

บทที่ 3

การวิเคราะห์กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อิตาลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จะเห็นได้ว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาของประเทศดังกล่าว มีการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ โดยแนวความคิดของการปกครองโดยคณะกรรมการนั้น เพื่อให้มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลแทนระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) อย่างเป็นทางการ กฎหมายการบริหารงานบุคคลเป็นแนวทาง (Means) ที่ จะนำไปใช้ให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมาย และเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลตามที่ตั้งไว้

กฎหมายการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการใช้ วิธีการนำระบบคุณธรรมมาใช้ ทั้งนี้เพราะการรับราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งควรยึดถือ ตามระบบคุณธรรมและความเหมาะสม ซึ่งเป็นที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง และถือว่าเป็น ระบบที่ใช้ได้ผลที่สุด หลักของระบบคุณธรรมมีพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความสามารถ (Competence) การสรรหาและบรรจุบุคคลที่มีความ สามารถเข้ามาในตำแหน่งที่มีอยู่ในองค์การ ด้วยการสอบแข่งขัน และเมื่อเข้ามาปฏิบัติกร แล้วจะมีการสนับสนุนเลื่อนขั้นเพื่อความก้าวหน้าต่อไป ในขณะที่เดียวกันจะมีการจัดอบรมใน ระหว่างที่มีการทำงานด้วย

2. ความเสมอภาค (Equity) เพื่อให้โอกาสบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้ารับราชการโดยไม่เลือก เพศ วัย เชื้อชาติ สัญชาติ

3. ความมั่นคง การรับราชการจะถือเป็นอาชีพที่มีหลักประกัน ดังนั้นจึงมีความ มั่นคงในการรับราชการ

4. ความเป็นกลาง (Neutrality) การรับราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ทางการเมือง

จากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคล จึงมี การพัฒนาและบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรบังคับใช้ โดยมุ่งให้มีหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการที่ให้บริการประชาชนซึ่งอยู่ในหน่วยงานของรัฐมีการใช้ความรู้ความ สามารถอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน มีความเต็มใจในการปฏิบัติงาน มี การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม

3.1 การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้ ก.พ. เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนทุกประเภท ต่อมาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ได้แยกออกจาก ก.พ. โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการมหาวิทยาลัยและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ เป็นต้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ก็เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ปรับปรุงใหม่เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีสาระสำคัญแตกต่างกันดังต่อไปนี้

3.1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดหลักการและเหตุผลในการออกกฎหมาย ดังนี้

- ก. เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง
- ข. เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ค. เพื่อให้ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้ฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากการควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหาร
- ง. เพื่อให้ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้อำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติน่ายิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ ดังนี้

- ก. เพื่อเป็นหน่วยควบคุมระบบคุณธรรม
- ข. เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานระเบียบข้าราชการพลเรือน
- ค. เพื่อเป็นคณะกรรมการออกกฎและระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน
- ง. เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของข้าราชการพลเรือน

- จ. เพื่อเป็นผู้ปฏิบัติการบริหารงานบุคคล
- ฉ. เพื่อเป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคล
- ช. เพื่อเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

3.1.2 การจัดองค์กรทางปกครอง

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นการจัดองค์กรตามโครงสร้างการปกครองในรูปคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะดังนี้

ก. ประเภทของข้าราชการ

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้าราชการรัฐสภา หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามมาตรา 480 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างนั้น

บุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ แตกต่างกันที่ข้าราชการรัฐสภาอยู่ในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการพลเรือนอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร

ข. โครงสร้างของคณะกรรมการ

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า
ให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ร."

ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธาน เลขาธิการรัฐสภาและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งรัฐสภาเลือกจาก

(1.) ประธานคณะกรรมการสิทธิการสำัญประจำสภาจำนวนสองคน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือกสภาละหนึ่งคน และ

(2.) ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนหกคน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภา
เลือกสามคน

ให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นเลขานุการ ก.ร.

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

" ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่งประกอบด้วย
นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรง
คุณวุฒิในหลักราชการซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี
หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา
กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน
แต่ไม่เกิน 7 คน โดยต้องเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าสามคน
และให้มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการ
พลเรือน ถ้าออกจากราชการพลเรือนให้พ้นจากตำแหน่ง "

ค. การดำรงตำแหน่ง

ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

" กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม มาตรา 6(2) มีวาระอยู่ในตำแหน่ง
คราวละหกปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปีให้กรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่ง
กึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

" เมื่อตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงเพราะออกจากตำแหน่ง
ตามวาระตามมาตรา 8 หรือ เพราะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 ให้รัฐสภาเลือกตั้ง
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ขึ้นแทนภายในสามสิบวัน นับ
แต่วันที่ตำแหน่งว่าง หรือวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาแล้วแต่กรณี

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับสำหรับกรณีตำแหน่งว่าง เพราะการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 และวาระของกรรมการที่เหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือเมื่อรัฐสภาสิ้นอายุหรือยุบ

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเพราะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 อยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน รัฐสภาอาจเลือกตั้งกรรมการซึ่งออกจากตำแหน่งให้เป็นกรรมการอีกได้ "

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

" กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ถ้าออกจากราชการพลเรือนให้พ้นจากตำแหน่ง

การดำรงตำแหน่งนี้ จะอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี เมื่อพ้นตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการอีกก็ได้ "

ง. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของ ก.ร. ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

" นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1.) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (2.) ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้
- (3.) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (4.) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (5.) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (6.) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ "

และ มาตรา 14 " ก.ร.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการข้าราชการฝ่าย
รัฐสภา เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ร." เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ "

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติไว้ว่า

- (1.) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย
การบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการพลเรือน
- (2.) ออกกฎ ก.พ. ช้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (3.) ด้ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้บังคับ
พระราชบัญญัตินี้
- (4.) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง เพื่อให้กระทรวง
ทบวง กรม ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสาร และหลักฐาน
จากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้แทนหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ
หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม
รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และดำเนินการ
ทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะ
หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน
ไปยัง ก.พ.
- (5.) รายงานนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง
กรม ไม่ปฏิบัติไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติงานโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะ
ได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมตามที่ ก.พ. รายงาน
- (6.) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก
หรือการจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสม เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา
ในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพ หรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือน
ให้เหมาะสม
- (7.) จัดการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือก เพื่อรับทุนของรัฐบาลใน
การศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงานตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน
ในการนี้ให้มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการดังกล่าว

(8.) ดูแล และจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในการนี้ให้มีอำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติ และการใช้จ่าย ตลอดจนการกำหนดวินัย และการลงโทษ

(9.) รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ

(10.) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(11.) รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน

(12.) ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น "

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้แต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของ ก.พ. อีก 6 คณะ ได้แก่

(1.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

(2.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับหลักสูตรการสอบและทะเบียนประวัติ

(3.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ

(4.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้งตั้งจากข้าราชการ

พลเรือนชั้นพิเศษบางตำแหน่ง

(5.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย

(6.) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับนักเรียนในต่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการซึ่ง ก.พ. แต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษอีกได้แก่ คณะอนุกรรมการแพทย์ของ ก.พ. และอนุกรรมการพิจารณาการขอพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบให้ ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการแทน

อ.ก.พ. วิสามัญคณะต่าง ๆ ทั้ง 6 คณะ และคณะอนุกรรมการอีก 2 คณะนี้ ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองรายละเอียดต่าง ๆ เสนอต่อ ก.พ. และบางเรื่อง ก.พ. ก็มอบอำนาจให้ อ.ก.พ. เหล่านี้ทำการวินิจฉัยตัดสินปัญหาต่าง ๆ ในนามของ ก.พ. หรือบางเรื่องก็มอบอำนาจให้ เลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการในนาม อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ตามแต่จะได้มอบหมาย

นอกจาก อ.ก.พ. วิสามัญคณะต่าง ๆ ที่ ก.พ. แต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีแล้ว ยังมี อนุกรรมการวิสามัญประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการ

ที่มีฐานะเป็นกระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการ ที่มีฐานะเป็นกระทรวง อ.ก.พ.นี้ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเป็นประธาน รองปลัดกระทรวง และอธิบดี เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงจะตั้งข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรในกระทรวงนั้นเป็นอนุกรรมการอีกก็ได้

ให้ อ.ก.พ.นี้ ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อ.ก.พ.มีหน้าที่ช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ.มอบหมาย และให้ความเห็นแก่ปลัดกระทรวงตามที่ปลัดกระทรวงปรึกษา นอกจากนี้ยังมี อนุกรรมการสามัญประจำกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม โดยออกนามกรม หรือส่วนราชการนั้น ๆ

จ. อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ

ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

"การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในตำแหน่งระดับ 9 ลงมา ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง"

ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 รัฐมนตรี เจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็น

กรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและราชบัณฑิตยสถาน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ระดับ 8 และ ระดับ 9 อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 7 ระดับ 8 และ ระดับ 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 6 ลงมา อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 38 และการแต่งตั้งตามมาตรา 48 ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานตามสมควรพร้อมทั้งเหตุผลไปด้วย"

จ. การร้องทุกข์

ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรัฐสภา และเป็นกรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ผู้นั้นไม่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เพราะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ตามมาตรา 102 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่
ปฏิบัติต่ตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่ตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
พลเรือน และเป็นกรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตาม หมวด 7 ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้
การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ."

3.1.3 การเปรียบเทียบการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือน
การบรรจุ และการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจาก
ราชการ การอุทธรณ์ วันเวลาในการทำงาน

นอกเหนือจากสาระสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นในเรื่องอื่น ๆ เช่น การกำหนดตำแหน่ง
การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย
การออกจากราชการ การอุทธรณ์ แม้บทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
จะแตกต่างจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กฎหมายระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้ใช้หลักเกณฑ์ที่อิงจาก "ก.พ." โดยการให้ "ก.ร." ได้พิจารณา
นำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของ "ก.พ." มาใช้โดยอนุโลมทุกครั้ง รวมถึงการกำหนดอัตรา
เงินเดือนของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา วันเวลาในการทำงาน
ทั้ง ๆ ที่ ก.ร. มีอำนาจที่จะกำหนดเองได้ ก.ร. ได้นำ กฎ ระเบียบ ของ ก.พ. มาบังคับ
ใช้โดยอนุโลมตลอดมา

3.2 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการอื่น

3.2.1 การควบคุมดูแลข้าราชการของคณะกรรมการต่าง ๆ

ก.พ. เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือน และ
เป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งแยกตัวออกไป ในปัจจุบันนี้มีองค์การกลางบริหารงาน
บุคคลถึง 11 องค์การกลางบริหารงานบุคคล รวมทั้ง ก.พ. ด้วย การแยกตัวของหน่วยงาน
บริหารงานบุคคลเป็นรูปคณะกรรมการต่าง ๆ เรียงดังนี้ ก.ร., ก.ต., ก.อ., ก.ม.,
ก.จ., ก.ก., ก.ท., ก.ส., ก.ตร. และ ก.ค.

คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา จัดการดูแลข้าราชการรัฐสภา จัดตั้งขึ้น
เมื่อปี พ.ศ. 2518 มีคณะกรรมการ 11 คน จำนวนข้าราชการในสังกัดมี 624 คน จาก
ข้าราชการพลเรือนทั้งหมด 1,059,898 คน คิดเป็นร้อยละ 0.06

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดการดูแลข้าราชการพลเรือนสามัญ
ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี
พ.ศ. 2474 มีคณะกรรมการจำนวน 12 - 15 คน ข้าราชการในสังกัดเมื่อปีงบประมาณ
2533 ประมาณ 280,543 คน คิดเป็นร้อยละ 26.47

คณะกรรมการตุลาการ ดูแลผู้พิพากษาตุลาการ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.
2472 มีคณะกรรมการจำนวน 12 คน ข้าราชการในสังกัดมีจำนวน 1,347 คน คิดเป็น
ร้อยละ 0.13

คณะกรรมการอัยการ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2503 คณะกรรมการมี
จำนวน 13 คน ข้าราชการในสังกัด 1,432 คน คิดเป็นร้อยละ 0.14

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จัดการดูแลข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2505 มีคณะกรรมการ 12 - 18 คน ข้าราชการ
ที่ดูแลมีอยู่จำนวน 39,254 คน คิดเป็นร้อยละ 3.70

คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ดูแลข้าราชการส่วนจังหวัด จัดตั้ง
ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2509 มีคณะกรรมการ 11 คน ข้าราชการในสังกัดที่ดูแลอยู่มี 3,160 คน
คิดเป็นร้อยละ 0.30

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดูแลจัดการกับข้าราชการ
กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2516 มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน ข้าราชการที่
ดูแลมี 30,818 คน คิดเป็นร้อยละ 2.91

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ดูแลจัดการพนักงานเทศบาล จัดตั้งขึ้น
เมื่อปี พ.ศ. 2519 มีคณะกรรมการ 9 คน พนักงานเทศบาลมีทั้งสิ้น 13,175 คน คิดเป็น
ร้อยละ 1.24

คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล ดูแลพนักงานสุขาภิบาล จัดตั้งขึ้น
เมื่อปี พ.ศ. 2520 มีคณะกรรมการจำนวน 10 คน จัดการดูแลพนักงาน 3,126 คน
คิดเป็นร้อยละ 0.29

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จัดการดูแลข้าราชการตำรวจ จัดตั้ง
ขึ้นในปี 2521 มีคณะกรรมการจำนวน 15 คน ข้าราชการตำรวจมีทั้งสิ้น 172,426 คน
คิดเป็นร้อยละ 16.27

คณะกรรมการข้าราชการครู ดูแลข้าราชการครู จัดตั้งขึ้นเมื่อปี
2523 มีคณะกรรมการจำนวน 17 คน ข้าราชการครูทั้งสิ้นมี 513,993 คน คิดเป็น
ร้อยละ 48.49 ซึ่งนับว่าดูแลข้าราชการมากที่สุด (จากตารางที่ 4)

3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการ ข้าราชการต่าง ๆ

1. คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด
เรื่องการบริหารงานบุคคล ดังต่อไปนี้¹

- (1) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
- (2) ควบคุม ดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้
พระราชบัญญัตินี้
- (4) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (5) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามกฎหมาย
ว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 1 เล่ม 92 ตอนที่ 2 ลงวันที่ 6
กุมภาพันธ์ 2518 (กรุงเทพมหานคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
พ.ศ. 2518)

(8) มีอำนาจตั้งอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ร." เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

2. คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ มีอำนาจหน้าที่² ดังนี้

(1) มีอำนาจให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคล ให้ดำรงตำแหน่ง การเลื่อนชั้น และขึ้นเงินเดือน มีข้าราชการตุลาการตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(2) อนุมัติให้ข้าราชการตุลาการไปทำงานชั่วคราวเกิน 6 เดือน ตามที่รัฐมนตรีเสนอ

(3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการโอนข้าราชการตุลาการไปเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายอื่นและการโอนข้าราชการตุลาการมาเป็นข้าราชการตุลาการ

(4) ให้ความเห็นชอบในการสั่งบรรจุกลับข้าราชการตุลาการที่พ้นจากตำแหน่งโดยมิได้มีความผิด หรือมีหมอง และสั่งบรรจุกลับของข้าราชการตุลาการ

(5) มีอำนาจออกระเบียบเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกก่อนที่จะรับสมัครได้

(6) มีอำนาจกำหนดหลักสูตร และวิธีการสอบคัดเลือกตลอดจนวางเงื่อนไขในการรับสมัคร

(7) มีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการประชุม และการลงมติได้

(8) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(9) มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการให้ทำการใด ๆ แทน เพื่อเสนอ ก.ต.

² สำนักงาน ก.พ. โสวัจ สุจริตกุล กับการบริหารงานบุคคลภาคราชการ ("บริษัทประชาชนจำกัด" (แผนกการพิมพ์), พ.ศ.2529) หน้า 194

- (10) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง
- (11) ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการออกจากราชการของดาโต๊ะยุติธรรมและการโอนดาโต๊ะยุติธรรมเป็นข้าราชการหรือตุลาการ หรือข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายอื่น
- (12) อนุมัติให้ข้าราชการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอย่างอื่นของรัฐ
- (13) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการสั่งลงโทษข้าราชการ ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งลงโทษโดยรัฐมนตรีหรือผู้ได้รับมอบหมาย
- (14) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการลงโทษภาคทัณฑ์ หรือทำทัณฑ์บนข้าราชการที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง
(จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 ใน มาตรา 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 66, 73)

3. คณะกรรมการข้าราชการครู มีอำนาจหน้าที่^๓ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
- (2) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (3) ตัดความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 7

- (4) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษา และกรม ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงาน หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีการออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษา และการรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.
- (5) รายงานนายกรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษากกรม, อ.กค.กรม หรือ อ.กค.จังหวัดใดหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป
- (6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู
- (7) รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด สำหรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย
- (8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนิยม ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่

ดังนี้ ⁴

⁴ จากมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และ ข้อ 6, 10, 12, 13 และ 14 ของกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

- (1) การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า " อ.ก.ม.วิสามัญ " เพื่อทำการใด ๆ แทนได้
- (3) การนำกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายนี้ ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย
- (4) ก.ม. มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง จำนวน คุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน
- (5) จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็นบรรทัดฐานทุกตำแหน่ง ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้แสดงชื่อของตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของ ตำแหน่งลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริหารทางวิชาการ และตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการให้แสดงระดับเงินเดือนที่ได้รับโดยอนุโลมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
- (6) พิจารณาปรับปรุงกำหนดตำแหน่งเสียใหม่ให้เหมาะสม ในกรณีที่มีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใด ที่ ก.ม. กำหนดเปลี่ยนแปลงไป

5. คณะกรรมการข้าราชการอัยการ มีอำนาจหน้าที่^๕ ดังนี้
- (1) แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายอัยการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.อ.
 - (2) ออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการประชุมและการลงมติ
 - (3) หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
 - (4) แต่งตั้งอนุกรรมการให้ทำการใด ๆ แทนได้
 - (5) กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการและอัตราส่วนของผู้สอบคัดเลือกได้
 - (6) ให้ความเห็นชอบ กรณีที่อัยการผู้ช่วยจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วย
 - (7) ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนชั้น เงินเดือน การโอน การบรรจุกลับ การลงโทษข้าราชการ
 - (8) วางระเบียบ เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือก ก่อนที่จะรับสมัครได้
 - (9) กำหนดหลักสูตร และวิธีการสอบคัดเลือกตาม มาตรา 33 ตลอดจนวางเงื่อนไขในการรับสมัคร
 - (10) อนุมัติให้ข้าราชการอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

6. คณะกรรมการข้าราชการสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่^๖ ดังนี้
- (1) การออก กฎ ก.ส. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.ส.
 - (2) อนุมัติการโอนพนักงานสุขาภิบาลของสุขาภิบาลหนึ่ง ไปเป็นพนักงานสุขาภิบาลของอีกสุขาภิบาลหนึ่ง ตามข้อ 10(1) และอนุมัติการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มาเป็น

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 46, 56, 63 และ 65

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2520 ข้อ 6

พนักงานสุขาภิบาลตามข้อ 11

- (3) มีมติให้โอนพนักงานสุขาภิบาลของสุขาภิบาลหนึ่ง ไปเป็นพนักงานของอีกสุขาภิบาลหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่งานของทางราชการ ตามระเบียบที่ ก.ส.กำหนด
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ ก.ส.มอบหมาย
- (5) ปฏิบัติการอันใดตามที่ระเบียบนี้กำหนดว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ส.

7. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่⁷ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุม และการลงมติของ ก.ตร. และของคณะกรรมการ
- (2) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำการใด ๆ แทนได้
- (3) มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ (เช่น ในเรื่องการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ฯลฯ เป็นต้น)
- (4) มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร.
- (5) กำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจว่า จะอยู่ตำแหน่งใด ส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และการใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างใด สดชั้นใด (ให้เป็นไปตามที่ ก.ตร. กำหนด) โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบของงาน ปริมาณ และคุณภาพของงาน
- (6) อนุมัติให้บรรจุ หรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างจากที่กำหนดได้

⁷ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 8, 19, 20, 25, 43

- (7) มีอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข เกี่ยวกับการคัดเลือกและการสอบแข่งขันข้าราชการตำรวจ

8. คณะกรรมการข้าราชการเทศบาล มีอำนาจหน้าที่^๑ ดังนี้

- (1) ออก กฎ ก.ท. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออก กฎ ก.พ.
- (2) อนุมัติการโอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่ง ไปเป็นพนักงานเทศบาลของอีกเทศบาลหนึ่ง ตามมาตรา 12 (1) และอนุมัติการรับโอนข้าราชการมาเป็นพนักงานตามมาตรา 14
- (3) มีมติให้โอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานเทศบาลของอีกเทศบาลหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่งานของทางราชการตามระเบียบที่ ก.ท. กำหนด
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ก.ท. มอบหมาย
- (5) ปฏิบัติอื่นใดตามที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.

9. คณะกรรมการข้าราชการในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่^๒ ดังนี้

- (1) ออก กฎ ก.จ. ข้อบังคับ หรือระเบียบ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็น กฎ ก.จ. ข้อบังคับ หรือระเบียบโดยอนุโลม
- (2) ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า " อ.ก.จ. วิสามัญ " เพื่อทำการใด ๆ แทน
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.จ.

^๑ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 มาตรา 7

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 30

10. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่¹⁰ ดังนี้

- (1) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับ ก.พ. อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม ในการ^ข ก.ก. อาจตั้งกรรมการหรือผู้^ขที่ ก.ก. เห็นสมควร ให้ทำการใด ๆ แทน ก.ก. ได้
- (2) ออก กฎ ก.ก. ในกรณีที่ยกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออก กฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.ก. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็น กฎ ก.ก. โดยอนุโลม
- (3) มีอำนาจเทียบชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลที่จะรับโอนมาบรรจุ
- (4) อนุมัติการสอบแข่งขันและคัดเลือก คัดเลือกบรรจุ แต่งตั้งหรือเลื่อนชั้น ข้าราชการหรือพนักงาน ตลอดจนการโอน

11. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่¹¹ ดังนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการ
- (2) ออก กฎ ก.พ. ข้อยบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ^ขนี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (3) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติ^ขนี้
- (4) ควบคุมดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อ ให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ^ขนี้ ในการ^ขนี้ให้มี

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 มาตรา 7, 12 และ 13

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8

อำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ให้ผู้แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออก ระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจน การรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับทะเบียนประวัติ ของข้าราชการพลเรือนไปยัง ก.พ.

- (5) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมตามที่ ก.พ. รายงาน
- (6) รายงานคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่คำครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือน ยังไม่เหมาะสม เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน หรือ เงินเพิ่มคำครองชีพหรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือน ให้เหมาะสม
- (7) จัดการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อรับทุนของรัฐบาลในการ ศึกษาฝึกอบรม หรือดูงาน ตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ในการนี้ให้มีอำนาจออกระเบียบ เกี่ยวกับการดังกล่าว
- (8) ดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในการนี้ให้มีอำนาจออกข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อควบคุม การศึกษา ความประพฤติ และการใช้จ่าย ตลอดจนการ กำหนดวินัย และการลงโทษ
- (9) รับรองคุณวุฒิของผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุ และการแต่งตั้งข้าราชการ

พลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ

- (10) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (11) รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน
- (12) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น

3.2.3 เปรียบเทียบลักษณะของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และคณะกรรมการข้าราชการอัยการ

เมื่อได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่แล้วนำมาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ซึ่งไม่สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจซึ่งมีปัญหาในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน และคณะกรรมการข้าราชการอัยการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าทำหน้าที่ในการรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์รายละเอียดของลักษณะคณะกรรมการได้ดังต่อไปนี้

1. จำนวนกรรมการ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีกรรมการ 13 คน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีกรรมการ 17 คน และคณะกรรมการข้าราชการอัยการมีกรรมการ 13 คน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วแม้ว่าจะแตกต่างกันในจำนวนกรรมการซึ่งอย่างน้อยกว่ากันนั้น ไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ประการใด

2. โครงสร้างของคณะกรรมการ

ก. จากปัญหาของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจก็ตาม โครงสร้างของคณะกรรมการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการข้าราชการอัยการ ซึ่งมีการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ¹² ซึ่งประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ

¹² พ.ต.อ.ถาวรศักดิ์ เทพชาตรี และคณะ ก.ตร. (รายงานวิชาหลัก การบริหารงานบุคคล ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533)

และกรรมการทุกท่านได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาระบบคุณธรรมไว้ได้ด้วยหลักการทางวิชาการ เลขานุการรัฐสภาเป็นเลขานุการ ก.ร. ในขณะที่อธิบดีกรมตำรวจและอธิบดีกรมอัยการเป็นรองประธานคณะกรรมการ ซึ่งมีผลทำให้ฐานะของตำแหน่งกรรมการแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎดำเนินการในการประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้กฎหมายยังไม่สนับสนุนการพัฒนาการเมืองไทย เพราะกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการให้กรรมการมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการประจำ ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างการทำงานได้รวดเร็วทันการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ข. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา โดยให้แต่ละสภาเลือก 3 คน เมื่อรัฐสภาเลือกข้าราชการรัฐสภาสามัญดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิจะทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างเลขานุการ ก.ร. กับกรรมการที่เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพราะทำให้เลขานุการรัฐสภาหรือเลขานุการ ก.ร. อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการประจำ หรือบุคคลที่เคยเป็นคณะกรรมการประเภทใดมาแล้ว ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวจะเข้าลักษณะของข้าราชการประจำทั้งสิ้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ ตามการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 33 นั้นบุคคลผู้ได้รับเลือกคือข้าราชการประจำทั้งสิ้น และเกิดปัญหาในการบริหาร ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการข้าราชการอัยการนั้น เลือกจากข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการมาแล้วเท่านั้น ปฏิสัมพันธ์ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกับอธิบดีกรมอัยการ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการจึงไม่ทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เพราะอธิบดีกรมอัยการดำรงตำแหน่งที่มีฐานะเหนือกว่าเลขานุการรัฐสภาในคณะกรรมการ แต่การพิจารณาตามระบบคุณธรรมไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการประจำอาจไม่ยินยอม

3. การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ

ก. ประธานรัฐสภา มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในตำแหน่งระดับ 9 โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร. ส่วนข้าราชการรัฐสภา

สามัญตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ก่อนที่ประธานรัฐสภาจะนำขึ้นโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ก่อน ในขณะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอัยการจังหวัดผู้ช่วยขึ้นไปได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ. ก่อน สำหรับการบริหารงานบุคคลของตำรวจตามกฎหมายใหม่¹³ รัฐมนตรีคัดเลือกตามที่ ก.ตร. ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคัดเลือก ในกรณีนี้จึงทำให้สามารถจัดระบบพรรคพวกและการก้าวก้าวของฝ่ายบริหารให้ลดน้อยลงได้

ข. เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนระดับกรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในตำแหน่งระดับ 8 ลงมา¹⁴ โดยไม่ต้องผ่าน ก.ร. เลขาธิการรัฐสภาจึงมีอำนาจเต็มที่ในขณะที่ อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการอัยการโดยต้องผ่านความเห็นชอบจาก ก.อ. และอธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจแต่งตั้งลูกแถวจนถึงรองสารวัตร โดย ก.ตร. ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกมาคัดเลือกโดยเฉพาะตำแหน่งผู้บังคับการ หรือเทียบเท่าผู้บังคับการถึงอธิบดีกรมตำรวจ เมื่ออธิบดีหรือรัฐมนตรีคัดเลือกแล้ว ให้เสนอต่อ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบก่อน จึงดำเนินการต่อไปได้ จะเห็นได้ว่าเลขาธิการรัฐสภาไม่มีการควบคุม หรือตรวจสอบบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ในการแต่งตั้งข้าราชการเป็นอำนาจเด็ดขาด แต่อธิบดีกรมอัยการและอธิบดีกรมตำรวจมีคณะบุคคลควบคุมดูแล การบรรจุ แต่งตั้งให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System)

4. การเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ก. ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อนในระดับพลตำรวจตรี ส่วนพลตำรวจโท เมื่อ ก.ตร. เห็นชอบแล้ว ต้อง

¹³ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์, ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 38 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ (กรุงเทพ, พ.ศ. 2534)

¹⁴ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ หลักเกณฑ์การเลื่อนขั้น และอัตราเงินเดือนกำหนดในกฎกระทรวง ส่วนข้าราชการอัยการ รัฐมนตรีเลื่อนโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ. ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนเป็นกฎกระทรวง

ข. การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินสองขั้น ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. เป็นพิเศษเฉพาะราย

ค. เลขาธิการรัฐสภา เป็นผู้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร. เลขาธิการรัฐสภาจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสูงมาก และไม่มีการควบคุม นอกจากนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนเช่นของตำรวจและอัยการ อธิบดีกรมตำรวจเลื่อนขั้น และอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่ลูกแถวจนถึงรองสารวัตร และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สำหรับข้าราชการอัยการทุกแห่ง รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ. กำหนด

สำหรับข้าราชการรัฐสภานั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ร. การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ให้เสนอ ก.ร. เพื่อพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ "ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ" ข้อ 1, กรุงเทพฯ พ.ศ. 2534

เปรียบเทียบ ลักษณะของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
1. กรรมการ	มีจำนวน 13 คน - กรรมการโดย ตำแหน่ง 5 คน - กรรมการโดยการ เลือกตั้งจากผู้ทรงคุณ วุฒิไม่เกิน 8 คน	มีจำนวน 17 คน - กรรมการโดย ตำแหน่ง 8 คน - กรรมการผู้ทรงคุณ วุฒิโดยการเลือกตั้ง จำนวน 9 คน	มีจำนวน 13 คน - กรรมการโดย ตำแหน่ง 7 คน - กรรมการผู้ทรงคุณ วุฒิโดยการเลือกตั้ง จำนวน 6 คน
2. โครงสร้างของ คณะกรรมการ ข้าราชการ	2.1 กรรมการโดย ตำแหน่ง 2.1.1 ประธานรัฐ สภาเป็นประธานคณะ กรรมการ 2.1.2 รองประธาน รัฐสภาเป็นรอง ประธานฯ 2.1.3 เลขานุการ รัฐสภาเป็นเลข านุการ ก.ร.	2.1 กรรมการโดย ตำแหน่ง ¹⁵ 2.1.1 รัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาด ไทยเป็นประธานฯ 2.1.2 อธิบดีกรม ตำรวจเป็นรอง ประธานฯ 2.1.3 เลขานุการ คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนและรอง อธิบดี จำนวน 5 คน เป็นกรรมการโดย ตำแหน่ง	2.1 กรรมการโดย ตำแหน่ง 2.1.1 รัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาด ไทยเป็นประธานฯ 2.1.2 อธิบดีกรม อัยการเป็นรอง ประธานฯ

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
	2.2 กรรมการโดย การเลือกตั้ง จำนวน 2 คน จากสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิ สภา โดยให้ แต่ละสภาเลือก สภาละหนึ่งคน	2.2 กรรมการผู้ทรง คุณวุฒิโดยการ เลือกตั้ง 2.2.1 ผู้ซึ่งเคยรับ ราชการเป็นข้าราชการ การตำรวจในตำแหน่ง ตั้งแต่รองผู้บัญชา ราชการหรือตำแหน่งที่ ที่เทียบเท่าขึ้นไปมา แล้ว และมีได้เป็นข้า ราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ ในพรรคการเมืองซึ่ง มาจากข้าราชการ ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ ผู้กำกับการหรือเทียบ เท่าผู้กำกับการขึ้นไป ไปจำนวน 6 คน 2.2.2 กรรมการข้า ราชการตำรวจตาม	2.2 กรรมการผู้ทรง คุณวุฒิโดยการ เลือกตั้ง 2.2.1 ข้าราชการ อัยการซึ่งได้รับเงิน เดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้น ไปจำนวน 3 คน 2.2.2 ข้าราชการ บำนาญตามกฎหมาย

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
3. วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	<p>2.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน จากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยให้แต่ละสภาเลือกสภาละสามคน</p> <p>3. อยู่ในวาระได้คราวละ 6 ปี</p>	<p>2.1 และ 2.2.1 เลือกจำนวน 3 คน</p> <p>2.3 เลขานุการ ตร. จำนวน 1 คน</p> <p>2.4 ผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. จำนวน 2 คน</p> <p>3. อยู่ในวาระได้คราวละ 3 ปี¹⁰ และอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะอยู่ใน</p>	<p>ซึ่งเคยรับราชการกรมอัยการจำนวน 3 คน (ไม่ได้กำหนดระดับ หรือตำแหน่งที่ เคยได้รับมาก่อนและจะต้องเป็นผู้ที่รับบำนาญตามกฎหมายเท่านั้น</p> <p>3. อยู่ในวาระได้คราวละ 2 ปี</p>

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
<p>4. องค์ประชุมคณะกรรมการ</p> <p>5. การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ</p>	<p>4. มีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง</p> <p>5.1 ประธานรัฐสภาแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน</p> <p>5.2 ผู้มีสิทธิเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิคือสมาชิกรัฐสภา ก่อนวันเลือก 7 วัน</p> <p>5.3 คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7</p> <p>5.4 วิธีการเลือกให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเลือกกรรมการสมาชิกกรมาใช้ในการมาใช้</p>	<p>ตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้</p> <p>4. มีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง</p> <p>5.1 - 5.2 ให้รัฐมนตรี อธิบดี กรมตำรวจ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการ การพลเรือน คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 13(2) (ก) จำนวน 18 คน</p> <p>5.3 คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิตาม มาตรา 13 (2) (ก)</p> <p>5.4 ข้าราชการตำรวจที่มีสิทธิเลือก เลือก ภายใน 10 วัน การคัดเลือกให้</p>	<p>5.1 รัฐมนตรีสั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อม</p> <p>5.2 ถ้าวาระเหลือไม่ถึง 90 วัน ก็ไม่ต้องเลือกซ่อม</p>

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
<p>6. การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ</p>	<p>บังคับโดยอนุโลม</p> <p>6.1 ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป แล้วนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา</p>	<p>กระทำก่อนวันเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบสี่วันและไม่เกินสี่สิบเอ็ดวัน โดยให้กระทำเป็นการลับ</p> <p>5.5 วิธีการเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด</p> <p>6.1 ตำแหน่งลูกแถวหรือเทียบแถวถึงรองสารวัตร อธิบดี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแต่งตั้งได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อน</p>	<p>6.1 การแต่งตั้งข้าราชการอัยการ นอกจากอัยการผู้ช่วย (ตั้งแต่อัยการจังหวัด ผู้ช่วยขึ้นไป) ให้รัฐมนตรีเสนอ ก.อ. เห็นชอบแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล</p>

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
	<p data-bbox="597 426 763 526">โปรดเกล้า แต่งตั้ง</p> <p data-bbox="520 1237 822 1776">6.2 หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในตำแหน่งระดับ 9 ลงมา</p>	<p data-bbox="837 1237 1118 1905">6.2 ตำแหน่งสารวัตร หรือเทียบเท่าสารวัตร ถึงรองอธิบดีกรมตำรวจ ให้ก.ตร.แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก และให้อธิบดีพิจารณาจาก</p>	<p data-bbox="1238 426 1469 1215">เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งข้าราชการอัยการนั้น ไม่มีการแบ่งขอย่อยอำนาจหน้าที่ของผู้แต่งตั้งและผู้ได้รับการแต่งตั้งเหมือนข้าราชการรัฐสภา</p>

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
		<p>ข้าราชการ ตำรวจที่คณะ กรรมการคัดเลือก เสนอนั้น โดยไม่ต้องผ่าน ก.ตร.</p> <p>6.3 ตำแหน่งผู้บังคับ การถึงอธิบดี กรมตำรวจ เมื่ออธิบดีหรือ รัฐมนตรีคัดเลือก แล้ว ให้ เสนอต่อ ก.ตร. ให้ ความเห็นชอบ ก่อนดำเนินการ ต่อไป</p> <p>6.4 ก.ตร. กำหนด หลักเกณฑ์และ วิธีการคัดเลือก ของคณะ กรรมการคัดเลือก</p>	

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
7. การเลื่อนขึ้นเงินเดือน	<p>7.1 ประธานรัฐสภา เป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไปโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร.</p> <p>7.2 หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร.</p>	<p>7.1 อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นผู้พิจารณาและสั่งเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่ระดับ พันตำรวจเอก ซึ่งได้รับเงินเดือนอัตรา พันตำรวจเอก (พิเศษ) ลงมา</p> <p>7.2 รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจชั้นรับอัตราเงินเดือน พลตำรวจตรี เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต.ร.แล้ว</p>	

องค์การกลาง	ก.ร.	ก.ตร.	ก.อ.
		<p>7.3 รัฐมนตรีสั่ง เลื่อนชั้นและ อัตราเงิน เดือนเมื่อได้รับ ความเห็นชอบ จาก ก.ตร. แล้วเสนอกณะ รัฐมนตรี และ ได้รับอนุมัติคือ ข้าราชการตั้ง แต่ระดับพล ตำรวจโทขึ้นไป</p> <p>7.4 หลักเกณฑ์การ เลื่อนชั้นและ อัตราเงินเดือน กำหนดในกฎ กระทรวง</p> <p>7.5 ถ้าเลื่อนชั้นและ อัตราเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ เกินสองขั้นต้อง ได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. เป็น พิเศษเฉพาะราย</p>	

3.3 การวิเคราะห์ปัญหาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทอื่น ๆ ทฤษฎีแนวความคิดในการปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง กฎหมายมหาชน ตลอดจนสนธิสัญญาบุคคลที่เคยอดำรงตำแหน่งและดำรงตำแหน่งกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีปัญหาตามรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.3.1 ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

ก. ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ข้าราชการรัฐสภา หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา" งบประมาณมาตรานี้ในการศึกษาวิเคราะห์พบว่าเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาซึ่งสังกัดอยู่ในส่วนราชการรัฐสภาต้องขออนุมัติจากฝ่ายบริหาร ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสถาบันนิติบัญญัติได้โดยตรง แต่ต้องขออนุมัติผ่านฝ่ายบริหาร

ข. ในกรณีของต่างประเทศ รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติเงินงบประมาณให้กับฝ่ายรัฐสภาใช้จ่าย คือ ประเทศฝรั่งเศส และยังมีคณะกรรมการในการบริหารบุคคล กำหนดอัตราเงินเดือน

ค. จากการสัมภาษณ์กรรมการ ก.ร. ในอดีตและปัจจุบันส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภายในสังกัด และการใช้จ่ายเงินของสมาชิกรัฐสภาตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ความสามารถในการจัดหารายได้เข้าประเทศ

ง. จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 4 ข้าราชการรัฐสภาที่มีความคิดว่าเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง เพราะเงินเดือนที่ได้รับความนิยมมาจากการขออนุมัติตามกระบวนการงบประมาณที่ผ่านจากการพิจารณาจัดสรรโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล การปฏิบัติงานการบริหารของข้าราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงติดต่อบริการงานกับฝ่ายบริหารมากกว่าการให้บริการตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการรัฐสภา จึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจึงเป็น ปัญหาหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการรัฐสภาให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ ฝ่ายนิติบัญญัติขาดความเป็นอิสระ และไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความมั่นคงเช่นระบบรัฐสภา ของต่างประเทศ

3.3.2 ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ก. ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 6 กรรมการ ก.ร. มีจำนวน 11 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน คือ ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และ เลขาธิการรัฐสภา กรรมการจากการเลือกตั้งโดยรัฐสภา 8 คน ซึ่งประกอบด้วย กรรมการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาละ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจาก สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาละ 3 คน

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก.ร. มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 8 คน จึงมีปัญหาจากการที่การเมืองไทยไม่มีความต่อเนื่อง สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่อยู่ครบ วาระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลทำให้กรรมการไม่ได้อยู่ในตำแหน่งและไม่สามารถ เรียกประชุม ก.ร. ได้

มาตรา 7 เป็นคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิซึ่งจะเห็นว่าไม่ได้มีการกำหนดคุณลักษณะเกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะในด้านการบริหาร บุคคลไว้ ปัญหาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้เลือกข้าราชการรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใต้ บังคับบัญชาของเลขาธิการรัฐสภาเข้าไปเป็น ก.ร. จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการกำหนด นโยบายการบริหารบุคคลของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา และผู้บังคับบัญชาคือเลขาธิการรัฐสภา มีฐานะเป็นเลขานุการ ก.ร. ไม่อยู่ในฐานะที่จะโต้แย้งกับกรรมการ ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ เพราะหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นรองประธานกรรมการ หรือ กรรมการของคณะกรรมการ

มาตรา 8 และ มาตรา 9 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 (2) ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ กำหนดสามปีให้กรรมการออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก และเมื่อตำแหน่งว่างเพราะออก จากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 ให้รัฐสภาเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 4 ขึ้นแทนภายในสามสิบวัน นับ แต่วันที่ตำแหน่งว่างหรือวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้าวาระของกรรมการ

เหลือไม่ถึง 180 วัน หรือรัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบไม่ให้มีการเลือกตั้ง วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเพราะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน รัฐสภาเลือกกรรมการซึ่งออกจากตำแหน่งให้เป็นกรรมการอีกได้

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิมีความสำคัญมาก และต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวางนโยบายการบริหารบุคคลให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต่อไปปฏิบัติ

ค. ในการบริหารบุคคลของประเทศญี่ปุ่น มีคณะกรรมการรับผิดชอบในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ และมีหน้าที่เสนอแนะตลอดจนหน้าที่ถึงนิติบัญญัติและถึงตุลาการ เกี่ยวกับการบริหารบุคคลทุก ๆ ด้าน ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย จัดระบบและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการเหล่านี้จะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการวางนโยบายการบริหารบุคคลทั้งสิ้น

ง. ตามความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิคือการให้บุคคลที่มีประสบการณ์และความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้เข้ามาดำเนินการตามหลักสากล นอกจากนั้นควรมาจากการเลือกตั้งจากบุคคลซึ่งอาจจะ เป็นอดีตข้าราชการรัฐสภาสามัญ

จ. ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเจตนารมณ์และหาแนวความคิดจากต่างประเทศ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรจะเป็นบุคคลผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงาน ในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติที่มีแนวความคิดในเชิงวิชาการ และมีความเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้นนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางด้านนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมีตำแหน่งระดับรองศาสตราจารย์ ระดับ 10 ขึ้นไป ควรเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็น ก.ร. ในกรณีนี้กฎหมายควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน และสามารถที่จะออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อวางแนวทางให้รัฐสภาไทยได้รับการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทยด้วย

3.3.3 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ

ก. ตามมาตรา 10 เป็นวิธีการในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิของฝ่ายการเมืองด้วยการจำกัดระยะเวลาและรายชื่อ

ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ควรมีกำหนดจำนวนไว้เมื่อไม่มีสมาชิกผู้ใดเสนอชื่อปัญหาที่เกิดขึ้น คือสมาชิก รัฐสภาไม่มีเวลาศึกษาความรู้ความสามารถ ประสิทธิภาพของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะทำให้ เป็นการใช้เสียงข้างมาก (Majority Votes) ซึ่งเป็นปัญหาต่อการเลือกกรรมการที่มี คุณสมบัติ

ข. แนวความคิดหรือทฤษฎีของต่างประเทศไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ แต่จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการ หรือหน่วยงานที่นำนโยบายของคณะกรรมการไปปฏิบัติ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา

ค. จากการให้สัมภาษณ์ของกรรมการ ก.ร. เห็นว่าการเลือกตั้ง ก.ร. ควรให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นผู้เลือก

ง. ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าวิธีการเลือกกรรมการ ก.ร. ควรมีลักษณะ ของการให้ความเป็นอิสระต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ ประธาน ก.ร. ซึ่งมาจากประธานรัฐสภา ควรกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง ไว้ให้ชัดเจนโดยทำเป็นระเบียบ ในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนแปลงก็ให้นำเข้าสู่ ก.ร. เพื่อ พิจารณาเปลี่ยนแปลงได้

3.3.4 อำนาจหน้าที่ของ ก.ร.

ก. ตามมาตรา 13 อำนาจหน้าที่ของ ก.ร.มี 8 ประการ ซึ่งไม่ ชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร บุคคล และการรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลให้กับข้าราชการรัฐสภาของ ส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา

ข. ตามแนวความคิดของต่างประเทศ

(1) ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะทำ หน้าที่ในการรักษาระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากรรับราชการและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนสำนักงานบริหารและงานบุคลากรทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ และดูแลระบบบริหารงานบุคคลทั่วไปของข้าราชการและลูกจ้างรัฐบาล

(2) ประเทศญี่ปุ่น การบุคคลแห่งชาติ เป็นรูปแบบคณะกรรมการ ที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ เสนอแนะ ทำหน้าที่ ออกกฎ ระเบียบ ตีความกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลทุกด้าน โดยหน่วยงานบริหาร

ทั่วไปเป็นองค์กรกลางของหน่วยงานทั่ว ๆ ไปที่รับนโยบายที่การบุคคลแห่งชาติออกมาไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(3) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์การเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ 3 องค์การ ซึ่งมีการตรวจสอบและควบคุมการทำงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยสำนักงานบริหารงานบุคคลทำหน้าที่กำหนดนโยบาย จัดระบบและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำการควบคุมให้สำนักงานบริหารงานบุคคลดำเนินการไปตามระบบคุณธรรม และคณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่าง ๆ กับองค์การข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ

(4) ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่เฉพาะในการกำหนดมาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก การใช้ประโยชน์ การฝึกอบรม และการรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือน

การจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการซึ่งเป็นการระดมสมอง (Brainstorming) ในการร่วมกันตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งจะกระทำได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้น และเป็นการรับผิดชอบร่วมกัน แนวความคิดของต่างประเทศจึงมีความชัดเจน ในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท

ค. ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า การทำหน้าที่เลขานุการ ก.ร. ไม่สามารถจัดให้มีการประชุมได้ เพราะกรรมการมีไม่ครบองค์ประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการปฏิบัติหรือยุบสภา ประธานสภาและกรรมการที่มาจากประธานกรรมการ พันจ่ากตำแหน่ง และแม้จะบัญญัติให้บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ต่อไป แต่เมื่อไม่เป็นสมาชิกสภาแล้ว ก็ไม่มีใครมาปฏิบัติหน้า จึงทำให้งานของ ก.ร. หยุดชงักไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งและมีผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็น ก.ร. ครบถ้วนแล้ว

ง. ตามความคิดเห็นของผู้วิจัย อำนาจหน้าที่ของ ก.ร. ควรกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่ กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยเริ่มจากการคัดเลือกบุคคล

เข้ามาปฏิบัติราชการ ความก้าวหน้าของการเป็นข้าราชการซึ่งได้แก่กฎเกณฑ์การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน และการควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการนำระบบ คุณธรรมมาใช้ในกระบวนการบริหารบุคคล ซึ่งควรมีมาตรฐานเดียวกัน สำหรับงานประเภท เดียวกันแต่งานแตกต่างกันไป ก.ร.ควรมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนได้

3.3.5 ปัญหาการกำหนดวัน เวลาทำงานและการลาหยุดราชการของข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา

ก. ตามมาตรา 16 ก.ร.มีอำนาจกำหนดวัน เวลาทำงานและการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ในทางปฏิบัติ ก.ร.จะกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้นแม้จะมีบทบัญญัติให้อำนาจ แต่ ก.ร.กำหนดตามฝ่ายบริหาร การปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีวัน เวลาทำงานและการลาหยุด เช่นเดียวกับ ข้าราชการฝ่ายบริหาร

ข. การกำหนดวัน เวลาทำงาน และการลาหยุดราชการของข้าราชการ ทุกประเภทของประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการที่กำหนดนโยบายได้กำหนดขึ้น

ค. ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ก.ร.ควรมีอำนาจเป็นอิสระในการ กำหนดวัน เวลาทำงาน และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่แตกต่างจาก ข้าราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะลักษณะงานมีความแตกต่างกัน

ง. ผู้วิจัยมีความเห็นว่า วัน เวลาทำงาน และการลาหยุดของ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ก.ร.ควรดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะการทำงานของ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแตกต่างจากการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลา การทำงานในสมัยประชุมสภาอาจทำงานเป็นช่วงเวลา โดยมีการคำนวณเวลาการทำงาน เป็นชั่วโมงให้เท่าเทียมกับจำนวนชั่วโมงการทำงานทั้งปีของข้าราชการประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการฝ่ายบริหาร ทำงานปีละ 1,820 ชั่วโมง โดยทำงาน 52 สัปดาห์ ๆ ละ 35 ชั่วโมง แต่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะทำงาน 1,820 ชั่วโมง เช่นเดียวกัน โดย ในช่วงเปิดสมัยประชุมจะทำงานวันละ 12 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 60 ชั่วโมง 12 สัปดาห์ 720 ชั่วโมง เมื่อปิดสมัยประชุมอาจทำงาน สัปดาห์ละ 25 ชั่วโมง เป็นเวลา 40 สัปดาห์ ดังนั้น เวลาการทำงานควรศึกษาจากการทำงานของข้าราชการอย่างแท้จริง

3.3.6 ปัญหาการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน

ก. ตามมาตรา 28 การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในตำแหน่งระดับ 9 ลงมา ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง บทบัญญัติมาตรานี้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ซึ่งเป็นอำนาจของบุคคล ๆ เดียวในการใช้ดุลพินิจอันอาจจะมีผลต่อการให้บริการต่อสมาชิกรัฐสภาสังกัดพรรคการเมืองอื่น และทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางทางการเมืองได้ และการเลื่อนชั้นเงินเดือนก็เช่นเดียวกัน

ข. แนวความคิดของต่างประเทศ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

ค. ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่าควรกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นตำแหน่งทางการเมืองเช่นนานาประเทศ และควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามวาระให้ชัดเจนและสามารถอยู่ในตำแหน่งอย่างต่อเนื่องได้ถ้าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ง. ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ควรได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และมีการดำรงตำแหน่งตามวาระ เช่น 4 - 5 ปี อีกทั้งมีระยะเวลาต่อเกษียณอายุในกรณีที่รัฐสภาเห็นว่าบุคคลนั้นมีสมรรถนะเพียงพอในการทำงานและได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา เช่น เลขานุการรัฐสภาเกษียณอายุ 65 ปี เป็นต้น

3.3.7 ปัญหาหลักประกันความมั่นคงในราชการ

ก. ตามบทบัญญัติมาตรา 57 ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา บุคคลดังกล่าวถูกสั่งพักราชการ ต่อมาหลังจากมีการสอบสวนเสร็จแล้วบุคคลผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีความผิด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือบุคคลผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีกำลังใจอุทิศการทำงานให้กับราชการ เพราะขาดหลักประกันความมั่นคงในราชการ แม้จะได้กลับเข้ารับราชการตามปกติ

ข. แนวความคิดในต่างประเทศ คณะกรรมการจะทำหน้าที่ปกป้อง และควบคุมดูแลระบบคุณภาพ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

ค. ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาของหลักประกันความมั่นคงข้าราชการ ทำให้ข้าราชการไม่ทำงานเต็มความรู้ความสามารถ และจะทำให้การให้บริการสมาชิก รัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ อันมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมือง

3.3.8 ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา

ก. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ไม่ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการรัฐสภาในการร้องทุกข์กรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ ต่อตนโดยไม่ถูกต้องและไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ทำให้ ข้าราชการรัฐสภาไม่มีหลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ

ข. แนวความคิดของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ในอังกฤษ คณะกรรมการทำหน้าที่รักษาระบบคุณธรรม ในกระบวนการบริหารบุคคล

ค. ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้

ง. ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงาน บุคคลแม้คณะกรรมการ ก.ร. จะทำหน้าที่ในการรักษาระบบคุณธรรม แต่การบัญญัติกฎหมาย ไว้ให้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ จะทำให้ข้าราชการมีขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

3.4 สรุปผลการวิเคราะห์

ปัญหาและอุปสรรคจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มี 3 ประการ ดังนี้

1. ให้ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่สภานิติบัญญัติอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง

2. ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุง ระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ

3. ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายเมื่อได้วิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะ ปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการแม้จะมาจากฝ่ายการเมือง แต่การทำงานของคณะกรรมการ ไม่ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของ ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เป็น กรรมการโดยตรง เพราะขัดกับ มาตรา 7(3)

2. จากปัญหาตามข้อ 1. ทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่ฝ่าย นิติบัญญัติไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงแต่เป็นโดยทางอ้อมตามกรณีการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 6 แม้ว่า ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภาจะเป็นประธาน ก.ร. และ รองประธาน ก.ร.ตามลำดับก็ตาม เพราะโครงสร้างของกรรมการเป็นข้าราชการ ประจำ

3. จากปัญหาข้อ 2. และข้อ 3. ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เท่าเทียมกัน และมีผลทำให้เกิด ระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) ซึ่งตามหลักบริหารงานบุคคล ได้มีการจัดตั้งองค์การการ บริหารงานบุคคลขึ้น เพื่อจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดไปจากกระบวนการบริหารงานบุคคล โดย การสร้างระบบคุณธรรม (Merit System) ขึ้นมาแทนที่เพื่อให้เป็นไปตามหลักพื้นฐานที่ สำคัญ 4 ประการ คือ ¹⁷

3.1 ความสามารถ (Competence) เพื่อให้มีการนำระบบคุณธรรม มาใช้ในการสรรหาและบรรจุ บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ด้วย การสอบแข่งขัน (Competitive examination) เมื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งแล้วก็ให้

¹⁷ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย, หน้า 5-6

มีการสนับสนุนการเลื่อนขั้นเพื่อความก้าวหน้าต่อไป และขณะเดียวกันก็จัดให้มีการอบรม
 ในระหว่างปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการพัฒนาบุคคลด้วยเป็นการเพิ่มความชำนาญงาน
 (Specialization) ให้บุคคลในองค์การ องค์การกลางการบริหารงานบุคคลต้องทำ
 หน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2 ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)

เมื่อมีการใช้ระบบการสอบแข่งขัน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์
 ที่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญ กำหนดความต้องการไว้ ได้มีสิทธิเข้าสอบแข่งขัน
 อย่างเสมอหน้า เพื่อให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย โดยไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ
 (Discremination) ศาสนา เพศ อายุ เป็นต้น โดยให้ยึดหลักเกณฑ์การศึกษาและคุณวุฒิ
 เป็นสำคัญ

3.3 หลักประกันความมั่นคงในราชการ (Careers based on

Security tenure) การรับราชการเป็นอาชีพหนึ่ง และอาชีพนี้แตกต่างจากอาชีพอื่นคือ
 มีการทำงานที่ต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ข้าราชการรัฐสภาสามัญนับว่าเป็นการรับราชการเช่น
 เดียวกัน การทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีขวัญและกำลังใจดีพร้อมที่จะอุทิศชีวิตการทำงาน
 ให้กับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอย่างเต็มที่ จึงมีหลักประกันความมั่นคง (A Guaranty
 of Security) ตลอดจนความก้าวหน้าในการทำงานตามระบบคุณธรรมโดยทั่วไปกำหนดให้
 งานราชการเป็นงานประจำ (Full time) และมีอายุราชการ (Life time) ไว้
 อาจแตกต่างกันไปบ้างตามสภาพและระบบของแต่ละประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้การเลือกสรร และบรรจุคนเข้า
 ทำงาน (Recruitment) เข้าทำงานได้ทุกระดับ และมีการแลกเปลี่ยนกันได้ระหว่าง
 ภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อเป็นพลังในภาครัฐบาล

ประเทศอังกฤษ เป็นไปในทำนองเดียวกับประเทศไทยที่การ
 สรรหาและบรรจุจะทำในระดับต่ำ และมีการส่งเสริมให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามลำดับ

จากเหตุผลดังกล่าวนี้ การเป็นข้าราชการจึงมีกฎหมายบัญญัติไว้
 เฉพาะที่จะไม่ยอมให้มีอำนาจใดบังคับให้ข้าราชการออกได้ ยกเว้นจะประพฤตินิยมน้อยอย่าง
 ร้ายแรง หรือเป็นในกรณีของการยุบตำแหน่งที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ต้องหลุดพ้นจากตำแหน่ง
 โดยรัฐต้องจ่ายเงินทดแทน และในบางประเทศให้มีการโอนไปรับราชการที่อื่นได้ การ

เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญก็มีกฎเกี่ยวกับวินัยที่ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นผู้กำหนดไว้ด้วย

3.4 ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง เพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง รัฐบาลชุดใดเข้ามาบริหารก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะการเป็นข้าราชการนั้น ได้มีการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญการพิเศษเข้ามา และหน้าที่ของข้าราชการ คือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

ระบบคุณธรรมที่กล่าวมาข้างต้นได้รับการยอมรับว่าดีที่สุดใน ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญ ต้องหาวิธีการหรือแนวทางที่จะรักษาระบบคุณธรรมให้คงอยู่ และต้องพิจารณาอย่างรอบคอบที่จะไม่ให้งานบริหารงานบุคคลอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลที่ไร้ความสามารถ วิธีการหนึ่งที่จะดำเนินการได้ดีที่สุดคือ การมีกฎหมาย (Law) หรือ กฎข้อบังคับ (Codes) ที่ดีเพื่อการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะตามที่ผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติได้ศึกษาวิจัยไว้¹⁸

ดังนั้น กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาจึงเป็นกฎหมายที่มีขึ้นไว้เพื่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งเป็นระบบการบริหารที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และมีผู้แทน (Representative) เป็นตัวแทนประชาชน ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีอำนาจสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายบริหาร (Government) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) และฝ่ายตุลาการ (Judicial) มีการแยกองค์การกลางข้าราชการรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากฝ่ายบริหาร กฎหมายที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ถ้าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้มีหลักการ เหตุผล เนื้อหา สาระ ที่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว ทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

¹⁸ United Nations, Handbook of Civil Service : Laws and Practice, (New York, 1966).

มีประสิทธิภาพ ก็นับได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ดี แต่ปรากฏว่าการนำกฎหมาย
 ไปปฏิบัติเกิดปัญหาบางประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงควรได้มีการแก้ไข
 กฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน
 ตลอดจนเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลอีกด้วย
 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ควรจะได้มีการกระทำ
 เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ในการบัญญัติกฎหมายในครั้งแรก และควรจะมีการปรับปรุง
 แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่เปลี่ยนแปลงไป
 อย่างรวดเร็ว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอ ข้อเสนอแนะและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
 ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่...) พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์
 ในการบัญญัติกฎหมายชั้นใช้บังคับซึ่งจะทำให้มีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย ให้มีความเจริญ
 ก้าวหน้าและมั่นคง เช่นอารยะประเทศในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย