในสำนักเลขาธิการรัฐสภาขึ้นมาใหม่อีกหน่วย คือ กองวิเทศสัมพันธ์ ไม่มีแผนกสังกัด<sup>71</sup> จึงเป็นการแบ่งส่วนราชการเป็น 5 กอง 13 แผนก

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่า นับแต่เราได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 จนถึงพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2514 เมื่อพิเคราะห์ถึงโครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอาจมีข้อสังเกตดังนี้

1. การออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะบัญญัติให้มีองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้ ส่วนการแบ่งส่วนราชการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดการคล่องตัว ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรให้เหมาะสมกับความต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติอีก

---

<sup>71</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2514, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 88 ตอนที่ 40 วันที่ 14 เมษายน 2514, หน้า 4-6, มาตรา 4.



2. เนื่องจากการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย เพราะกฎหมายทุกฉบับได้จัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การแบ่งส่วนราชการจึงมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

3. ยังไม่เคยมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาใช้บังคับการจัดองค์การบริหารงานบุคคล ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตกอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

4. แม้มีการออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามาใช้บังคับหลายฉบับ แต่ก็เป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เล็กน้อย เช่น ยุบแผนกแยกแผนกในกอง เป็นต้น อันเป็นงานการบริหาร เพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นการประชุม (CHAMBER ACTIVITIES) ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสิ้น แต่ไม่เคยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารทางกฎหมายและวิชาการ (RESEARCH AND DOCUMENTATION) เลย

ข. การขยายตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา

ใน พ.ศ. 2517 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และข้อ 6 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งในมาตรา 4 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดังนี้

1. กองกลาง
2. กองคลังและพัสดุ
3. กองการประชุม
4. กองกรรมาธิการ
5. กองวิเทศสัมพันธ์
6. กองการประชาสัมพันธ์
7. กองสถานที่

8. กองการพิมพ์
9. ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
10. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

กฎหมายดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมาย<sup>72</sup> แต่เนื่องจากในลํานวนราชการต่าง ๆ ดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้ง 10 ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเอาไว้ประธานสภานิติบัญญัติจึงได้ออกคำสั่งที่ 11/2517 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2517 ให้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้มีส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็น

1. ฝ่ายบริหาร มี 5 กอง 20 งาน
2. ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา มี 3 กอง 1 ศูนย์ 13 งาน
3. ฝ่ายวิชาการ มี 2 ศูนย์ 8 งาน

ในเรื่องการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา<sup>73</sup> ผู้เขียนเห็นว่า ส่วนราชการตามกฎหมาย มีเพียง 10 ส่วนราชการดังที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 เท่านั้น ส่วนราชการที่ออกตามคำสั่งประธานนิติบัญญัติที่ 11/2517 นั้น เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน มิใช่ส่วนราชการตามกฎหมายเพราะส่วนราชการตามกฎหมายจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

---

<sup>72</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 91 ตอนที่ 157 วันที่ 20 กันยายน 2517, หน้า 27-29.

<sup>73</sup>คำสั่งประธานนิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ 11/2517 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2517.

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้วมาตรา 6 "...ให้มีส่วนราชการรัฐสภา ดังนี้ (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (2) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น..." ส่วนมาตรา 7 บัญญัติว่า "...การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการภายใน ของส่วนราชการตามมาตรา 6 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ..." และในวรรคสอง บัญญัติว่า "...การแบ่งราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นจะแบ่งเป็นฝ่าย กอง แผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบฝ่าย กอง หรือแผนก ตามที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะพิจารณาเห็นสมควรได้..."<sup>74</sup>

จะเห็นได้ว่านับแต่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นฝ่าย กอง แผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเทียบฝ่าย กอง แผนก เมื่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเห็นสมควรแล้ว ก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 6 วรรคแรก แต่เนื่องจากมาตรา 25 บัญญัติว่า "...พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับเป็นการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาต่อไป จนกว่าจะได้มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ..."<sup>75</sup> อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังไม่เคยมีกฎหมายแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

<sup>74</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 6.

<sup>75</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.



ข้อสังเกตประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้จัดตั้งองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ด้านการค้นคว้าและวิชาการ  
คือ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า และศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย ซึ่งในอดีตไม่เคย  
มีมาก่อน

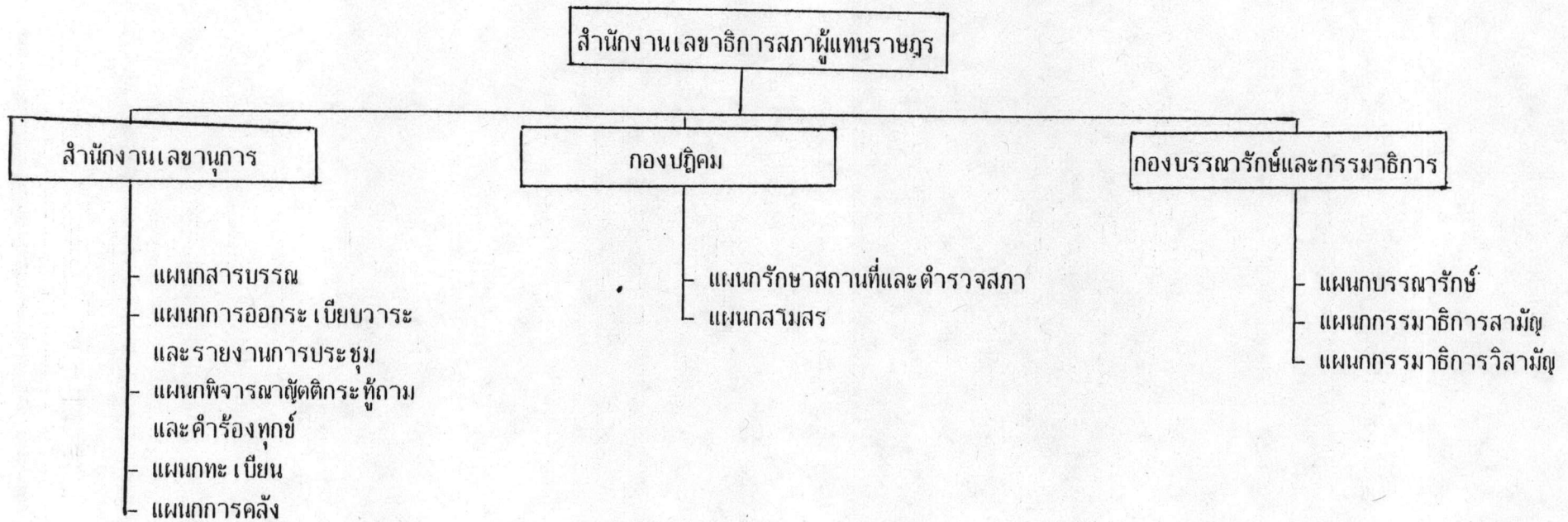
ต่อมาวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 ได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 เรื่องกำหนดหน้าที่  
ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา<sup>76</sup> โดยแบ่งเป็นฝ่าย 3 ฝ่าย  
แต่ละฝ่ายแบ่งเป็นกองและแผนก ซึ่งเขียนเป็นผัง โดยเปรียบเทียบกับสำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2476 ได้ดังนี้

---

<sup>76</sup>คำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527. ภาคผนวก

แผนภูมิที่ 1

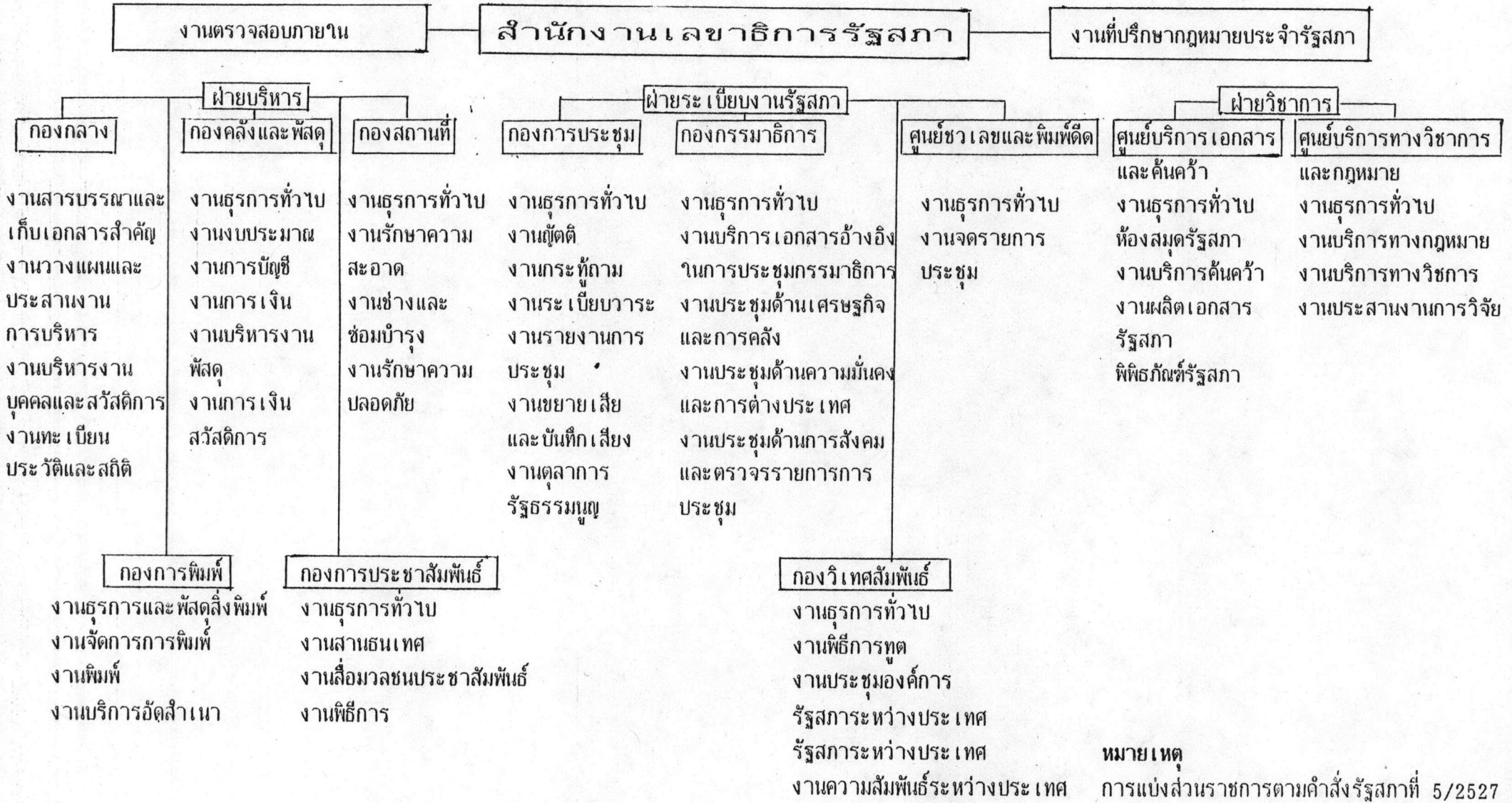
การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476



ที่มา : พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50, 30 มกราคม 2476, หน้า 930.

แผนภูมิที่ 2

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน



ที่มา : มนตรี รุบสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529) หน้า 154.



จากข้อมูลข้างต้น อาจตั้งข้อสงสัย เกิดได้ว่านับแต่มีการตั้งสำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการการรัฐสภาได้มีการขยายตัวออกไปมาก  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา  
พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 สำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภาได้ขยายตัวออกไปทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติในปี พ.ศ. 2517  
มีผลสำคัญสองประการที่เห็นได้ชัดเจน คือ ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสองประการที่เห็น  
ได้ชัด คือ ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากข้าราชการพลเรือน โดยมีองค์กรกลาง  
บริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) อีกประการหนึ่ง  
ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดองค์กร และการแบ่งงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นผล  
สืบเนื่องจากการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
พ.ศ. 2517<sup>77</sup>

การปรับปรุงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ<sup>78</sup>

1. การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างขององค์กร มีการขยายองค์กร ให้มี  
หน่วยย่อยระดับกอง เพิ่มมากขึ้น และมีการแบ่งเป็นฝ่ายในระดับบนมากขึ้น ตลอดจนมีการแบ่ง  
งาน ภายในกองเพิ่มมากขึ้น
2. มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของงานในแต่ละตำแหน่งที่แน่นอน  
และชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการนำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้ด้วย

<sup>77</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. (กรุงเทพมหานคร :  
สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2529), หน้า 2 - 5.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน

3. มีการกำหนดตำแหน่งในระดับนักบริหารเพิ่มมากขึ้น และมีการปรับระดับตำแหน่งผู้บริหารระดับกอง และหน่วยงานเทียบเท่ากองให้สูงขึ้น

4. ได้รับอัตรากำลังเพิ่มขึ้นมาก และมีจำนวนตำแหน่งที่กำหนดเงื่อนไขทางด้านคุณวุฒิ หลากหลายขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนมีบุคลากรที่มีคุณวุฒิตะดับปริญญาเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม

5. ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง ต่อการให้บริการทางวิชาการข้อมูลและข่าวสาร ตลอดจนมีการขยายห้องสมุดและบุคลากร เพิ่มมากขึ้น อันเป็นการให้ความสำคัญกับงานวิจัยและบริการวิชาการมากขึ้น เพื่อให้สหภาพสามารถมีข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการตรากฎหมายและใช้การควบคุมฝ่ายบริหารได้

6. การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร เป็นไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น และมีผู้สนใจสมัครสอบเพื่อรับราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตรากำลังที่ลาออก หรือขอโอนไปอยู่หน่วยงานอื่นก็มีสูงขึ้นเช่นกัน

ตารางข้างล่างนี้แสดงให้เห็นถึงอัตรากำลังและคุณวุฒิ ของข้าราชการรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2519 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2533

## ตารางที่ 1

ตารางแสดงอัตรากำลังข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2519

ลำดับที่	หน่วยงาน	อัตรากำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง
๑	งานบริหารทั่วไป	๔	๒	๒
๒	งานที่ปรึกษากฎหมาย	๔	๓	๑
๓	กองกลาง	๓๒	๒๖	๖
๔	กองคลังและพัสดุ	๒๕	๑๘	๗
๕	กองการประชุม	๓๓	๒๗	๖
๖	ศูนย์รวมพนักงานชวเลขและพิมพ์ดีด	๔๓	๓๕	๘
๗	กองกรรมาธิการ	๓๕	๓๓	๒
๘	กองวิเทศสัมพันธ์	๒๑	๑๙	๒
๙	กองการประชาสัมพันธ์	๑๗	๑๕	๒
๑๐	กองสถานที่	๗๖	๗๑	๕
๑๑	กองการพิมพ์	๑๕	๑๓	๒
๑๒	ศูนย์บริการเอกสารและคนควา	๔๗	๔๒	๕
๑๓	ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย	๒๕	๑๘	๗
	รวม	๓๘๑	๓๒๖	๕๕

ระดับ	อัตรากำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง
๑๐	๑	๑	-
๙	๒	๑	๑
๘	๑	-	๑
๗	๗	๖	๑
๖	๑๔	๕	๙
๕	๔	๔	๐
๔	๓๒	๒๓	๙
๓	๕๕	๔๖	๙
๒	๖๗	๖๖	๑
๑	๑๕๕	๑๓๔	๒๑
รวม	๓๘๑	๓๒๖	๕๕

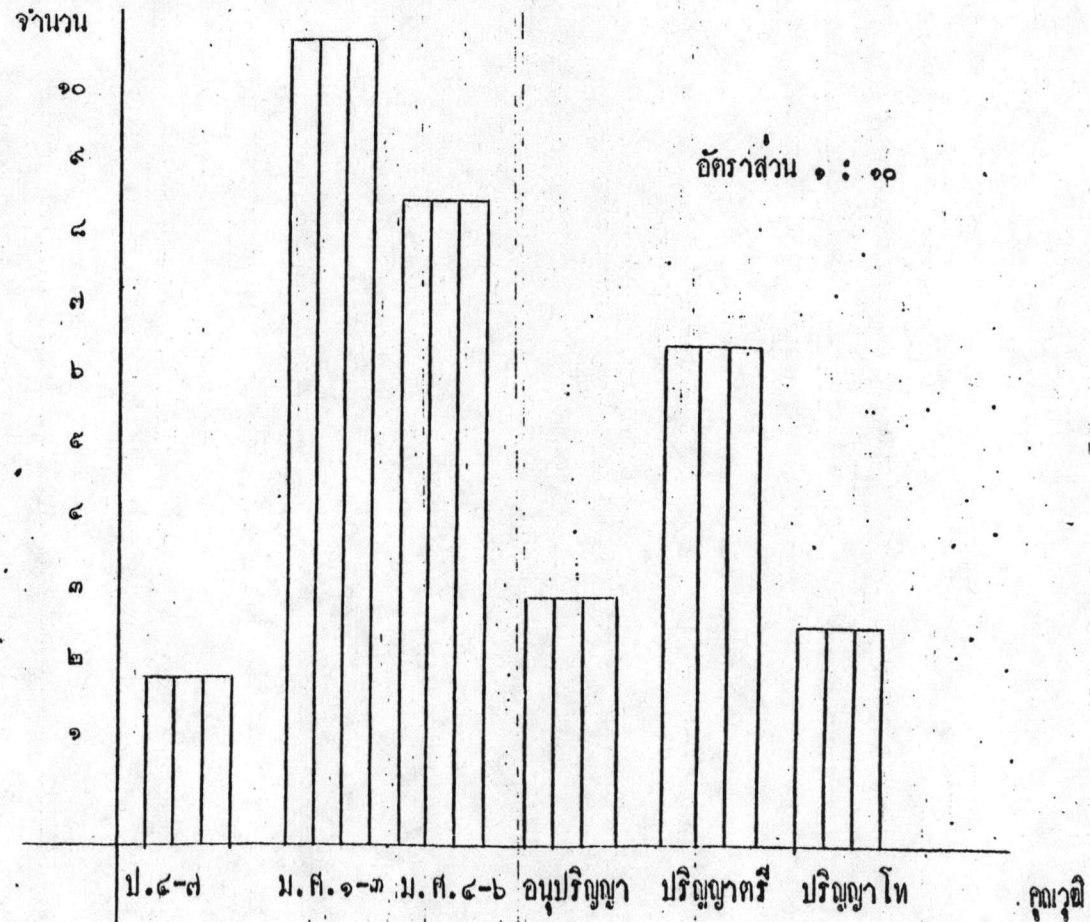
ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ, กองกลาง  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติและสถิติข้าราชการ  
รัฐสภาสามัญ เอกสารฉบับที่ ๓, สํารวจเมื่อ กรกฎาคม  
๒๕๑๙, หน้า ๔๓.



## ตารางที่ 2

ตารางแสดงคุณวุฒิข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2519

คุณวุฒิ	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
ป.ศ - ต	๑๔	๕.๕
ม.ศ. ๑ - ๓	๑๐๖	๓๒.๕
ม.ศ. ๔ - ๖	๔๓	๒๕.๕
อนุปริญญา	๒๙	๘.๙
ปริญญาตรี	๖๔	๑๙.๖
ปริญญาโท	๒๖	๗.๙
รวม	๓๒๖	๙๙.๙



จากตารางนี้จะเห็นได้ว่าข้าราชการรัฐสภาส่วนใหญ่ความนิยมการศึกษาอยู่ในระดับ ม.ศ.๑ - ม.ศ.๓ ซึ่งมีถึง ๓๒.๕% และระดับรองลงมาคือ ระดับ ม.ศ.๔ - ม.ศ.๖ ซึ่งร้อยละ ๒๕.๕ ส่วนกลุ่มคุณวุฒิที่มีข้าราชการสำเร็จงานน้อยที่สุดคือ ระดับ ป.ศ - ป.ต ซึ่งมีเพียง ๕.๕% หรือ ๑๔ คน ซึ่งจากจำนวน ๑๔ คนนี้ เป็นชายทั้งหมด โดยสังกัดกองสถานที่ ทั้ง ๑๔ คน สำหรับการศึกษาในระดับปริญญาตรี จะมี ๖๔ คน หรือ ๑๙.๖% ซึ่งจะเป็นชาย ๒๗ คน หญิง ๓๗ คน และระดับปริญญาโท มี ๒๖ คน หรือ ๗.๙% ซึ่งจะเป็นชาย ๑๔ คน หญิง ๘ คน

ตารางแสดงอัตรากำลังข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2533

หน่วยงาน	อัตรา ก.ร.กำหนด	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตราว่าง
งานบริหารทั่วไป	๖	๖	๖	-
งานที่ปรึกษากฎหมาย	๖	๖	๖	-
งานตรวจสอบภายใน	๕	๕	๓	๒
กองกลาง	๔๖	๔๖	๔๓	๓
กองคลังและพัสดุ	๕๑	๕๑	๔๗	๔
กองการประชุม	๗๕	๗๕	๗๕	-
กองกรรมาธิการ	๖๔	๖๔	๖๗	๑
กองวิเทศสัมพันธ์	๒๔	๒๔	๒๔	-
กองการประชาสัมพันธ์	๓๑	๓๑	๓๐	๑
กองสถานที่	๑๑๔	๑๑๔	๘๒	๓๒
กองการพิมพ์	๒๗	๒๗	๒๕	๒
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า	๗๓	๗๓	๗๑	๒
ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย	๓๒	๓๒	๓๒	-
ศูนย์ข่าว เลขและพิมพ์ดีด	๗๐	๗๐	๖๔	๑
รวม	๖๓๓	๖๓๓	๕๘๕	๕๘

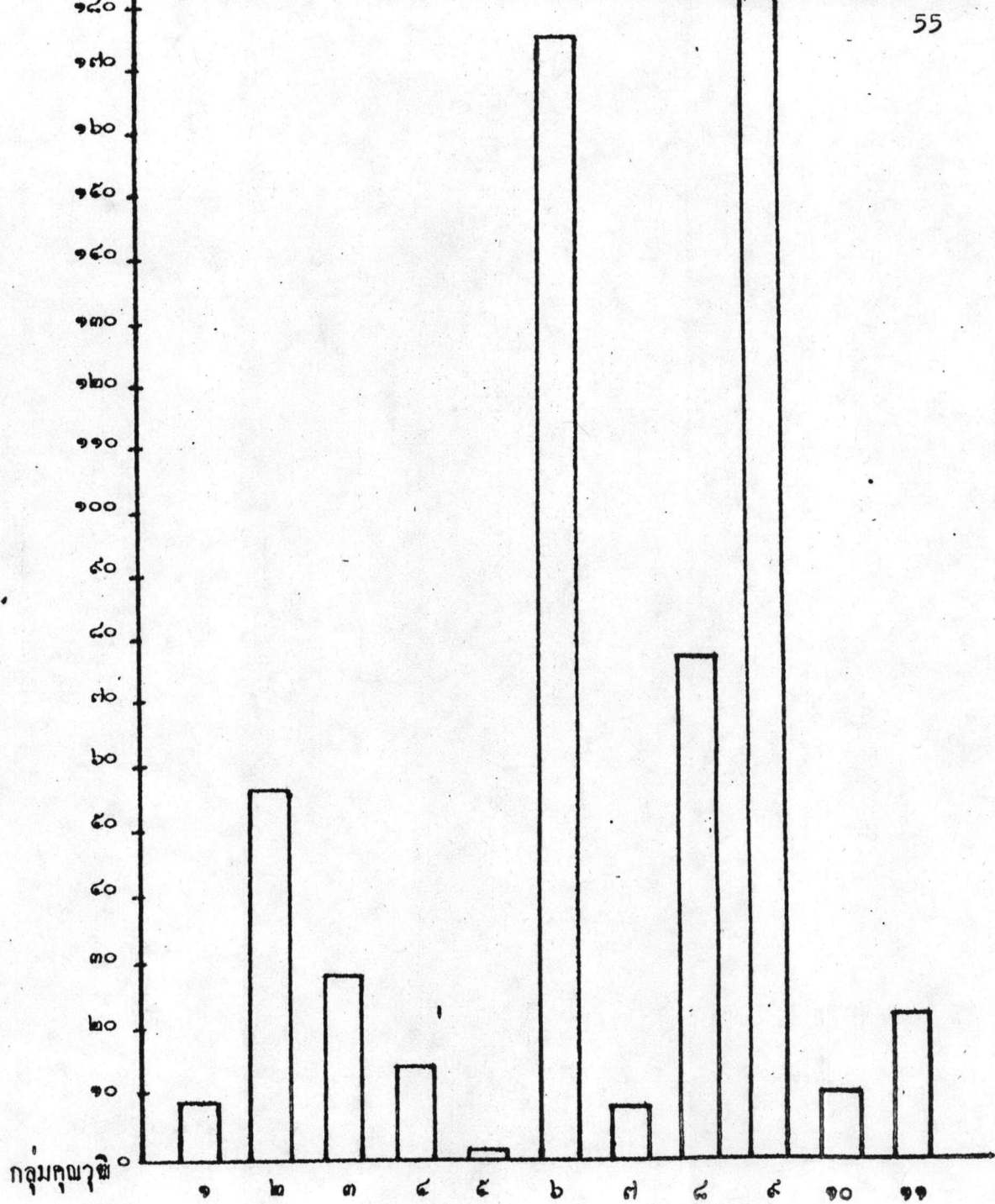
ระดับ	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตราว่าง
๑๐	๑	๑	-
๑๐	๓	๓	-
๙	๓	๓	-
๘	๘	๘	-
๗	๑๖	๑๕	๑
๖	๓๗	๓๕	๒
๕	๑๑๐	๑๐๔	๖
๔	๔๕	๔๕	๑
๓	๑๗๓	๑๖๖	๗
๒	๕๐	๓๘	๑๒
๑	๑๕๗	๑๑๕	๔๒
รวม	๖๓๓	๕๘๕	๕๘

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติ  
และสถิติข้าราชการรัฐสภาสามัญ, ฉบับที่  
๒๔, สํารวจเมื่อ ๑๖ เม.ย. ๒๕๓๓,  
หน้า ๖๓ - ๖๔

ตารางที่ 4

ตารางแสดงคุณวุฒิข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2533

กลุ่มที่	คุณวุฒิ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
๑	ป.๑ - ป.๗	๙	๑.๕๔
๒	ม.ศ.๑ - ม.ศ.๓	๕๖	๙.๕๗
๓	ม.๓ - ม.๖	๒๔	๔.๓๙
๔	ม.ศ.๔ - ม.ศ.๕	๑๔	๒.๓๙
๕	ม.๗ - ม.๘	๑	.๑๗
๖	ปวช.	๑๗๕	๒๙.๙๒
๗	ปวท.	๘	๑.๓๗
๘	ปวส.	๗๗	๑๓.๑๖
๙	ปริญญาตรี	๑๘๕	๓๑.๖๒
๑๐	นพ.	๑๐	๑.๗๑
๑๑	ปริญญาโท	๒๒	๓.๗๖
	รวม	๕๘๕	๑๐๐.๐๐





ตารางที่ 5

ตาราง เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาประจำปี

พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2534<sup>79</sup>

ลำดับ	รายละเอียดรายจ่าย	พ.ศ. 2525/บาท	พ.ศ. 2534/บาท
1.	เงินเดือน	104,213,000	283,023,400
2.	ค่าจ้างประจำ	4,070,000	9,477,100
3.	ค่าตอบแทน	3,405,000	53,776,400
4.	ค่าใช้สอย	20,276,000	63,290,300
5.	ค่าวัสดุ	4,533,000	6,658,400
6.	ค่าครุภัณฑ์	1,455,000	91,553,900
7.	ค่าสาธารณูปโภค	4,791,000	11,670,000
8.	เงินอุดหนุน	854,000	1,555,600
9.	รายจ่ายอื่น ๆ	5,000,000	65,000,000
	รวม	148,597,000	586,005,100

<sup>79</sup> กองคลังและพัสดุ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2525, 2534.

จากตารางและแผนภูมิข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบันได้มีการขยายตัวไปมากเมื่อเทียบกับสำนักงานเลขาธิการในอดีต คือ

1. มีการเพิ่มกำลังคนในหน่วยงานมากขึ้น เช่น งานบริหารทั่วไปเพิ่มจาก 2 คนเป็น 6 คน ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าเพิ่มจาก 42 คนเป็น 71 คน
2. ขยายระดับสูงสุดจากระดับ 10 เป็นระดับ 11
3. คุณวุฒิของข้าราชการจากเดิมส่วนใหญ่จบมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3 เป็นส่วนใหญ่จบปริญญาตรี อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกต ในปี พ.ศ. 2519 มีข้าราชการรัฐสภา 326 คน สำเร็จปริญญาโท 26 คน คิดเป็น 7.9 % ในปี พ.ศ. 2533 มีข้าราชการรัฐสภาเพิ่มขึ้นเป็น 585 คน ผู้มีคุณวุฒิปริญญาโทกลับลดลงเหลือ 22 คน คิดเป็น 3.76 %
4. ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดังรายละเอียดในตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นเงินเดือน และค่าจ้างประจำ และได้มีการเพิ่มงบครุภัณฑ์ขึ้นมากที่สุดทีเดียว คือ จาก 1,455,000 บาท เป็น 91,533,900 บาท ดังนั้นจึงมีงบประมาณเกี่ยวกับการจัดซื้ออุปกรณ์ เพื่อพัฒนาระบบงานได้เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต