

บทที่ 1

บททั่วไป

ในการศึกษาวิจัยถึงเรื่อง "กระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ" ซึ่งเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นั้น ควรที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในแนวความคิดพื้นฐานของเรื่องนี้บางประการเสียก่อน เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป ซึ่งแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวได้แก่

ก. แนวความคิดว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

ข. ความเป็นมาในการแยกข้าราชการรัฐสภาสามัญออกจาก

ข้าราชการพลเรือน

ก. แนวความคิดว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

1. ความหมายของวินัย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า "วินัย" ไว้ว่า "การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับปฏิบัติ¹ แต่คำว่า "วินัย" ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

¹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษร-เจริญทัศน์, 2525), หน้า 744.

ทุกฉบับ* มิได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ทั้ง ๆ ที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ
ข้าราชการ

แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความ
หมายของคำว่า "วินัย" ไว้ในหลายแง่มุม เช่น

นายประวีณ ฒ นคร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า
"วินัย" ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ²

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคน
ในองค์การ ในหมู่ ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่
กำหนดไว้ หรือมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า "วินัย" เช่น ในวงการทหารก็
มีวินัยทหาร เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็
มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ
ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการ
ครู เมื่อพูดว่า "วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน" ก็หมายความว่า
ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือแบบของพลเรือน

*คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบ-
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบ-
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

²ประวีณ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา
(กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์, 2525), หน้า 22.

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าว สามารถนำไปใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่าง ๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันในวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นความผิด เช่น ทหารบังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้ที่มียศสูงกว่าถือว่าผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง พังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการ จึงจะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือนสำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ ถ้าเล่นก็เป็นผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการนั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยมการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า "ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง" ก็อาจมีระเบียบมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้นเมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยคบขู้สุสาว หรือเล่นการพนัน จะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่ตนแสดงออกมา เป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับ หรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการค้ามีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งจะพัฒนาทางเขียน "ข้อปฏิบัติ" หรือ "ระเบียบ" ทั่วๆไปเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น

นายอุทัย ทิรัญโต เห็นว่า วินัยคือบัพทสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่บางคณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความถูกต้อง³

นายสุวรรณ ชนะสงคราม เห็นว่าวินัยคือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปในทางที่ดี จุดมุ่งหมายเพื่องานไมใช่เพื่อตัวข้าราชการ แต่เพื่อข้าราชการเจริญ⁴

นอกจากนี้ยังมีผู้บริหารในราชการพลเรือนกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหลายนายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยไว้ สรุปได้ว่า วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึง ข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุด

³อุทัย ทิรัญโต, หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : โอเดียน-สโตร์, 2523), หน้า 168.

⁴สุวรรณ ชนะสงคราม, "วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์," วารสารข้าราชการ, 25 (เมษายน 2523) : หน้า 18.

ข้อบังคับดังกล่าวใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแบบแผน ซึ่งกำหนดว่าถูกต้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งใช้บังคับไว้สร้างตัวบุคคลคือข้าราชการให้มีบุคคลลักษณะและพฤติกรรมเหมาะสมและเป็นคุณแก่ราชการ กล่าวคือควบคุมให้เว้นจากการประพฤติต่าง ๆ ที่จะทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการทำงานหรือทำให้ผลเสียมาสู่การงานได้ เช่น การดื่มสุราในเวลาราชการ การเล่นการพนัน การรับเลี้ยงจากผู้รับเหมา ซึ่งจะมีส่วนได้เสียต่อราชการ เป็นต้น ในด้านความประพฤติส่วนตัว วินัย ควบคุม ข้าราชการให้ประพฤติตามหลักความประพฤติที่สังคมเห็นว่า เป็นหลักความประพฤติของคนดี เพราะถือว่าข้าราชการที่ดีจะต้องเป็นคนดี นำไว้วางใจให้ทำงานของส่วนรวม⁵

โดยที่คำว่าวินัยมีความหมายกว้างและมีความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้ได้ความกระจ่างในความหมายของคำว่าวินัยดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงขอให้ความหมายของคำว่า "Discipline" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า "วินัย" มาเทียบเคียงโดยคำว่า "Discipline" ได้มีคำอธิบายความหมายไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ดังนี้ คือ

(1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติหรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ

⁵สำนักงาน ก.พ., การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2531), หน้า 22.

(2) ผลของการฝึกอบรมดังกล่าวคือการควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน

(3) การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม

(4) การปฏิบัติกาเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ⁶

J.B. Kingsbury ได้อธิบายความหมายของคำว่า "Discipline" ไว้ว่าหมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องมือหรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการมีความรับผิดชอบ⁷

Baker A. Alton ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่าหมายถึงวิธีการที่เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบและปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ⁸

⁶Webster's new world dictionary of the American language (Cleveland & New York : The World Publishing Company, 1968), p.416.

⁷J.B. Kingsbury, Personnel administration for Thai students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p.52.

⁸Baker A. Alton, Personnel management in small plant (Ohio : The Ohio University Press, 1955), p.1

Leon C. Megginson ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า
Discipline ไว้ว่า

มาจากคำว่า disciple แปลว่า follower (คือผู้ปฏิบัติตาม)
ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทางคือ

(1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ

(2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้พฤติกรรมอันเป็นระเบียบ วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์การให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบโดยใช้เงื่อนไขในแนวทางต่าง ๆ เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น

(3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด⁹

เมื่อได้นำคำอธิบายความหมายของคำว่าวินัยจากหนังสือและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ ดังกล่าวมาวิเคราะห์และสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าวินัย หมายถึง ปทัสถาน (Norm) แห่งความประพฤติของคนในองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งกำหนดไว้ให้คนในองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับกำหนดการอันต้องปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด

⁹Leon C. Megginson, Personnel and human resources Administration, 3rd ed. (Homewood : Richard D. Irevin, 1977), pp. 468-470.

2. จุดมุ่งหมายของวินัย

จุดมุ่งหมายของวินัยนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ¹⁰

1) วินัยส่วนบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีความเจริญไปถึงส่วนรวมด้วยขอบเขตของวินัยส่วนบุคคลจึงอยู่ที่ความพอดี พอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพในทางสุจริต การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่สังคมถือว่าควรประพฤติ เป็นต้น

2) วินัยของวงการต่าง ๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้น ๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้น ๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัย ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็ถือเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

¹⁰ประวีณ ฅ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 27-28.

(1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศทุ่มเทให้กับการทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูงก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิภาพให้กับข้าราชการ

(2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีบุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ราชการเจริญก้าวหน้า ก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมไม่มีผู้ใดสามารถรุกรานได้

(3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

(4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บริการราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จจลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธาและยกย่อง หากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่ได้มีการกล่าวกันว่า "ราชการมิได้ต้องการแต่คนเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการคนดีด้วย" ดังนั้น ถ้าข้าราชการเป็นผู้มีระเบียบวินัยดี มีความประพฤติดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการโดยส่วนรวมด้วย

ฉะนั้นจุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่า สิ่งใดสมควรที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยในการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดอยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ ในทางกลับกันการกระทำใดที่ไม่เป็นทางขัดขวางหรือสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของราชการก็ไม่อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงราชการนั้น แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วยก็ได้ เช่น อาชีพครู เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่มีข้อกำหนดวินัยเขียนไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน เช่น เขียนไว้ว่า "ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว" เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการประพฤติชั่วที่ต้องห้ามตามนั้นหรือไม่ ก็ต้องวิเคราะห์ที่ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่ ถ้ากระทบถึงก็ต้องห้าม ถ้าไม่กระทบถึงก็ไม่ห้าม ตัวอย่างเช่น การมีภริยาน้อย ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่ง มิได้ให้ความสนใจเท่าใดนัก เพราะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ไม่กระทบถึงความเจริญของหน่วยงานนั้น ถ้าบุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานได้เต็มตามที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ แต่สำหรับหน่วยราชการอาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การมีภริยาน้อยนั้นทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ถ้าคู่กรณีสามารถอยู่กันได้อย่างสงบเรียบร้อยไม่เสียชื่อเสียง หรือเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่กระทบกระเทือนถึงความเจริญ ความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของทางราชการ และมีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่ทางราชการต้องการให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพิเศษ ก็ไม่ควรอยู่ในข่ายเป็นความผิดวินัย แต่ถ้าเกิดเรื่องราว เสียชื่อเสียง

ภาพพจน์ที่ดีของราชการ เช่น ไปแสดงความทึ่งหวงหรือทะเลาะวิวาทกันในที่ทำงาน ประชาชนจะมองภาพพจน์ของข้าราชการไปในทางลบและเสื่อมความศรัทธาในตัวข้าราชการอันจะส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในศรัทธาในรัฐบาลซึ่งกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของราชการ กรณีนี้ก็ถือเป็นความผิดวินัยได้เช่นกัน¹¹

3. การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยเพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนตามวินัย มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการในทางปรามไม่ให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย เพราะหากข้าราชการฝ่าฝืนก็จะถูกกลงโทษ การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการก็ตาม แต่การลงโทษก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัยอยู่

โดยที่การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อข้าราชการผู้กระทำผิด การลงโทษทางวินัยจึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการลงโทษทางวินัย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยมีดังนี้

- 1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยจุดมุ่งหมายนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้ทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้กระทำ

¹¹สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพฯ : ไทยพิมพ์, 2531),

ผิดตระหนักว่าผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักเสมอและนอกจากนี้ยังเป็นการ
"ปราม" วิชาให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพ
ข้าราชการ

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้อง
กระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ และต้องกระทำอย่างจริงจัง
ไม่ละเว้นหรือลະเลยโดยฉับพลัน ลงโทษในเวลาที่เหมาะสมกับที่พบการกระทำผิด
โดยยุติธรรม มีการพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่าทำผิดจริงโดยเป็นธรรม และมีความ
เสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชังโดยลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความคิด อันจะทำ
ให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ
และรู้สึกว่าเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติ
และปฏิบัติให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการ

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้อง
ทำให้ข้าราชการผู้นั้นรู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่เขาได้กระทำ ซึ่งจะมีผลทำ
ให้ข้าราชการผู้นั้นรู้สำนึกในการกระทำของตนว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ต่อส่วนรวม
และต่อทางราชการ จึงต้องได้รับโทษจากการกระทำผิดนั้นและนอกจากนี้ยังมีผล
เป็นการจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของ
ประชาชนต่อทางราชการ

การทำให้ข้าราชการมีวินัยและมีสมรรถภาพในการทำงาน
เป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน
ต่อทางราชการ ดังนั้นหากหน่วยงานใดมีข้าราชการกระทำผิดวินัย- จึงจำเป็นที่จะ
ต้องมีการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาชื่อเสียง



ของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ¹²

โดยที่การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายดังกล่าว และจุดมุ่งหมายของวินัยข้าราชการก็เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือผลสำเร็จของงานในชาติซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงาน ฉะนั้น โทษที่จะลงแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยจึงมักจะกำหนดเป็นการตักเตือน เช่น ภาคทัณฑ์ การลดผลประโยชน์ เช่น ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และการให้พ้นจากฐานะข้าราชการ เช่น ไล่ออก ปลดออก ให้ออก เป็นต้น

4. ความแตกต่างของการลงโทษทางวินัยและการลงโทษทางอาญา

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าในการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องวางข้อกำหนดเป็นวินัยไว้ให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนประพฤติปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความมีประสิทธิภาพในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่เป็นวินัยดังกล่าว องค์กรหรือหน่วยงานนั้นก็ต้องลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยมีผลใช้บังคับและเป็นการปรามมิให้ผู้อื่นฝ่าฝืนตาม

ในการดำเนินงานของราชการก็ต้องมีข้อกำหนดทางวินัยไว้ให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตามและหากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนวินัยที่วางไว้ก็ต้องถูกลงโทษทางวินัยเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้วินัยที่วางไว้มีผลใช้บังคับได้อย่างจริงจังนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ย่อมไม่เหมือนกับการลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลทั่วไป การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการแตกต่างกับการลงโทษทางอาญาคือ

¹²สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., พ.ศ. 2523), หน้า 42-45.

1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ
- (3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
- (4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ¹³

ส่วนการลงโทษทางอาญานั้นมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) เพื่อตอบแทนแก้แค้นผู้กระทำผิด (Punishment as Retribution) เป็นรูปแบบของการลงโทษที่มีประวัติความเป็นมาเก่าแก่แพร่หลายที่สุด มีแนวความคิดที่ได้พัฒนาจากหลักปรัชญาพื้นฐานที่ว่าอาชญากรรมเป็นการประทุษร้ายต่อผู้อื่น จึงสมควรที่จะได้รับการลงโทษสนองตอบแก้แค้นให้สาสมอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้ก่อขึ้น ทั้งนี้เพื่อยืนยันให้ผู้กระทำผิดได้ตระหนักถึงผลกรรมที่ได้กระทำต่อผู้อื่นนั่นเอง¹⁴

¹³สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับราชการพลเรือนภาค 2, หน้า 42-45.

¹⁴ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา (กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์, จำกัด, 2523), หน้า 56.

(2) เพื่อข่มขู่หรือปราบอาชญากรรม (Punishment as a Deterent) เป็นรูปแบบการลงโทษในยุคที่มีการพัฒนาระบบการลงโทษครั้งสำคัญ มีเป้าหมายหลักของการลงโทษอาชญากรรมคือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีกและกลับตัวเป็นคนดีอันเป็นการป้องกันเฉพาะ และเพื่อแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปเห็นว่าการกระทำผิดนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันทั่วไป¹⁵

(3) เพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Punishment as an Espiation) การลงโทษเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้นเป็นรูปแบบการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด เป็นวิธีการลงโทษที่พัฒนาจากหลักความรู้สึกของชุมชนที่ว่า "อาชญากรรมจำเป็นต้องใช้พิธีกรรมที่ได้ก่อขึ้นแก่สังคม" ในสมัยก่อนนิยมใช้วิธีการลงโทษที่รุนแรงและทารุณผนวกไปพร้อมกับการชดเชยค่าเสียหาย แต่ในปัจจุบันเป้าหมายแห่งการลงโทษเพื่อชดเชยต่อความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว มีจุดหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกแก่อาชญากรบางประเภท โดยวิธีการลงโทษปรับ การชดเชยค่าเสียหาย การจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย¹⁶

(4) เพื่อป้องกันสังคมหรือตัดโอกาสการกระทำผิด (Punishment as Protection of Society or Incapacitation) เป็นรูปแบบการลงโทษเพื่อจำกัดขอบเขตการเคลื่อนไหวหรือเป็นการทำร้ายต่อเนื้อตัวร่างกายเพื่อมุ่งประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถกระทำความผิด หรือประทุษร้ายต่อสังคมได้อีก ซึ่งได้แก่การใช้มาตรการลงโทษต่าง ๆ เพื่อจำกัดช่องทางแห่งการกระทำโดยตรง เช่น การประหารชีวิตหรือเพื่อกีดกันควบคุมผู้กระทำความผิดออกจากสังคมชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เช่น การจำคุก¹⁷

¹⁵ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญาหลักและปัญหา

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 291.

¹⁶ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา, หน้า 65.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

(5) เพื่อปรุ้งแต่งแก้ไขผู้กระทำผิด (Punishment as a Means of Reformation) แนวความคิดในการลงโทษเพื่อปรุ้งแต่งแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นกระบวนการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่มีรากฐานวิวัฒนาการมาจากหลักมนุษยธรรม หลักกฎหมายอาญา และแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ว่าปัจจัยส่วนบุคคลและสังคมมีผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรม ทั้งยังมีความเชื่ออีกว่าการลงโทษเป็นแต่เพียงวิธีการยับยั้งบุคคลมิให้ก่ออาชญากรรมเพียงชั่วคราวระยะเวลาเท่านั้น ไม่อาจป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำผิดจึงได้แปรเปลี่ยนเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไปแทน¹⁸

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การลงโทษทางวินัยและการลงโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

(1) วินัยเป็นข้อบังคับที่ใช้แก่บุคคลบางจำพวก ซึ่งได้แก่บรรดาข้าราชการโดยทั่วไป มิได้ใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป เหมือนกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญา

(2) การลงโทษทางอาญาเป็นการรักษาความยุติธรรมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่สังคมทั้งในทางป้องกันและปราบปราม ส่วนการลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ กล่าวคือ เพื่อเป็นการกวดขันให้ข้าราชการได้ประพฤติและปฏิบัติราชการให้ดีขึ้น คนใดไม่ดีก็ให้ออกจากราชการ เพราะหากข้าราชการต่อไปก็ไม่มีประโยชน์และไม่เป็นผลดีแก่ทางราชการ ดังนั้นในการลงโทษทางอาญาจึงเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจศาล ส่วนการลงโทษทางวินัยเป็นเรื่องอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการกระทำในทางปกครอง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

(3) การลงโทษทางอาญามีลักษณะเด็ดขาด กล่าวคือหากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดก็ไม่มีโทษ¹⁹ แต่การลงโทษทางวินัยไม่มีลักษณะเด็ดขาด เช่น การลงโทษทางอาญาเพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มิได้บัญญัติความผิดในทางวินัยไว้ชัดแจ้งเหมือนลักษณะความผิดในทางอาญา ทั้งนี้ก็เพื่อให้การลงโทษทางวินัยสามารถอนุโลมตามกรณีความผิดของข้าราชการที่กระทำได้ ด้วยเหตุนี้การบัญญัติความผิดในทางวินัยจึงบัญญัติข้อความไว้อย่างกว้าง ๆ

2) ลักษณะของโทษ

โทษทางวินัยมีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก²⁰

โทษทางอาญามีดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน²¹

¹⁹ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2.

²⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 100

²¹ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของโทษทางวินัยของข้าราชการและประเภทของโทษทางอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างกันคือ โทษทางวินัยของข้าราชการนั้น เป็นโทษที่เกี่ยวกับฐานะในทางราชการของข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย หรือเป็นโทษที่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ซึ่งข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยพึงมีสิทธิได้รับจากทางราชการเท่านั้น ซึ่งโทษดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลแต่ประการใด แต่โทษทางอาญานั้น เป็นโทษที่กำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันสังคมให้ดำรงอยู่ได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย ดังนั้นโทษทางอาญาจึงกระทบถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยตรง โทษในทางอาญาจึงมีความรุนแรงกว่าโทษในทางวินัย

ข. ความเป็นมาในการแยกข้าราชการรัฐสภาสามัญออกจากข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการในส่วนราชการสังกัดรัฐสภานั้น เริ่มเกิดขึ้นหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งมีผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรกจำนวน 70 คนได้รับการแต่งตั้งจากคณะราษฎร และได้ทำการประชุมเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคมเป็นที่ประชุมชั่วคราว มีหลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร²²

²²สำนักงานเลขาธิการ, หนังสือที่ระลึกในการที่รัฐสภาได้รับพระราชทาน
ผ้าพระกฐินไปถวายพระภิกษุที่จำพรรษา ณ วัดราชบูรณะราชวรวิหาร
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2533), หน้า 5-6.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกนั้นไม่มีกฎหมายจัดตั้งมารองรับไม่มีงบประมาณและสถานที่ทำงานของตนเอง ข้าราชการในส่วนราชการสังกัดสภาผู้แทนราษฎรขณะนั้นมีทั้งหมด 7 คน คือ

1. หลวงคหกรรมบดี (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม)
2. นายสนิท พิวนวล (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงการคลัง)
3. นายบพาท บุญหลง (ต่อมาย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)
4. นายฉ่ำ จรรย์สเนตร (ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช)
5. นายสุริยา กุลพลจินดา
6. นายน้อย สอนกล้าหาญ
7. นายประเสริฐ บัณฑุคนธ์ (เลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2504-2516)

ข้าราชการในส่วนราชการสังกัดสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ได้ใช้ว่างบารุสกวันเป็นสถานที่ทำงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีงบประมาณ นอกจากทางราชการจัดเลี้ยงอาหารแก่เจ้าหน้าที่ทุกมื้อ²³

ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรม แก่ไขเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เพิ่มกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรม พุทธศักราช 2476 หน่วยงานดังกล่าวมีฐานะเป็นกรมขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้าราชการประจำอยู่ในสังกัด ปฏิบัติราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบและให้ประกาศ

²³เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ใช้เป็นกฎหมายได้ กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายตั้งแต่บัดนั้น²⁴ และข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ก็มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ²⁵ เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ครั้นในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2479 ฐานะของข้าราชการที่สังกัดกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เปลี่ยนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร²⁶ การบรรจุ การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การแต่งตั้ง และ

²⁴ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)

(กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช.ชุมนุมการช่าง, 2517), หน้า 96-97.

²⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476,

มาตรา 5 (2)

²⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 5

บัญญัติไว้ว่าข้าราชการพลเรือนมี 6 ประเภท

(1) ข้าราชการพลเรือนทางการเมือง ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองตามบทพระราชบัญญัติ

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำ

(3) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ซึ่งจะได้มีกฎ ก.พ. กำหนดไว้ว่าเป็นตำแหน่งรัฐพาณิชย์

(4) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งซึ่งจะได้มีกฎ ก.พ. กำหนดไว้ว่าเป็นตำแหน่งราชการในพระองค์พระมหากษัตริย์

(5) ข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(6) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรัฐบาลจ้างรับราชการ

การออกจากราชการมีกฎ ก.พ. วางระเบียบไว้ต่างหากออกไป แต่โดยทั่วไปข้าราชการพลเรือนสามัญฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะไม่ติดกับข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง ทบวง กรมอื่น หลังจากที่มีการแบ่งแยกข้าราชการพลเรือนสามัญฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจากข้าราชการพลเรือนอยู่ 6 ปี ก็ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ. 2485 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ข้าราชการที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงกลับไปมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่นเดิม²⁷ เรื่อยมา

²⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 มาตรา 5 บัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนมี 5 ประเภท

- (1) ข้าราชการพลเรือนการเมือง ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมือง
- (2) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ
- (3) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ตามที่จะได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.
- (4) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งในองค์พระมหากษัตริย์ตามที่จะได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.
- (5) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราวิสามัญ

ครั้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 รัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีหลักการคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนเหตุผลก็คือในขณะนั้นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่สภานิติบัญญัตียังอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหารเพราะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการเสนอกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นโดยเฉพา²⁸ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบด้วย แต่ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ พ.ศ. คณะกรรมการได้แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและแก้ไขคำเรียกชื่อข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจากข้าราชการนิติบัญญัติสามัญเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ข้าราชการรัฐสภาสามัญจึงเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่บัดนั้นมา

²⁸สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 25/2517.

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย
 รัฐสภา พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) แล้ว²⁹ ข้าราชการรัฐสภา
 สามัญก็แยกออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญและไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ
 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) โดยมีกฎ
 ระเบียบวินัยเป็นของตนเองโดยเฉพาะ

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518³⁰
 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- (2) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (1) และ (2) มีฐานะเทียบกรมและเป็น
 นิติบุคคล"

ซึ่งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและสังกัดรัฐสภานั้นขณะนี้ยังไม่มี
 ดังนั้นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจึงมีเพียงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเท่านั้น แต่
 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา
 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535³¹ ซึ่งในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ยกเลิก
 ความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2518 และ
 ให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทนคือ

²⁹ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 ตอนที่ 27 (ฉบับพิเศษ) ลง
 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518.

³⁰ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518.

³¹ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2535.

"มาตรา 6 ๑ ที่มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (1) และ (2) มีฐานะเทียบกรมและเป็นนิติบุคคล"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาชั้นสุดลง และเกิดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาแทน ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา³² ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร³³

สำหรับข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญเช่นเดิม โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีฐานะเป็นประธานรัฐสภา³⁴ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

32, 33 พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2535 มาตรา 5

34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1)

พ.ศ. 2535 มาตรา 86

ส่วนในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ซึ่งอ้างถึงสำนักงานเลขาธิการ
รัฐสภาหรือเลขาธิการรัฐสภานั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่าย
รัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้ถือว่าบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายนั้นอ้างถึงสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภา-
ผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี