

บทที่ ๓

ความเป็นมาเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน

การรับบุคคลเข้ารับราชการในระบบราชการของไทย การปกครองบังคับบัญชา และการให้ความดีความชอบ กล่าวได้ว่ามีมาตั้งแต่เมื่อมีการจัดตั้งรัฐไทยเมื่อ ๗๐๐ กว่าปีที่แล้ว ระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการของไทยพัฒนามาจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ไปสู่รูปแบบที่เป็นทางการมากขึ้น และจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบคุณธรรม ทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ

การบริหารงานบุคคลในองค์กรของรัฐบาลสมัยดั้งเดิม

ในอดีตการบริหารงานบุคคลในองค์กรของรัฐบาลฝ่ายพลเรือนยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน การรับบุคคลเข้าทำราชการขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพระมหากษัตริย์และเสนาบดีของแต่ละกระทรวง สำหรับบุคคลที่อยู่ในข่ายจะได้รับการคัดเลือกเข้าทำราชการก็จำกัดวงอยู่เฉพาะในบรรดาเชื้อพระวงศ์ บุตรหลานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้ใกล้ชิดเป็นสำคัญ วิธีปฏิบัติเช่นว่านี้ปรากฏตามพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ว่า

“บรรดาข้าราชการที่มีหน้าที่ทำงานในศาลาลูกขุน (กระทรวงมหาดไทย) ล้วนอยู่ในบุคคล ๒ จำพวก จำพวกหนึ่งเกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เฝ้าแทนในท้องพระโรงจนรู้ราชการงานเมืองข้างแล้ว ได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนางอยู่กรมอื่นก่อนข้าง ตรงมาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ต่อไปได้เป็นเจ้าบ้านนายเมืองก็มี รับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยจนแก่เฒ่าก็มี อีกจำพวกหนึ่งเป็นลูกคฤหบดี ซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่มฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอยและฝึกเป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถจนได้เป็นรองนายเวรและนายเวร...พิเคราะห์ดูเห็นจะเป็นวิธีมาแต่โบราณ ที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องหัดใช้คนในกระทรวงเอง แม้กระทรวงอื่นก็คงเป็นเช่นเดียวกัน การที่รับคนแปลกหน้าเรียนมาจากที่อื่นเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีกระทรวงเสนาบดีเป็น ๑๒ กระทรวงแล้ว”^๑

นอกจากนี้การให้ยศฐาบรรดาศักดิ์ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการให้ออกจากราชการก็ล้วนอยู่ในดุลพินิจของพระมหากษัตริย์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับมอบอำนาจ ข้าราชการไทยในสมัยโบราณไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล แต่มีรายได้จากค่าธรรมเนียมราชการที่ตนปฏิบัติ และผลผลิตจากที่ดินโดยอาศัยการเกณฑ์แรงงานราษฎรสำหรับตำแหน่งสำคัญๆ ในทางราชการ เช่น ตำแหน่งเจ้าเมืองหรือเสนาบดีมักจะเป็นตำแหน่งที่ผูกขาดอยู่เฉพาะบุคคลบางตระกูล คือ เป็นเสมือนมรดกที่อาจตกทอดจากพ่อไปสู่ลูก จากลูกไปสู่หลาน ตามหลักสายเลือด^๒

วิธีการบริหารงานบุคคลในลักษณะดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ คือมิได้เน้นเรื่อง “ความรู้ความสามารถ” ของบุคคลเป็นหลักในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เข้าทำราชการ แต่เน้นเรื่อง “ความไว้วางใจ” หรือ “ความจงรักภักดี” เป็นสำคัญ

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในสมัย ร.๕ ร.๖ และ ร.๗

ในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นช่วงที่อิทธิพลของฝรั่งเศสตะวันตกแผ่ขยายเข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้น การบริหารราชการในลักษณะเป็นกิจกรรมภายในครอบครัวตามแบบเดิม เริ่มไม่สามารถแก้ปัญหาส่วนรวมของชาติให้ลุล่วงไปได้ เพราะราชการทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องโหวดตัวปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยและให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น จัดให้มีสำนักงานแทนการทำราชการที่บ้าน จัดแบ่งหน้าที่การงานให้เป็นกิจลักษณะและให้มีผู้รับผิดชอบการงานแน่ชัดและมีกำหนดเวลาการทำงาน ในกรณีจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามระบบใหม่ด้วย นโยบายการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการจึงมุ่งไปที่ผู้มีความสามารถมากขึ้น และลดความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวน้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเริ่มให้ความสำคัญกับหลักการตามระบบคุณธรรม (merit system) มากขึ้น ดังปรากฏตามประกาศของรัฐบาล เรื่องให้กุลบุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามออฟฟิสต่าง ๆ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓) ว่า

“...โปรดเกล้าฯ ให้เตือนสติข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย ซึ่งมีบุตรหลานควรจะเข้ารับราชการได้ มาในครั้งนี้ให้ทราบว่ามีพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรหลานข้าราชการได้มีตระกูลเป็นขุนนางสืบมาแต่ก่อนได้รับราชการตามกรม ซึ่งบิดาเคยได้รับราชการหรือตำแหน่งใหญ่ยิ่งกว่านั้นขึ้นไป ยิ่งกว่าผู้ซึ่งไม่มีตระกูลข้าราชการ แต่ถ้าผู้ซึ่งมีตระกูลไม่มีความรู้และไม่มีความสติปัญญาสามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งนั้นราชการก็จะทรุดโทรมเสื่อมเสียไป ถ้าไม่สำเร็จตลอดไปได้ก็ไม่ทรงสามารถที่จะละให้ราชการเสียได้ต้องถือเอาราชการเป็นประมาณ ถือว่าผู้ที่มีตระกูลต่ำแต่รอบรู้ในราชการ ก็ต้องทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงตามคุณวิชาของผู้นั้น...”^๓

พร้อมกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีทางเข้ารับราชการได้มากขึ้น รัฐบาลก็ได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศ จัดตั้งโรงเรียนบุตรข้าราชการและโรงเรียนข้าราชการพลเรือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้คนที่มีวิชาความรู้ความสามารถไว้ใช้ในราชการ^๕

ในสมัยรัชกาลที่ ๖ รัฐบาลได้ส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น โดยให้โรงเรียนรัฐบาลในกรุงเทพฯ สอนตั้งแต่ชั้นประถมปีที่ ๑ ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๘ (ประถม ๔ ปี มัธยม ๘ ปี) โรงเรียนประจำมณฑลเปิดสอนตั้งแต่ชั้นประถมปีที่ ๑ ถึงมัธยมปีที่ ๖ (ม.ศ.๓) โรงเรียนประจำจังหวัดเปิดสอนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ (ป.๗) โรงเรียนประจำอำเภอเปิดสอนถึงชั้นประโยคประถมบริบูรณ์ (ป.๔)^๕ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งมีผลเป็นการบังคับให้เด็กชายหญิงทุกคนอายุตั้งแต่ ๗ ปี ถึง ๑๔ ปี ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา และถ้ายังอ่านเขียนไม่ได้ก็ต้องเรียนต่อไป จนกว่าจะอ่านออกเขียนได้ นอกจากนี้มีข้อบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ^๖

การศึกษาที่รัฐบาลจัดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ นี้ แม้จะไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกอบรมคนเข้ารับราชการโดยเฉพาะอย่างในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ผลของการส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายดังกล่าว ช่วยให้ประชาชนธรรมดาได้มีโอกาสเข้ารับราชการได้มากขึ้น ไม่จำกัดวงอยู่เฉพาะบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้น

สำหรับปรัชญาในการปฏิบัติราชการในสมัยนี้มีอย่างไรนั้น รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงนิพนธ์ไว้ว่าข้าราชการที่ดีจะต้องยึดถือหลัก ๑๐ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หลักความสามารถ
๒. หลักความเพียร
๓. หลักความไหวพริบ
๔. หลักความรู้เท่าถึงการ
๕. หลักความซื่อตรงต่อหน้าที่
๖. หลักความซื่อตรงต่อคนทั่วไป
๗. หลักความรู้จักนิสัยคน เช่น ผู้น้อยต้องรู้นิสัยของผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่ต้องรู้จักนิสัยของผู้น้อย เป็นต้น
๘. หลักความรู้จักผ่อนผัน
๙. หลักความมีหลักฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย การเป็นผู้มีบ้านเป็นสำนักมั่นคง มีครอบครัวอันมั่นคง และตั้งตนไว้ในที่ชอบ
๑๐. หลักความจงรักภักดี^๗

พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐบาลไทยได้ก้าวมาถึงจุดสำคัญในสมัยรัชกาลที่ ๗ เมื่อรัฐบาลได้เป็นฝ่ายริเริ่มนำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้กับการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลโดยตรง ระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นพระราชบัญญัติ เปิดทางให้ประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ารับราชการโดยเสมอหน้ากัน

การที่รัฐบาลตัดสินใจนำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐบาลนี้ นอกจากสามารถมองในแง่ว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะปรับปรุงการบริหารราชการให้ทันสมัยหรือมีประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจมองได้ว่าเป็นเพราะอิทธิพลของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (spirit of democracy) ซึ่งเน้นเรื่อง “ความเสมอภาค” หรือ “ความเท่าเทียม” ได้แพร่หลายมาสู่ประเทศไทยมากขึ้น ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น จึงทำให้รัฐบาลจำต้องยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะเข้ารับราชการมากขึ้น และโดยวิธีเปิดประตูให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้ารับราชการได้เช่นเดียวกับบุคคลในครอบครัวของข้าราชการนี้ มีผลทำให้ราชการกลายเป็นกิจการสาธารณะ ไม่ใช่กิจการของเอกชนคนใดคนหนึ่งอีกต่อไป และในเวลาเดียวกันข้าราชการก็ได้เปลี่ยนฐานะจากข้าราชการบริหารมาเป็นพนักงานของรัฐและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ ซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของและเป็นผู้สนับสนุนค้ำจุน

ความจำเป็นบางประการที่สนับสนุนการตราระเบียบข้าราชการพลเรือน

ผู้ริเริ่มเสนอแนะให้มีการตราระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใช้กับการบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐบาลเป็นการทั่วไป คนแรกคือสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม พระองค์ได้ทรงเสนอแนะความคิดดังกล่าวต่อที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๖๘ มีความปรากฏตามรายงานการประชุมว่า

“เรื่องคนรับราชการ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าควรมีกรรมการสอบสวนเรื่องคนเข้ารับราชการ จะเป็นการต้อนคนให้คิดทำมาหากินดีกว่าจะคิดแก้ไขในทางอื่น ถ้าเป็นการตกลง ควรให้เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการด้วย ให้กรรมการทำสคิปถวาย กรมพระยาดำรงฯ ทรงเป็นนายก

อีกประการหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองก็ยังขาดหัวต่อควรร่างทำขึ้นใหม่รวมอยู่ในกรมการกรมพระยาดำรงฯ นี้เหมือนกัน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรับสั่งว่า เรื่องระเบียบการลา ก็ควรรวมคิดไปด้วยกัน”

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพรับไปพิจารณาวางระเบียบ เมื่อกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ร่างเสร็จเรียบร้อยก็ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมกันนี้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตก็ได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือน ซึ่งนาย อาร์.กียอง ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายร่างถวาย ก็โปรดเกล้าฯ ให้ส่งอภิรัฐมนตรีและเสนาบดีต่าง ๆ พิจารณาให้ความเห็นด้วยเช่นกัน^๕

สำหรับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นด้วยกับการตราระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างเต็มที่ ดังมีเหตุผลปรากฏตามพระราชกระแส เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๖๕ ว่า

“...บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะวางระเบียบการรับคนเข้าทำราชการตามกระทรวงต่าง ๆ และระเบียบการปกครองภายในกระทรวง อนุโลมตามที่เป็นอยู่ในกระทรวง ทหารบก ทหารเรือ ต้องมีการสอบไล่มานานแล้วจึงจะเป็นนายทหารได้ ส่วนราชการพลเรือนนั้นยังไม่มีการกำหนดความรู้ อย่างไรก็ตาม เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมด มีน้อยไม่พอกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกเฟ้นคนเข้ารับราชการโดยทางเป็นกลาง เป็นยุติธรรม และให้โอกาสแก่ผู้ที่ได้อุตสาหะพยายามเล่าเรียนมีความรู้ดี

อีกประการหนึ่งการปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกัน และให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมด เพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ”^๖

ร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือนดังกล่าว เมื่อผ่านการพิจารณาให้ความเห็นของอภิรัฐมนตรี และเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ แล้วก็ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยมีพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถเป็นนายกรรมการรับเรื่องไปพิจารณาปรับปรุงร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น แล้วส่งให้กรรมการร่างกฎหมายยกเป็นร่างพระราชบัญญัติขึ้น เมื่อเป็นที่พอใจของที่ประชุมเสนาบดีสภาแล้ว ก็ทรงประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๑ เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑” ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับทันทีนับแต่วันประกาศเป็นกฎหมาย แต่ให้เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ เป็นต้นไป^๗ คือ อีกราวปีเศษให้หลัง

วัตถุประสงค์ของระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก

การตราระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีข้อความบ่งบอกไว้ชัดเจนในคำปรารภของระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว ดังนี้

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกัณฑ์การแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้นเนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิชาและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยหม่อมราชวงศ์ไปนี้”^{๑๒}

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น อาจแยกวัตถุประสงค์ของระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้เป็น ๔ ข้อ ดังนี้

๑. เพื่อความเป็นระเบียบและมาตรฐาน กล่าวคือ ก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น หน่วยราชการแต่ละแห่งต่างก็จัดการบรรจุแต่งตั้ง ให้ความดีความชอบ ลงโทษและให้ข้าราชการออกจากราชการตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีกฎหมายวางระเบียบแบบแผนไว้แน่นอน จึงเป็นการลักลั่นหลวมล่าช้าและไม่มีความมาตรฐาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงมุ่งเพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ให้ความดีความชอบ วินัย การลงโทษและการออกจากราชการให้เป็นหลักปฏิบัติและอยู่ในมาตรฐานที่ได้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม และให้มีคณะกรรมการกลางควบคุมตรวจสอบให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่วางไว้

๒. เพื่อความเสมอภาคและยุติธรรม โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ความเสมอภาคและยุติธรรม ทั้งแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการและผู้ที่รับราชการอยู่แล้ว เช่น ให้สิทธิแก่ผู้มีความรู้ความสามารถสมัครเข้ารับราชการได้โดยการสอบแข่งขัน ให้สิทธิเสมอภาคทั้งบุรุษและสตรี ใครมีความรู้ความสามารถดีกว่าก็จะได้รับการบรรจุก่อน และให้มีการพิจารณาความดีความชอบและความผิดโดยยุติธรรม โดยวางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า

๓. เพื่อให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ คือ ได้วางหลักประกันที่จะให้ข้าราชการมั่นใจในการยึดราชการเป็นอาชีพ โดยให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนเป็นผลประโยชน์ตอบแทนการปฏิบัติราชการและครอบครัวสามารถรอชีพอยู่ได้อย่างสมเกียรติตามฐานะรูปเมื่อต้องการออกจากราชการโดยไม่มี ความผิดร้ายแรงก็ให้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ กับทั้งวางหลักป้องกันความสะดุ้งกลัวของข้าราชการที่จะถูกออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรมหรือออกง่าย ๆ โดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้โดยให้หลักประกัน

เช่น เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นที่จะต้องออกจากราชการ ก็ให้มีการสอบสวนพิจารณาโดยคณะกรรมการเพื่อให้ได้ความจริง ความยุติธรรม

๔. เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ราชการดำเนินไปด้วยดีและก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ จึงให้มีการเลือกสรรข้าราชการจากผู้มีความรู้ความสามารถโดยกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้ที่จะเป็นข้าราชการ และให้มีการสอบความรู้ ทั้งเมื่อจะเข้ารับราชการและเมื่อจะเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง กับทั้งกำหนดวินัยให้ข้าราชการต้องรักษาโดยเคร่งครัด เมื่อประกอบกับการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการในการรับราชการเป็นอาชีพ จะทำให้ข้าราชการตั้งใจทำราชการแต่ด้านเดียว ไม่กังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่นด้วยแล้ว ราชการก็จะพร้อมด้วยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ และมีวินัยตั้งใจปฏิบัติราชการโดยเต็มความสามารถ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ราชการอย่างแน่นอน^{๑๓}

ข้อสังเกต วัตถุประสงค์ของการตราระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกนี้มิได้มุ่งวางหลักการให้ข้าราชการประจำวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยสมัยนั้นยังไม่มี การแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ เพราะยังเป็นระยะที่ประเทศไทยปกครองกันในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็นข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ เพิ่งเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕^{๑๔}

ลำดับการตราระเบียบข้าราชการพลเรือน

นับตั้งแต่ได้มีการริเริ่มตราระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ แล้วได้มีการตราระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา โดยแต่ละฉบับมีฐานะเป็น “พระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ลำดับการตราระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ต้นจนถึงฉบับที่ใช้ในปัจจุบันมี ๙ ฉบับด้วยกัน ดังนี้

ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๗๑

ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๗๖

ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๗๙

ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๘๒

ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๘๕

ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๙๕

ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๙๗

ฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๑๘

ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นฉบับที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ เริ่มใช้เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕

ส่วนสาระสำคัญในระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ มีพอสรุปได้ ดังนี้

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมียศคล้ายทหารโดยข้าราชการพลเรือนชั้นสัญญาบัตรอาจมียศดังนี้ มหาอำมาตย์เอก มหาอำมาตย์โท มหาอำมาตย์ตรี อำมาตย์เอก อำมาตย์โท อำมาตย์ตรี รองอำมาตย์เอก รองอำมาตย์โท รองอำมาตย์ตรี ส่วนข้าราชการชั้นราชบุรุษได้แก่ยศราชบุรุษ (มาตรา ๒๖) และกำหนดเงินเดือนตามยศซึ่งสัมพันธ์กับตำแหน่งหน้าที่ คือยศสูงตำแหน่งหน้าที่และเงินเดือนจะสูงตาม แต่ถ้ายศต่ำตำแหน่งหน้าที่และเงินเดือนจะต่ำลงเป็นสัดส่วนโดยตรงกับยศ และกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีลักษณะเป็นข้าราชการประจำ โดยให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ (มาตรา ๑๕) ให้มีการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ โดยถือเกณฑ์ความรู้ความสามารถ (มาตรา ๑๘) และให้มีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.พ.” เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของราชการฝ่ายพลเรือน (มาตรา ๕)

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ยกเลิกยศและเปลี่ยนวิธีกำหนดเงินเดือนตามยศมาเป็นการกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการยิ่งขึ้น กล่าวคือ คนทำงานในตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูงจะได้เงินเดือนมาก คนทำงานในตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบต่ำจะได้เงินเดือนน้อย ตำแหน่งตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มีดังนี้ ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน (มาตรา ๑๒) และได้มีการแก้ไของค์ประกอบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลจากเดิมซึ่งประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๒ คน มาเป็นว่า ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการอีก ๕-๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงทบวงใด ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเข้านั่งประชุมเป็นกรรมการด้วย (มาตรา ๕๘) ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงใหม่ องค์ประกอบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลใหม่นี้ใกล้เคียงกับองค์ประกอบของระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากนี้ชื่อที่ใช้เรียกมาแต่เดิมว่า

“คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน” (ก.ร.พ.) ได้เปลี่ยนมาเป็น “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” (ก.พ.) (มาตรา ๕๗) อย่างที่เรียกชื่อในปัจจุบัน

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยยกเลิกระบบการกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่งมาเป็นกำหนดเงินเดือนตามชั้น (มาตรา ๒๐) โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีชั้น ๕ ชั้น จากสูงไปหาต่ำ ดังนี้ ชั้นพิเศษ ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวา (มาตรา ๑๒) “ชั้น” ตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ นี้อาจกล่าวได้ว่ามีความหมายเหมือนกับ “ยศ” ตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ต่างกันแต่เพียงว่ามีช่วงยาวกว่า สำหรับเหตุผลในการเปลี่ยนวิธีการกำหนดเงินเดือนนี้มีว่า การกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่ง ทำให้การโยกย้ายตัวเจ้าหน้าที่ทำได้ไม่สะดวก เพราะอาจมีผลทำให้ข้าราชการผู้ถูกโยกย้ายได้เงินเดือนต่ำลงจึงเห็นว่าการกำหนดเงินเดือนตามชั้นหรือตามฐานะของบุคคลจะสามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องนี้ได้มากกว่า^{๑๕}

นอกจากนี้ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ ยังได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจปฏิบัติการในการบริหารงานบุคคล เช่น เกี่ยวกับการสอบบรรจุ การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนเงินเดือน เป็นต้น จากเดิมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ไปเป็นอำนาจของกระทรวงทบวงกรมที่จะกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสามารถดำเนินไปโดยรวดเร็วและเหมาะสมยิ่งขึ้น^{๑๖}

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้วางระเบียบให้มีการกระจายอำนาจจาก ก.พ. ไปสู่กระทรวงทบวงกรมมากขึ้น โดยให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัดมีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการตั้งแต่ชั้นจัตวาถึงชั้นเอกออกจากราชการฐานมีมลทินหรือมัวหมอง หรือหย่อนความสามารถได้ หรือพิจารณาการไล่ออก (มาตรา ๔๐)

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้แก้ไขให้ ก.พ.มีอำนาจมากขึ้น เช่น จัดการสอบแข่งขันสำหรับข้าราชการชั้นจัตวา และชั้นตรี พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการไล่ออก ปลดออกที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนทุกชั้น พิจารณาเรื่องการให้ออกฐานหย่อนความสามารถที่เกี่ยวกับข้าราชการชั้นพิเศษ และเอก เป็นต้น^{๑๗}

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้วางระเบียบให้ ก.พ.มีหน้าที่หนักไปในทางออกกฎและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติตาม ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามระเบียบ รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการ ฯลฯ^{๑๘} ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.พ. ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญคือ กรรมการ ก.พ.ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเหมือนกับกรรมการ ก.พ. ตามระเบียบฉบับต้นๆ (มาตรา ๖)

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเช่นนี้ ทำให้ ก.พ.มีความเป็นอิสระน้อยลง และกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะอำนาจในการเสนอแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.กลายเป็นอำนาจสิทธิขาดของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้วางระเบียบให้อำนาจหน้าที่แก่ ก.พ.มากขึ้น เช่น ตัดความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นเนื่องจากใช้บังคับระเบียบข้าราชการพลเรือน รายงานนายกรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามระเบียบฯ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา ๑๑) พิจารณากำหนดขั้นและอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งต่างๆ นอกจากตำแหน่งที่แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นพิเศษ (มาตรา ๒๔) พิจารณาอนุมัติการบรรจุผู้เคยรับราชการมาก่อนกลับเข้ารับราชการ (มาตรา ๓๒, ๓๓) พิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา ๑๐๔)

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้วางระเบียบให้กำหนดเงินเดือนตามตำแหน่งตามระบบการจำแนกตำแหน่ง (position classification) หรือที่เรียกย่อๆ ว่า P.C. ยกเลิก “ขั้น” ซึ่งเป็นขีดขั้นหรือฐานะของบุคคลในองค์การ แต่ได้กำหนดให้มี “ระดับตำแหน่ง” ซึ่งเป็นระดับของงานหรือมาตรฐานกลางของตำแหน่งเป็นบรรทัดฐานในการบริหารงานบุคคลลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ให้น้อยลง เพิ่มอำนาจและบทบาทของหัวหน้าส่วนราชการให้มากขึ้น แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ และวางระเบียบให้ข้าราชการพลเรือนเป็นกลางในทางการเมืองอย่างแท้จริง ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการมากขึ้น ฯลฯ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ “โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.พ. และ อ.ก.พ.สามัญ อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. และ อ.ก.พ.สามัญ การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุและแต่งตั้ง การบำเหน็จความชอบ วินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ สมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สมควรที่จะให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ทั้งนี้ เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นี้ เราจะได้ศึกษากันในรายละเอียดต่อไป เพราะเป็นเนื้อหาหลักของคำบรรยายเล่มนี้

เชิงอรรถ

^๑สมเด็จพระปรมหาราชดำรงราชานุภาพและพระยาราชนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) **เทศาภิบาล** (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา ; ๒๔๙๕) หน้า ๒๔-๒๖.

^๒เพ็ญอักษร หน้า ๑๘-๒๒.

^๓ขวัญชัย เสงพูลธนา **การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ ม.ธ., พ.ศ. ๒๕๑๔) หน้า ๖๕.

^๔เพ็ญอักษร หน้า ๔๔-๕๖.

^๕จารุวรรณ ไวยเจตน์ **การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. ๒๔๖๔-๒๔๗๔** (กรุงเทพฯ : ครุสภาสาธิตพร้าว ; ๒๕๑๗) หน้า ๔๔.

^๖เพ็ญอักษร หน้า ๕๐

^๗พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว **หลักราชการ** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม ; ๒๕๑๔) หน้า ๑-๒๕.

^๘บริการสวัสดิการ ก.พ. ประวัติ ก.พ. **การร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์ ; ๒๕๐๗) หน้า ๑ ของส่วนที่ว่าด้วยการร่าง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑.

^๙เพ็ญอักษร หน้า ๒-๓ ของส่วนที่ว่าด้วยประวัติ ก.พ.

^{๑๐}เพ็ญอักษร หน้า ๒๑-๒๒ ของส่วนที่ว่าด้วยการร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑.

^{๑๑}มาตรา ๒ ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑.

^{๑๒}คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ม.ธ. (รวบรวม) **ประมวล พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๕๐๒** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์ ; ๒๕๐๔) หน้า ๑.

^{๑๓}ประวีณ ณ นคร **คำถาม-แนวตอบ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯลฯ** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภักดีประดิษฐ์ ; ๒๕๑๖) หน้า ๑-๓.

^{๑๔}มาตรา ๘-๑๑ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖.

^{๑๕}บริการสวัสดิการ ก.พ. **อังกแล้ว** หน้า ๓๐-๓๔.

^{๑๖}เพ็ญอักษร หน้า ๓๔-๓๗.

^{๑๗}เพ็ญอักษร หน้า ๓๘.

^{๑๘}เพ็ญอักษร หน้า ๓๘-๓๙.