



บทที่ 3

ปัญหาเกี่ยวกับฐานความคิดทางวินัย

ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เริ่มตั้งแต่มาตรา 65 ถึงมาตรา 93 โดยเป็นตัวบทที่ว่าด้วยฐานความคิดทางวินัยที่ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตั้งแต่มาตรา 65 ถึงมาตรา 82 นอกนั้นเป็นวิธีดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น ซึ่งถ้าอ่านตัวบทที่ว่าด้วยฐานความคิดทางวินัยเรียงไปตามมาตรา อาจทำให้เข้าใจยากและเกิดความสับสนขึ้นได้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้จัดเรียงหมวดหมู่ตัวบทที่ว่าด้วยฐานความคิดทางวินัยขึ้นใหม่ เพื่อสะดวกแก่การศึกษาวิจัย ดังนี้¹

หมวด 1 วินัยที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชา

1. ปฏิบัติตามคำสั่ง (มาตรา 71)
2. ไม่กระทำการขัดผู้บังคับบัญชา (มาตรา 72)
3. ไม่รายงานเท็จ (มาตรา 73)

หมวด 2 วินัยต่อข้าราชการพลเรือน

1. สุภาพเรียบร้อย (มาตรา 76)
2. รักษาความสามัคคี (มาตรา 76)
3. ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ (มาตรา 76)

หมวด 3 วินัยต่อประชาชน

1. สุภาพเรียบร้อย (มาตรา 77)
2. ต้อนรับ (มาตรา 77)
3. ให้ความสะดวกและรวดเร็ว (มาตรา 77)

¹ อุดร ชื่นกลิ่นชูป ; การบริหารงานบุคคล : โรงพิมพ์วิทยากร, กรุงเทพฯ
พ.ศ. 2523 หน้า 306 - 308

4. ให้ความเป็นธรรม (มาตรา 77)
5. ให้ความสงเคราะห์ (มาตรา 77)
6. ไม่คู้หมิ่นเหยียดหยาม (มาตรา 77)
7. ไม่ก่อกวน ช่มเหง (มาตรา 77)

หมวด 4 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่และต่อตนเอง

1. ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ (มาตรา 65)
2. ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 66)
3. ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม(มาตรา 67)
4. ไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่
ราชการของตน (มาตรา 67)
5. ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล (มาตรา 68)
6. ต้องไม่ประมาทเลินเล่อ หรือต้องไม่จงใจ
ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทาง
ราชการ (มาตรา 68)
7. ต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบ
เหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อ
ประเทศชาติ (มาตรา 69)
8. ต้องรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 70)
9. ต้องถือและปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของ
ทางราชการ (มาตรา 74)
10. ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง
หรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 75)
11. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการ
หาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเทียงธรรม
หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่
ราชการของตน (มาตรา 78)
12. ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือ
ตำแหน่งอื่นใดที่คล้ายคลึงกันในทางหุ้นส่วนหรือ
บริษัท (มาตรา 79)

12. ต้องไม่เป็นกรรมการในพรรคการเมืองหรือ
เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง (มาตรา 80)
13. ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว (มาตรา 81)

หมวด 5 วินัยของผู้บังคับบัญชา

ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากจะต้องปฏิบัติตามวินัยทั้ง 4 หมวดดังกล่าวมาแล้ว จะต้องปฏิบัติตามวินัยหมวดที่ 5 นี้อีกด้วย

คือ

1. ต้องส่งเสริม ดูแลระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชา
ปฏิบัติตามวินัย (มาตรา 82)
2. ถ้ารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดทำผิดวินัย ต้อง
ดำเนินการทางวินัยทันที (มาตรา 82)
3. จะต้องไม่ละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติ
หน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 โดยไม่สุจริต (มาตรา 82)

ซึ่งจะได้แยกศึกษาปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนี้

3. 1. วินัยที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชา

3. 1.1 ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา²

² มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงการช้คำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

วินัยที่แยกเป็นองค์ประกอบได้ 5 ประการคือ³

ก. มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คำสั่งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็น

ลายลักษณ์อักษร อาจเป็นการสั่งด้วยวาจาก็ได้

ข. ผู้สั่งต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย

ค. ต้องเป็นการสั่งในหน้าที่ราชการ

ง. ต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของ

ทางราชการ

จ. จะเป็นการผิดวินัยนี้ได้ ผู้ถูกสั่งต้องมีเจตนาไม่ปฏิบัติตาม

คำสั่งนั้น

ตัวอย่างการกระทำความผิดทางวินัยฐานนี้ของข้าราชการ

พลเรือนในมหาวิทยาลัย มีจำนวนพอสมควรแม้จะไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่กระทำความผิดฐานอื่น ๆ และส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ แต่เพิ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.ม. ที่น่าสนใจควร นำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย คือ ข้าราชการตำแหน่งพนักงานห้องสมุด 3 ไ้กระทำความผิดทางวินัยฐานไม่รักษาความสามัคคี ในระหว่างข้าราชการตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก เห็นว่ามีเหตุอันควรปรานีจึง ให้งดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ข้าราชการผู้นี้ไม่ยอมทำทัณฑ์บน ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มหาวิทยาลัยไ้รายงานการลงโทษมายัง ก.ม. ซึ่ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการไ้พิจารณาแล้วมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ 1 มีความเห็นว่าตามนัยมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไ้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นโทษกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และเป็นความผิดครั้งแรก และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรงดโทษ ก็อาจงดโทษโดยใช้มาตรการ

³ ประวิฬ ๗ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-35 ถึงหน้า 1-39

ควบคุมความประพฤติไต่คั้งนี้

1. วากลาวตักเคื่อน
2. ใททำทัตหมบ เป็นหนังสือ

คั้งนั้นกรณีนี้ เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ควรใช้มาตรการประการที่ 2 คือใททำทัตหมบ และไม่ยอมลงชื่อในทัตหมบนั้น ผู้บังคับบัญชาก็อาจเลือกใช้วิธีวากลาวตักเคื่อนก็ได้ คั้งนั้นการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ใทเลือกวิธีวากลาวตักเคื่อนแทน แต่กลับสั่งลงโทษฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาก็ฐานหนึ่งนั้นไม่มาจะถูกตอง และกรณีเช่นนี้ไม่มาจะถือว่า เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาตามนัยมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ฝ่ายที่ 2 มีความเห็นว่า กรณีการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งใททำทัตหมบนั้นมาจะถือว่าเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในทางราชการ ตามนัยมาตรา 71 แล้ว เมื่อข้าราชการคั้งกล่าวไม่ยอมทำทัตหมบและไม่ยอมลงชื่อในหนังสือทัตหมบคั้งกล่าวจึง เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในที่สุด อ.ก.ม. มีมติคั้งนี้

1. มีมติใทตอบรับทราบในเรื่องระดับโทษใท
2. สำหรับประเด็นการพิจารณาว่าจะ เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือไม่นั้น เป็นประเด็นข้อกฎหมายซึ่งควรหาข้อยุติเพื่อ เป็นแนวทางในการพิจารณา จึงมอบหมายใทฝ่ายเลขานุการนำ เสนอ อ.ก.ม. กฎหมายเพื่อพิจารณาต่อไป⁴ ซึ่งขณะนี้เรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการนำ เสนอ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการพิจารณา

ตัวอย่างของ ก.พ. เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงยังไม่มีแต่มีตัวอย่างใกล้เคียงที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำมาพิจารณาเปรียบเทียบได้คือ ข้าราชการผู้หนึ่งใทยกยอก เงินหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบไป กรมเจ้าสังกัดใทสั่งลงโทษใทข้าราชการผู้นี้ออกจากราชการไปแล้ว และใทสั่งลงโทษตัดเงินเดือนนาย ก. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารัฐมนตรีกระทรวงรักษาผลประโยชน์ของทางราชการบกพร่องในการควบคุมดูแลเป็นเหตุใทผู้อยู่ใทบังคับบัญชาก็ยกยอกเงินหลวงไป พร้อมทั้งใทสั่งใทนาย ก. ชดใช้เงินที่ผู้อยู่ใทบังคับบัญชาก็ยกยอกไปค้วย นาย ก. ไทแย้งว่าตนไม่ใทบกพร่องไม่

⁴ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 3/2530 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2530

ควรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจึงไม่ยอมชดใช้เงินตามคำสั่งและไม่ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ตามคำสั่ง
กรมเจ้าสังกัดจึงสั่งลงโทษไล่นาย ก. ออกจากราชการฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุ
ให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง นาย ก. ใต่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.

ก.พ. วินิจฉัยว่าความมุ่งหมายของวินัยทัณฑ์ คงมิได้มุ่งที่จะบังคับให้ผู้อยู่ใต้งบังคับ-
บัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาทุกประการโดยไม่มีข้อยกเว้นของคำสั่งที่จะต้องปฏิบัติ
ตามนั้น นอกจากจะต้องเป็นคำสั่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งโดยชอบด้วย
กฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ยังต้องเป็นคำสั่งให้ปฏิบัติราชการและผู้อยู่ใต้งบังคับ-
บัญชาต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วย
เฉพาะเรื่องนี้ ก.พ. เห็นว่าการบังคับให้ชำระหนี้ในมูลละเมิดซึ่งยังโต้แย้งกันอยู่เช่นนี้ เป็นกรณี
ที่จะต้องฟ้องร้องบังคับคดีทางศาล ผู้บังคับบัญชาไม่อยู่ในฐานะที่จะสั่งบังคับให้ปฏิบัติตามได้
เพราะไม่ใช่คำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ให้ชำระหนี้เช่นนี้ มีฐานะ
แต่เพียงคำบอกกล่าวเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามธรรมดาเท่านั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นคำสั่งตาม
ความหมายของวินัยทัณฑ์ จึงยังถือไม่ได้ว่า นาย ก. มีความผิดฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา⁵

จากตัวอย่างของ ก.พ. ดังกล่าว ก.พ. ใต่วางหลักในวินัยทัณฑ์ไว้ว่า จะต้อง
เป็นไปตามหลักทั้งสองประการ คือ

- 1) ต้องเป็นคำสั่งในหน้าที่ราชการของผู้สั่ง
- 2) ต้องเป็นคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ

ฉะนั้น กรณีตามตัวอย่างของ ก.ม. ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเข้าตาม
หลักข้อ 1) คือ เป็นคำสั่งในหน้าที่ราชการของผู้บังคับบัญชาเพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชา
สั่งให้ผู้ใต้งบังคับบัญชาทำทัณฑ์บนไว้เป็นหนังสือได้ แต่การทำทัณฑ์บน นั้นผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่การ
ปฏิบัติราชการ ดังนั้น คำสั่งให้ทำทัณฑ์บนผู้เขียนเห็นว่าไม่ถือ เป็นคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ จึงถือ
ว่ากรณีตามตัวอย่างของ ก.ม. ไม่เป็นความผิดฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่นเดียวกับ
กรณีให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายแห่งของ ก.พ. กรณีของ ก.ม. เมื่อข้าราชการผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บน
ผู้บังคับบัญชาจึงควรยกเลิกการทำทัณฑ์บนและสั่งลงโทษในความผิดเดิมได้ ตามกฎหมายต่อไป

⁵ มติ ก.พ. ในประวัติ ๗ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-37

3.1.2 ไม่กระทำการข่มขู่บังคับบัญชา⁶

องค์ประกอบของวินัยชนนี้ แยกได้ 3 ประการคือ⁷

- ก. เป็นการปฏิบัติราชการ
- ข. เป็นการกระทำการข่มขู่บังคับบัญชาเหนือตน
- ค. เป็นข่มขู่บังคับบัญชาตามกฎหมาย

ตัวอย่างในความคิดฐานนี้ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีน้อยมากจนทำให้ดูเหมือนว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยรักษาวินัยในบทนี้อย่างเคร่งครัด ไม่ค่อยมีผู้ฝ่าฝืน แต่ ตามความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าเป็นวินัยชนที่มีปัญหามากที่สุดหนึ่ง สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะพบได้เสมอว่า หัวหน้าภาควิชา ผู้อำนวยการสถาบัน คณบดี หรืออธิการบดี มีหนังสือราชการถึงรัฐมนตรี หรือ นายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านคณะ มหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัย จนบางครั้งก่อให้เกิดความสับสนขึ้นแก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น เคยมีกรณีทีคณะหรือมหาวิทยาลัยมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้สอบถามรายละเอียดจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แต่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบได้ เพราะไม่ทราบเรื่องมาก่อน เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่ได้เสนอหนังสือผ่านทบวงมหาวิทยาลัยตามระเบียบงานสารบรรณ ในที่สุดทบวงมหาวิทยาลัยก็มีหนังสือเวียนแจ้งให้มหาวิทยาลัย/สถาบันต่าง ๆ ที่จะเสนอเรื่องถึงนายกรัฐมนตรีให้เสนอเรื่องผ่านทบวงมหาวิทยาลัย แต่ไม่ได้จำกัดเคร่งครัดในกรณีภาควิชา หรือคณะ มีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัยโดยไม่ผ่านอธิการบดี หรือถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยไม่ผ่านปลัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงยังคงปรากฏกรณีเช่นนี้ตลอดมา โดยไม่มีผู้ใดทักท้วงเรื่องขึ้นมาพิจารณาว่าเป็นความผิดทางวินัยฐานกระทำการข่มขู่บังคับบัญชาแต่อย่างใดซึ่งความเห็นของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เห็นว่าหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวิชาการ

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 72 "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข่มขู่บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษคราว"

⁷ ประวิทย์ ฌ นคร และคณะ, คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-42

มหาวิทยาลัยหรือคณะ ตลอดจนภาควิชาต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้เองตามลำพังโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบงานสารบรรณ แต่ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าในบางกรณีเป็นเรื่องที่ยากต่อการวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องทางวิชาการหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีลักษณะงานพิเศษแตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรมโดยทั่วไป แต่เมื่อกฎหมายยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยก็ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เว้นแต่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบราชการในส่วนนี้ให้ชัดเจนเสียก่อน

3.1.3 ไม่รายงานเท็จ⁸

วินัยที่แยกเป็นองค์ประกอบได้ 3 ประการคือ⁹

- (ก) ต้องมีการรายงานจะควยวาทหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้
- (ข) ข้อความที่รายงาน เป็นเท็จ
- (ค) เป็นการรายงานต่อผู้บังคับบัญชา

วินัยที่มีข้าราชการกระทำความผิดพอสมควร ปรากฏว่าเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยได้ขาดราชการ และได้มามีใบลาป่วยเป็นเท็จและให้ลดค่าต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเท็จในภายหลัง จึงถูกลงโทษทั้งสองฐานะคือ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการและฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาประกอบกัน บางรายเป็นกรณีข้าราชการสาย ก. ที่ลาศึกษาต่อต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดวันลาแล้วยังศึกษาไม่จบจึงได้ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อขอให้ทางราชการอนุมัติให้ตนอยู่ศึกษาต่อไป โดยบางรายใช้วิธีการรายงานเท็จ และถูกจับได้ จึงถูกลงโทษทางวินัยฐานนี้ด้วย

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 73 "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาการรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องบอกถือว่า เป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอัน เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

⁹ ประวิฬ ๗ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-49

ตัวอย่าง

นายสุทธิพันธ์ ตำแหน่งอาจารย์ ตรีบัณฑิตโหลลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดวันลาแล้วยังศึกษาไม่สำเร็จ นายสุทธิพันธ์ จึงได้ทำเรื่องขอขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อ โดยมีหนังสือของอาจารย์ที่ปรึกษาแจ้งมาด้วยว่า สาเหตุที่นายสุทธิพันธ์ ไม่สามารถลาศึกษาให้สำเร็จภายในเวลาที่ตรีบัณฑิตได้ เนื่องจากอาจารย์ที่ปรึกษาไม่อยู่ได้เดินทางไปต่างประเทศ ทางราชการโคโนมติให้นายสุทธิพันธ์ ลาศึกษาต่อได้ แต่ต่อมาภายหลังได้ทราบวาลายมือของอาจารย์เป็นลายมือปลอม มหาวิทยาลัยจึงทำการสอบสวน ปรากฏว่า นายสุทธิพันธ์ ได้ให้การยอมรับว่าได้ เป็นผู้เขียนหนังสือของอาจารย์ที่ปรึกษาและลงนามเอง เป็นเท็จ เนื่องจากเกรงว่าถ้าไม่มีหนังสืออ้างเหตุผลของอาจารย์ที่ปรึกษามากด้วย ทางราชการจะไม่อนุมัติให้ลาต่อ มหาวิทยาลัยจึงสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย และการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีมติว่าโทษที่ลงแก่ นายสุทธิพันธ์ เหมาะสมแล้วให้ตอบรับทราบได้^{๑๐}

ส่วนใหญ่ของผู้ที่กระทำคามผิดฐานนี้ เป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง แต่มีกรณีตัวอย่างข้าราชการระดับสูงที่กระทำคามผิดฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีให้เห็นสมควรนำมากล่าวไว้ด้วยคือ

ตัวอย่าง

นายเจียม ตำแหน่งอาจารย์ชั้นพิเศษ ได้กระทำผิดวินัยฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ความมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 โดยมีกรณีกระทำผิดคือ จัดทำคำชี้แจงหน้าที่ ปริมาณและคุณภาพของงานตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ อยู่ไม่ตรงความเป็นจริง มหาวิทยาลัยเห็นว่ายังไม่เสียหายแก่ราชการ จึงลงโทษตัดเงินเดือน 10% มีกำหนด 6 เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2519 เป็นต้นไป

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า

1. นายเจียม รายงานเท็จตามข้อกล่าวหาเพราะการชี้แจงปริมาณงานและ

¹⁰ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 6/2527

คุณภาพของงานเกินความจริงอย่างมาก เป็นการหลอกลวงผู้บังคับบัญชาตั้งแต่อธิการบดี ก.ม. และ ค.ร.ม. ให้หลงเชื่อจนกระทั่งไคมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ โดยตนเองไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับเช่นนั้น จึงเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชานำให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง และถือเป็นการประพฤตินิโครอย่างร้ายแรงควย

2. ความเสียหายตามข้อที่ 1 ทำให้รัฐต้องเสียเงินในการที่จะต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ นายเจียม เพิ่มขึ้น

กึ่งนั้นการที่ผู้บังคับบัญชา ไคมีคำสั่งลงโทษให้ตัดเงินเดือน 10% มีกำหนด 6 เดือน จึงเป็นกาจไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด เห็นควรลงโทษปลดออกจากราชการ แต่โดยที่มีเหตุอันปรานีเพราะรับสารภาพและไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน จึงเป็นเหตุอันควรปรานีลดหย่อนโทษ

อ.ก.ม. จึงมีมติลงโทษให้ นายเจียม ออกจากราชการ¹¹

ก.ม. พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับมติของ อ.ก.ม. นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ นายเจียม ออกจากราชการตามมติ ก.ม.

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ เพราะโดยปกติแล้วเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าผู้ที่จัดทำคำชี้แจงหน้าที่ ปริมาณ และคุณภาพของงานเพื่อขอกำหนดตำแหน่งของตนเองให้สูงขึ้น มักจะเขียนเกินเลยไปจากที่เป็นความจริงบ้างโดยไม่ได้อธิว่าเป็นความผิดแต่อย่างใด แต่กรณีนี้เนื่องจากได้เขียนเกินเลยไปจากที่เป็นจริงอย่างมาก และมีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาลงเชื่อ จึงเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

3. 2. วินัยต่อข้าราชการพลเรือน

วินัยทนี้มีเพียงมาตราเดียวแต่แยกฐานความผิดออกได้เป็น 3 ประการคือ¹²

3. 2.1 ตองสุภาพเรียบร้อย

¹¹ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 8/2521

เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2521

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 76

3. 2.2 ต้องรักษาความสามัคคี

3. 2.3 ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ

วินัยที่มีข้าราชการกระทำผิดจำนวนพอสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับความผิดฐานอื่น ๆ แต่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการทะเลาะเบาะแว้งระหว่างข้าราชการด้วยกันและหลายกรณีจะผิดฐานประพฤติน่าประหลาดใจ เนื่องจากมีการทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน แต่ไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ควรนำมาศึกษา

3. 3. วินัยต่อประชาชน

วินัยที่มีเพียงมาตราเดียวแต่แยกฐานความผิดออกได้เป็น 7 ประการคือ¹³

3. 3.1 ต้องสุภาพเรียบร้อย

3. 3.2 ต้องต้อนรับ

3. 3.3 ต้องให้ความสะดวก

3. 3.4 ต้องให้ความเป็นธรรม

3. 3.5 ต้องให้ความสงเคราะห์

3. 3.6 ไม่คุกคามเหยียดหยาม

3. 3.7 ไม่กดขี่ ช่มเหง

กรณีจะเป็นความผิดตั้งแต่ข้อ 3.1 ถึงข้อ 3.5 ใดก็ตามเมื่อใดกระทำความผิดต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ อันเกี่ยวกับหน้าที่ราชการของตนเท่านั้น

ส่วนกรณีที่จะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงโดยการคุกคาม เหยียดหยาม กดขี่หรือช่มเหง ราษฎรใดจะต้องเข้าองค์ประกอบ 4 ประการ คือ¹⁴

1. ผู้กระทำผิดต้องกระทำในฐานะที่เป็นข้าราชการ
2. ผู้ถูกคุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือช่มเหง ต้องอยู่ในฐานะ "ราษฎร" คือมีฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ ซึ่งต้องเป็นคนไทย ต่างจากคำว่า "ประชาชน" ซึ่งหมายถึงบุคคลทั่วไป อาจเป็นชาวต่างประเทศก็ได้
3. ผู้กระทำใดกระทำโดยมีเจตนาหรือจงใจที่จะคุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือช่มเหง
4. การคุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือช่มเหงราษฎรนั้น มีผลเสียกระทบถึงภาพพจน์ส่วนรวมของข้าราชการหรือของทางราชการ

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 77

¹⁴ ประเวศ น นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-67 ถึงหน้า 1-69

จากการสำรวจจำนวนผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยฐานนี้ในรอบ 6 ปี คือ ปี พ.ศ.2522 ถึงปี พ.ศ.2527 ปรากฏว่าไม่มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยถูกลงโทษในฐานความผิดดังกล่าวเลย แต่จากการศึกษาตัวอย่างการลงโทษฐานอื่น ๆ ที่รายงานมายัง ก.ม.พบว่า มีผู้ที่กระทำความผิดฐานนี้บ้าง แต่มหาวิทยาลัยเห็นว่าเป็นความผิดฐานประพฤติก้าว จึงได้สั่งลงโทษฐานประพฤติก้าว และบางรายก็ได้ออกจากราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างข้าราชการที่กระทำผิดดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะงานของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ไม่ใช่งานที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง นอกจากงานของโรงพยาบาลในสังกัดมหาวิทยาลัย จึงมีผลทำให้โอกาสที่จะกระทำความผิดฐานนี้ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีน้อยมาก

ตัวอย่าง

นายสาคร ตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล ระดับ 1 ได้กระทำอนาจารต่อผู้ป่วยสตรี ซึ่งถูกวางยาสลบและผ่าตัด นายสาคร ได้เข้าไปวัดความคันโลหิตของผู้ป่วย ขณะที่ยังไม่รู้ลึกทั่วทั้งจากฤทธิ์ยาสลบ โดยได้ให้ผู้ป่วยจับอวัยวะเพศของตนไว้ขณะวัดความคัน ต่อมานายสาคร ได้เข้าไปวัดความคันอีก 3-4 ครั้ง ในขณะที่ผู้ป่วยรู้สึกตัวแล้วโดยบังคับข่มขู่ให้ผู้ป่วยซึ่งยังเจ็บปวดจากพิษบาดแผลที่ผ่าตัด จับอวัยวะเพศของตนในขณะที่วัดความคันทุกครั้ง หลังจากผู้ป่วยช่วยตัวเองได้แล้วจึงได้ร้องเรียนขึ้น มหาวิทยาลัยได้สั่งลงโทษให้ออกจากราชการฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการกระทำของนายสาคร เป็นการประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ซึ่งบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวไม่พึงจะกระทำอย่างยิ่ง การที่มหาวิทยาลัยสั่งลงโทษให้นายสาคร ออกจากราชการตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โทษยังไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติให้ลงโทษไล่นายสาคร ออกจากราชการ เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518¹⁵

¹⁵ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 3/2524

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ลงโทษไล่นายสาคร ออกจากราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีนั้นนอกจากจะผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงแล้วยังเข้าข่ายเป็นความผิดฐานกักขังหมิ่นเหม่ง ราชฎรตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 อีกด้วย แต่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพียงฐานเดียว ก.ม.เองก็ได้พิจารณาเพียงฐานเดียวไม่ได้ให้เทียบฐานความผิดดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.4. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่และต่อตนเอง

3.4.1 ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ¹⁶

วินัยนั้นยังมิได้เป็นฐานความผิด เป็นเพียงบัญญัติให้ข้าราชการต้องทำตามบทวินัย ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เท่านั้น

3.4.2 ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹⁷

ปรากฏว่าทั้ง ก.พ.และ ก.ม.ยังไม่เคยมีตัวอย่างความผิดฐานนี้เลย เพราะเป็นเรื่องยากที่วินิจัยว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาจะกระทำความผิด

ตัวอย่าง

นาย ก. ตำแหน่งอาจารย์ ระดับ 4 ถูกมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์หักเงินเดือน 10% มีกำหนด 3 เดือน กรณีกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือมติ คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยมีกรณีความผิดคือ ใ้ขออนุมัติ ผู้บังคับบัญชาลาพักผ่อนประจำปี แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เดินทางไปเยือนประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยไม่ขออนุมัติผู้บังคับบัญชาตามระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า โทษที่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เหมาะสมกับความผิดแล้ว จึงมีมติให้ตอบรับทราบได้¹⁸

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 65

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 66

¹⁸ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 1/2526

ตัวอย่าง

นาย ป. ตำแหน่งอาจารย์ ระดับ 6 ถูกมหาวิทยาลัยสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน
จำนวน 2 ชั้น กรณีกระทำผิดวินัยฐานจงใจฝ่าฝืนและไม่นำพาต่อระเบียบวินัยกฎข้อบังคับของ
ทางราชการ และมีมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ.2518 โดยมีกรณีความผิดคือได้เดินทางไปประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซีย โดย
ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และถูกลงโทษภาคทัณฑ์ต่อมาได้กระทำ
ความผิดซ้ำอีกในระยะเวลาใกล้เคียงกัน โดยได้เดินทางไปประเทศสังคมนิยมเวียดนาม โดย
ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน
2 ชั้น

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่าโทษที่
มหาวิทยาลัยลงแก่ นาย ป. เหมาะสมกับความผิดแล้ว จึงมีมติให้ตอบรับทราบ¹⁹

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตัวอย่างข้าราชการทั้งสองรายใกล้เคียงกับความผิดฐานนี้ หากเป็น
ข้าราชการตำแหน่งอื่นอาจเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ข้าราชการทั้งสองราย
ก.ม. เห็นว่าการให้ถือปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด อาจเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในทาง
วิชาการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยที่จะต้องนำความรู้ทางวิชาการที่ถูกต้อง
มาสอนแก่นักศึกษา จึงเห็นควรลงโทษในสถานเบาเพื่อให้โอกาสได้ทำงาน เป็นประโยชน์ต่อไป

3.4.3 ท้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม²⁰

ปัญหาของวินัยพจน์อยู่ที่คำว่าหน้าที่ราชการ ซึ่งหมายความเฉพาะหน้าที่ราชการ
โดยตรงเท่านั้น หน้าที่อื่นที่ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงไม่อยู่ในความหมายของคำว่าหน้าที่ราชการ
ตามมาตรานี้

¹⁹ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 1/2526
เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2526

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 67 วรรคแรก

การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ราชการในเรื่องใดหรือไม่นั้น มีแนวพิจารณา

ดังนี้

- ก. พิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบ
 - ข. พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
 - ค. พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา
 - ง. พิจารณาจากพฤติการณ์ที่สมัครใจ เข้าผูกพันตนเอง
- รายละเอียดจะโคกลาวรวมกับข้อ 3.4.4

3.4.4 ไม่อาศัย หรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน²¹ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ใ้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²²

องค์ประกอบที่จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นมี แยกออกได้ 3 ประการ คือ

- ก. ต้องมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ
- ข. ใ้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ คำว่ามิชอบนั้น อาจแยกได้ ดังนี้

(1) มิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาหรือ

มติคณะรัฐมนตรี

(2) มิชอบด้วยแบบธรรมเนียมของทางราชการ

(3) มิชอบด้วยธรรมเนียมองคลองธรรม

ค. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นใ้ประโยชน์ที่มีควรได้

ความผิดทางวินัยฐานนี้ทั้ง เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ถือเป็น บทวินัยที่หนักที่สุด และมีผลเสียหายต่อประเทศชาติมากที่สุด จึงมีมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบ ของทางราชการกำหนดแนวทางการดำเนินการแก่ผู้ทุจริตมากที่สุด เช่น กรณีทุจริตต่อหน้าที่มี

²¹ ประวิณ ณ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-10 ถึงหน้า 1-11

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 67 วรรคสอง

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 67 วรรคสาม

มติคณะรัฐมนตรีให้ลงโทษไล่ออกจะปราณีโทษได้เพียงปลดออกจากราชการ เท่านั้น²⁴ มติ
คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีทุจริตในการสอบในสถานหนัก²⁵
มติ ก.พ. กำหนดให้ลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีทุจริต เบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ
เดินทาง และเงินอื่นในทำนองเดียวกัน เป็นเท็จ²⁶ มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ฟ้องคดีอาญาแก่
ผู้ทุจริตเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินทุกเรื่อง²⁷ และห้ามถอนคำร้องทุกข์ หรือถอนฟ้อง แก่ผู้กระทำผิด
อาญา เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน²⁸ นอกจากนี้ยังให้หลักเลี้ยงไม่รับผู้ที่เคยกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
ราชการมาแล้วกลับเข้ารับราชการอีก²⁹ เป็นต้น

ซึ่งปรากฏว่าในความผิดฐานนี้ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำผิดมากพอ
สมควร

ตัวอย่าง

มหาวิทยาลัยลงโทษตัดเงินเดือน นายอุทัย ตำแหน่งอาจารย์ 10% มีกำหนด
4 เดือน กรณีไต่กระทำผิดวินัย ฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทาง
ราชการ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

²⁴ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 125/2503
ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503

²⁵ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0401/ว. 50
ลงวันที่ 12 เมษายน 2511

²⁶ มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 0905/ว. 6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511

²⁷ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร. 0201/ว. 145
ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2517

²⁸ มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร. 0201/ว. 97
ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2523

²⁹ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีที่ น.ว. 43/2504
ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2504

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการ
 ให้นายอุทัย ซึ่งช่วยปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่การเงิน เฉพาะเงินรายไคของคณะ ไคเก็บเงิน
 รายไคของคณะโดยมิไคปฏิบัติตามระเบียบการ เก็บเงินที่มหาวิทยาลัยไคกำหนดไว้ อีกทั้งยังมีไค
 มีการทำบัญชีรายรับรายจ่ายใหญ่ถูกต้อง เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและ
 แบบธรรมเนียมของทางราชการ และเมื่อเจ้าหน้าที่ คตง. มาตรวจสอบ พบว่ามีเงินสตออยู่ใน
 ตู้เซฟเพียงสองพันบาทเศษ และปรากฏว่า นายอุทัย นำเงินที่เหลือออกจากรัณฝากรณาการหลังจาก
 เจ้าหน้าที่ คตง. ไคเข้ามาตรวจบัญชีแล้วเป็นเวลาประมาณเดือนกว่า พฤติการณ์ดังกล่าวนี้เชื่อ
 ไคว่า นายอุทัยไคกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยนำเงินที่เหลือไปหมุนใช้หาผลประโยชน์
 ส่วนตัว แต่เนื่องจากพยานหลักฐานที่ปรากฏยังไม่แจจชัดที่ไคยว อ.ก.ม. จึงมีมติไคนายอุทัย
 ออกจากราชการ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
 ฐานมีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนและเห็นว่า การที่คณบดีในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง
 โดยไคกำหนดนโยบายที่จะปกปิด เงินรายไคของคณะไม่ไคนำส่ง เป็นเงินรายไคของมหาวิทยาลัย
 และไคปฏิบัติหน้าที่บกพร่องประมาท เลิน เลอะ เลยไม่ควบคุมดูแลการเงินของคณะไคเป็นไปตาม
 ระเบียบของทางราชการ ไม่วางกฎเกณฑ์ ระเบียบ การใช้จ่ายเกี่ยวกับการเงินและควบคุม
 ดูแลการใช้จ่ายเงินใหญ่ถูกต้อง ไม่เคยตรวจสอบบัญชีการเงินหรือแต่งตั้งผู้ไคไคตรวจสอบเลย
 อันเป็นช่องทางไคเกิดการทุจริตขึ้นไคงาย จึงเห็นสมควรเสนอ ก.ม. เพื่อพิจารณาเสนอ
 ทัณฯ นายกรัฐมนตรี สั่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยแก่คณบดีตามความ
 ในมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ก.ม. พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ
 ราชการกรณีเห็นว่า การกระทำของนายอุทัย เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบ
 และแบบธรรมเนียมของทางราชการ เพราะไคกระทำผิดระเบียบของทางราชการหลายข้อ
 หลายประเด็นด้วยกัน จะอ้างสาเหตุว่าไม่ระเบียบไม่ไค ส่วนกรณีไค อ.ก.ม. เห็นว่าพฤติกรรม
 ของนายอุทัย เป็นการส่อเจตนาทุจริตเข้าชั้นมีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน จึงมีมติไค
 ออกจากราชการตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
 นั้น ก.ม. ไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่า พฤติกรรมของนายอุทัย เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
 เพราะเมื่ออาจารย์ในคณะมาขอเบิกเงินค่าทดสอบวัสดุ นายอุทัย ไคออกกับอาจารย์ท่านนั้น
 ไปว่าเงินหมดไม่ไคให้เบิก แต่ภายหลังเมื่อมีการตรวจสอบพบว่ามีเงินเหลืออยู่ไคจำนวนมาก

กลับอ้างว่าไม่ให้เบิกเงิน เนื่องจากเห็นว่าผิดระเบียบการเงินของมหาวิทยาลัย ตามที่ไต่ปรัक्षा กับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ทั้ง ๆ ที่ควรจะไปปรึกษากับมหาวิทยาลัยก่อน และถ้าเห็นว่าผิดระเบียบเช่นนั้น ก็ควรจะไปแจ้งให้อาจารย์ที่มาขอเบิกทราบตามความจริง หรือแจ้งให้ผู้นั่งกับบัญชีทราบ แต่กลับซ่อนเร้นเรื่องแล้วจึงมาอ้างกับกรรมการสอบสวนภายหลัง ต่อมาเมื่อทางคณะกรรมการสอบสวนพบว่ามีเงินจากบัญชีที่ไต่แจ้งให้นายอุทัย นำเงินมาเข้าบัญชีธนาคารของคณะถึง 2 ครั้ง แต่นายอุทัยก็ไม่ปฏิบัติตาม จนกระทั่งเมื่อ คตง. ไต่เข้ามาตรวจสอบบัญชี ก็พบว่าเงินสดเหลืออยู่เพียง 2 พันกว่าบาท เท่านั้นขาดหายไปถึง 8 หมื่นกว่าบาท และนายอุทัยก็นำเงินที่ขาดบัญชีฝากธนาคาร หลังจากนั้นประมาณเดือนกว่า ที่ประชุมจึงเชื่อว่าการที่เงินจากบัญชีไปนั้น เนื่องจากนายอุทัย นำไปหมุนใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซ่อวางคาง ๆ ของนายอุทัย ไม่มีเหตุผลอันควรรับฟังได้ ถึงแม้นายอุทัย จะไม่มีเจตนาเอาเงินจำนวนนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนก็ตาม แต่ก็เป็นการแสวงหาประโยชน์จากเงินของทางราชการ จึงเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ ก.ม. เห็นว่าเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วยังไม่สมควรนำมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวันที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้กับกรณีนี้

ก.ม. จึงมีมติให้ลงโทษให้นายอุทัยออกจากราชการ ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการตามมาตรา 67 และ 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และมีมติเห็นชอบด้วยกับ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ในประเด็นที่ให้เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี สั่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยแก่คตง. ในขณะนั้นต่อไป ตามมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตัวอย่าง มหาวิทยาลัยได้สั่งลงโทษทัณฑ์เงินเดือน นายชัชวาลย์ ตำแหน่งอาจารย์
จำนวนร้อยละ 10 มีกำหนด 2 เดือน กรณีกระทำผิดวินัยฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน
หาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทาง
ราชการ ตามมาตรา 67 วรรคสอง และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีกรณีกระทำผิด คือ ใต้น้ำกล้องสำรวจและอุปกรณ์สำรวจของภาควิชา
ไปใช้หาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ได้รับอนุญาต

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าพฤติการณ์
ของนายชัชวาลย์ เป็นการกระทำผิดวินัยฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาผลประโยชน์
ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ตามมาตรา 67 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 แต่ไม่เป็นความผิดฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ
ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เนื่องจากหน่วย
ราชการไม่สามารถออกกระเปาะใบ ๑ ที่จะอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดนำทรัพย์สินของทาง
ราชการไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นได้

อ.ก.ม. วิสามัญฯ จึงมีมติให้ตอบรับทราบได้โดยแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวให้มหาวิทยาลัย
ทราบ และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการแจ้งพฤติการณ์การกระทำผิดกรณีนำทรัพย์สิน
ของทางราชการไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นให้มหาวิทยาลัย/สถาบันทราบ เพื่อเป็น
การป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดขึ้นอีก³¹

ข้าราชการที่กระทำความผิดตามมาตรานี้ส่วนใหญ่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
โดยตรง แต่ถ้าเป็นกรณีทุจริตที่ผู้กระทำไม่ได้มีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้น ๆ เช่น การเบิก
ค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ หรือกรณีทุจริตอื่น ๆ จะไม่ถูกลงโทษตามมาตรานี้ แต่จะถูกลงโทษในความผิด

³¹ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 8/2529

ฐานประพจน์ชั่ว ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป ความผิดความผิดที่ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดตรงไปตรงมา และพยานหลักฐานชัดเจนในตัวเอง จึงไม่ค่อยมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายมาสู่การพิจารณาของ ก.ม.

3. 4.5 ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ³²

วินัยหน้าที่โดยลักษณะทั่วไปยังไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นวินัยมาตราเดียวกับ
ขอ 3.4.6

3. 4.6 ต้องไม่ประมาท เลิน เลอ หรือต้องไม่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ³³

วินัยหน้าที่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง วินัยทั้งสองข้อนี้อยู่ในมาตราเดียวกัน หลักการสำคัญของวินัยหน้าที่การให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่กระทำการโดยจงใจหรือประมาท เลิน เลอ

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้กระทำ ความผิดความผิดที่มากพอสมควร ส่วนใหญ่เกิดจากความหลงลืมและประมาท เลิน เลอ และส่วนใหญ่จะเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย มีบางรายที่ได้กระทำความผิดไปโดยจงใจ เช่น กรณีอาจารย์สองรายที่ได้เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ดังได้ยกมากล่าวไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา

วินัยมาตรานี้มีลักษณะใกล้เคียงกับความผิดทางวินัยฐานไม่เชื่อและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการตามมาตรา 74 มากที่สุด จนบางครั้งไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ เมื่อมีการส่งลงโทษทางวินัยว่าไม่สามารถแยกลักษณะของการกระทำผิดได้อย่างชัดแจ้ง ผู้มีอำนาจมักจะลงโทษทั้งสองมาตราประกอบกัน นอกจากนี้ วินัยทั้งสองมาตรานี้ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดส่วนหนึ่งเป็นผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัยบางท่านอาจไม่มีความรู้ในกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงกระทำ

32

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 68

33

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 68

ความคิดไปโดยไม่ตั้งใจ บางท่านอาจมีความรู้กฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่กระทำ
ความคิดไปโดยประมาท เลินเล่อ หรือบางท่านอาจรู้และเข้าใจในกฎหมายและระเบียบของทาง
ราชการ เป็นอย่างดี แต่ตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามก็ได้

แต่ตามความเข้าใจของผู้เขียน เชื่อว่าส่วนใหญ่เกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจในกฎหมาย
ระเบียบ และกฎเกณฑ์ของทางราชการมากกว่าที่จะกระทำไปโดยตั้งใจ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารของ
มหาวิทยาลัย นับตั้งแต่ อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/วิทยาลัย และหัวหน้าภาควิชา ต่างได้
รับการ เลือกลงและแต่งตั้งมาเป็นเทอม ความกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมาย

ส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้บริหารที่ผ่านงานด้านบริหารมาเป็นเวลานาน เหมือนกับผู้บริหาร
ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ผ่านงานมาตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ชั้นต้นจนทราบและเข้าใจใน
กฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นอย่างดี คุณสมบัติของผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้กำหนด
ประสบการณ์ในทางบริหารไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้นโอกาสที่มหาวิทยาลัยจะมีผู้บริหารที่ไม่ทราบ
และไม่เข้าใจในกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และไต่กระทำการอันเข้าข่ายเป็นความผิด
ตามวินัยที่นี้จึงมีมาก

ตัวอย่างที่ 1

มหาวิทยาลัยรายงานการกล่าวทักเตือน นาย ข ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ระดับ 10
กรณีกระทำผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 68 วรรค 1 แห่งพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยมีกรณีกระทำความผิดกล่าวคือ เมื่อครั้งดำรง
ตำแหน่งอธิการบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เรื่อง เบิกค่าพาหนะเดินทางเป็นเท็จ
ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้ว เห็นว่าเป็นการกระทำผิดที่เกิดจากการไม่
ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย อันเป็นความผิดตามมาตรา 68 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 แต่มีเหตุอันควรปรานี จึงให้ยกโทษโดยเสนอให้กล่าว
ทักเตือน นาย ข ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีมติให้ตอบรับทราบ

ไป³⁴

³⁴ มติ อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 10/2529

ตัวอย่าง 2

อธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำวินัยอย่างร้ายแรงโดย

1. ออกหนังสือยินยอมให้บริษัท เอกชนในชนบทในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (ใช้ในราชการมหาวิทยาลัย) โดยไม่มีอำนาจ
2. มีใ้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างในการทำถนนและลานจอดรถ ณ บริเวณมหาวิทยาลัย ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2521
3. มีใ้ส่งสัญญาจ้างสถาปนิก และวิศวกรออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนชั้นเดียว ก่อสร้างถนนและลานจอดรถ ก่อสร้างรั้วคอนกรีตเสริมเหล็ก และป้ายชื่อวิทยาเขตให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา

4. ละเลยมิใ้ให้สถาปนิก และวิศวกร ผู้รับจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างต่าง ๆ ของวิทยาเขต ปฏิบัติตามข้อสัญญา โดยผู้รับจ้างทำหนังสือคำประกันสัญญาของธนาคารมายื่นต่อมหาวิทยาลัยในฐานะผู้ว่าจ้าง หลังวันทำสัญญาแล้วเป็นเวลาหลายเดือน

ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในข้อหาว่ากระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนใ้พิจารณาแล้วเห็นสมควรใ้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน 2 ขั้นฐานกระทำผิดวินัยไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการตามมาตรา 68 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งใ้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนอธิการบดีที่งานนั้น จำนวน 2 ขั้น

อ.ก.ม. วิสามันต์ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาเห็นว่าระคับโทษเหมาะสมแล้วจึงมีมติใ้ตอบรับทราบการลงโทษใ้³⁵

³⁵ มติ อ.ก.ม. วิสามันต์ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2524 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2524

ตัวอย่างที่ 3

มหาวิทยาลัยรายงานการลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ก ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ กรณีกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามที่ราชการตามมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นความผิดตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยมีกรณีกระทำผิดคือ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิการบดี มีคำสั่งร่างสัญญาจ้างทำการก่อสร้างโรงพยาบาลให้กรมอัยการตรวจพิจารณา ก่อน ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี แต่โดยเหตุที่ นาย ก ได้พยายามร่างสัญญาตลอดจนการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับเหมาโดยได้จัดมอบหมายให้คณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับระเบียบการพัสดุและงานก่อสร้าง เป็นอย่างถี่ถ้วนช่วยกันกลั่นกรองอย่างรอบคอบที่สุดในวิสัยที่อธิการบดีจะพึงกระทำได้ และเมื่อได้คำนึงถึงความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ และรายละเอียดอื่น ๆ ประกอบแล้ว ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยโดยบัญชาของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แก่ นาย ก

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีมติให้ตอบรับทราบ
ใ้ 36

ตัวอย่างที่ 4

มหาวิทยาลัยได้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์คนหนึ่ง กรณีกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการตามมาตรา 68 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยมีกรณีกระทำผิด คือ ในฐานะที่เป็นคดีรับผิดชอบในงานของคณะ ได้จัดให้มีการออกวารสารไปโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วมีมติให้ตอบรับทราบ
ใ้ 37

³⁶ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 6/2525

เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2525

³⁷ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 6/2523

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2523

ตัวอย่างที่ 4

มหาวิทยาลัยรายงานการลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ก ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งคณบดี ใ้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องโดยกำหนดนโยบายที่จะปกปิดเงินรายได้ของคณะไม่ให้นำส่งเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยอันเป็นการกระทำผิดระเบียบว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และใ้ปฏิบัติหน้าที่ประมาทเลินเล่อเลย ไม่ควบคุมดูแลการเงินของคณะให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยสั่งใ้ภาควิชาส่งเงินรายได้ทั้งหมดมาเก็บไว้ที่แผนกคลังของคณะ ไม่วางกฎเกณฑ์ระเบียบการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเงินและความควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินใ้ถูกต้องปล่อยให้เป็นอำนาจของนายอุทัย จักการไปตามลำพัง ไม่เคยตรวจสอบบัญชี และการเงิน หรือแต่งตั้งผู้ใ้ใ้ตรวจสอบเลย อันเป็นช่องทางใ้เกิดการทุจริต กรณีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งคณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ เห็นว่า โทษที่ลงเหมาะสมแล้ว จึงมีมติใ้ตอบรับทราบใ้³⁸

3.4.7 ท้องถื่อ เป็นหน้าที่พิเศษที่ใ้สนใจและรับทราบ เหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ³⁹

วินัยบทนี้ เป็นอีกบทหนึ่งที่ใ้สูงน้ความผิดของผู้กระทำใ้ยาก ดังนั้น ทั้ง ก.พ. และ ก.ม. ยังไม่เคยปรากฏตัวอย่างของการกระทำผิดทางวินัยฐานนี้

3.4.8 ท้องรักษาความลับของทางราชการ⁴⁰

การเปิดเผยความลับของทางราชการ เป็นความผิดทางวินัย ถ้าเป็นเหตุใ้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ความลับของทางราชการคงกล่าวเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดแยกเป็น 4 ชั้น คือ

³⁸ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 4/2525

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2525

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 69

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 70

ก. ลับที่สุด

ข. ลับมาก

ค. ลับ

ง. ปกปิด

ผู้ลวงรู้ความลับดังกล่าวมาไม่ว่าจะโดยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน หรือโดยทางอื่นก็ตาม หากนำไปเปิดเผยก็เป็นความผิดวินัยตามข้อนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผู้นั้นมีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้นหรือไม่

จากข้อมูลที่สำรวจได้ ปรากฏว่ามีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัยตามมาตรานี้ น้อย เพราะโดยลักษณะงานของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ไม่ถือเป็น เรื่องลับที่จะต้องปฏิบัติ ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517

3.4.9 ต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ

ระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการมีอะไรบ้าง เป็น เรื่องที่กว้างมาก ข้าราชการส่วนใหญ่คงไม่สามารถจะจรรยาไร้มืด นอกจากนั้น ระเบียบในบางเรื่องก็ไม่ได้มีการนำมาใช้บังคับอย่างจริงจัง แต่ระเบียบบางเรื่องกลับนำมาใช้อย่างเคร่งครัด จนทำให้เกิดความสับสนแก่ข้าราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2516 เรื่อง การไว้ผมและการแต่งกายของข้าราชการ กำหนดให้ข้าราชการชายไม่ให้ไว้ผมยาวปิดคอต้ม ข้าราชการที่เป็นหญิงไม่ให้สวมกระโปรงสั้น เหนือเข่าและไม่ให้คาดเข็มขัดโลหะคือ มติคณะรัฐมนตรี ที่ห้ามข้าราชการ เล่นแชร์ หากมีผู้ฝ่าฝืนก็ให้ลงโทษทางวินัย⁴¹ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ข้าราชการประจำและข้าราชการบ้านญาติ เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง หรือคดีล้มละลาย ต้องรายงานให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดทราบโดยด่วน⁴² เป็นต้น ซึ่งระเบียบเหล่านี้แม้จะออกมาแล้ว และยังมีผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการนำมาใช้อย่างเคร่งครัด แม้จะมีผู้ฝ่าฝืน ก็ไม่ได้มีการดำเนินการลงโทษทางวินัยทุกราย แล้วแต่ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ

⁴¹ มติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ นว 12/2498

ลงวันที่ 14 มกราคม 2498

⁴² มติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ บ.826/2482 ลงวันที่ 2

พฤษภาคม 2482

จากข้อมูลสถิติที่ทบวงมหาวิทยาลัยทำการสำรวจปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำความผิดฐานนี้มากเป็นลำดับที่ 3 ของจำนวนข้าราชการที่กระทำผิดทั้งหมดทุกฐาน แต่ถ้ามองเฉพาะข้าราชการสาย ก ปรากฏว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัยฐานนี้มาก เป็นลำดับที่สองรองจากฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งแสดงว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอาจารย์มหาวิทยาลัย กระทำผิดวินัยโดยไม่รู้ระเบียบของทางราชการเป็นจำนวนมาก ความผิดฐานนี้ใกล้เคียงกับความผิดฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ และประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจึงวินิจฉัยว่าเป็นความผิดฐานใดฐานหนึ่ง หรือถือว่าผิดทั้งสองฐานได้

เนื่องจากจำนวนข้าราชการสาย ก ที่กระทำความผิดฐานนี้มาก เป็นลำดับที่ 2 ในการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 6 - 8 กันยายน 2528⁴³ ได้มีการหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาด้วย โดยที่ประชุมสัมมนาได้มีความเห็นสรุปได้ว่า ลักษณะของความรับผิดชอบของอาจารย์ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในช่วงที่เกี่ยวข้องกับวินัย กล่าวคือ สังคมและบรรยากาศการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายส่วนนี้ได้อย่างสมบูรณ์ จึงทำให้คณาจารย์ส่วนหนึ่งต้องตกอยู่ในสภาพฝ่าฝืนกฎหมายเพียงแต่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้นำเนิ่นการลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย เนื่องจาก การดำเนินการตามกฎหมายนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย มีปัญหาในทางปฏิบัติ ว่าเกิดความเหลื่อมล้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสาย ข และ ค ซึ่งอาจารย์อยู่ในฐานะที่อาจถูกรองเรียนจากหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อลงโทษทางวินัย เพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์อย่างมีประสิทธิภาพ อิศระ และขอความช่วยเหลือกฎหมาย เช่น เปิดโอกาสให้อาจารย์ไปหาประสบการณ์นอก เมื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น จึงเห็นควรเสนอให้ ก.ม. ได้พิจารณาตั้งคณะทำงานหรือศึกษาพิจารณาตั้งคณะทำงานหรือศึกษาพิจารณาสร้างเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์และของสาย ข และ ค ให้แยกออกจากกันโดยชัดเจน อันจะเป็นวิถีทางแยกการใช้กฎหมายเรื่องนี้ของ ก.ม. ออกจาก ก.พ. ทั้งนี้ ให้คณะทำงานได้ตระหนักถึงเรื่องจริยธรรม มโนธรรม และคุณภาพของอาจารย์ด้วย

⁴³ รายงานผลการสัมมนา เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยระหว่างวันที่ 6-8 กันยายน พ.ศ. 2528 สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

3.4.10 ข้อปฏิบัติเวลาของคนที่กราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้⁴⁴
การละทิ้งหน้าที่ราชการที่จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แยกได้เป็น

2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จากการละทิ้ง
หน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(2) กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการไปเป็นเวลานาน คือ ละทิ้งติดต่อกันคราว
เดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึง
ความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ตัวอย่างปัญหาที่เกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง

ตัวอย่างที่ 1

มหาวิทยาลัยลงโทษปลด นายนิพนธ์ ตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล 2 ออกจากราชการ
กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า
15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามความในมาตรา 75 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยมีกรณีกระทำความผิดกล่าวคือ ขาดราชการตั้งแต่วันที่
25 มิถุนายน 2527 ถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 นายนิพนธ์ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ
ก.ม. ว่า ตนขาดราชการติดต่อกันเกิน 15 วัน คือ ตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน
2527 ถึงวันที่ 9 กรกฎาคม 2527 ไม่ใช่ถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 เพราะเดินทางกลับจาก
ต่างประเทศในวันที่ 9 กรกฎาคม 2527 ต่อมาในวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 ตนจึงได้มาปฏิบัติ
หน้าที่ราชการตามปกติ แต่มิได้ลงชื่อในสมุดทำงานของวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 เพราะตนยังไม่
ทราบว่าหัวหน้าจะสั่งให้ตนทำอะไร เนื่องจากตนกระทำผิดดังกล่าว และการขาดราชการ
ของตนมิได้ทำให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว
ตนมิได้รับมอบหมายราชการสำคัญ

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 75

ก.ม. พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 เวลาเช้า นายนิพนธ์ ไคมาที่ทำงานจริง ส่วนประเด็นที่ว่าในวันดังกล่าว นายนิพนธ์ ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่นั้น ก.ม. ไคพิจารณาจากคำให้การของ นายนิพนธ์ ซึ่งให้การไว้ว่า "..... รุ่งขึ้น วันที่ 10 กรกฎาคม 2527 ข้าฯ ไคมาพบหัวหน้าห้องผ่าตัดฯ เวลาประมาณ 9.00 น. หัวหน้าไคบอกให้ไปรายงานตัวต่อผู้ตรวจการ ข้าฯ ต้องไปรอพบผู้ตรวจการถึงตอนบ่ายโมงจึงได้พบ หลังจากนั้น ข้าฯ ไคเขียนรายงาน จำนวน 2 ฉบับ เสร็จแล้ว ข้าฯ ไคกลับมาพบหัวหน้าอีกครั้งหนึ่ง และไคกลับบ้านประมาณ 16.00 น. ในวันที่ 10 กรกฎาคม ดังกล่าว ข้าฯ ไคทำการรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา และได้ไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป ตามลำดับนั้น ฉะนั้นในวันนั้น ข้าฯ จึงไม่ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ตึกข้าฯ มาทำงานเป็นปกติอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 11 กรกฎาคม 2527" และเมื่อพิจารณาจากคำให้การของหัวหน้าตึก ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และผู้ตรวจการพยาบาล บุคคลทั้งสองให้การว่า นายนิพนธ์ ไคมารายงานตัวจริง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าในวันที่ 10 กรกฎาคม 2527 นายนิพนธ์ ไคมาที่ทำงานจริง แต่สาเหตุที่ไม่ได้ไปปฏิบัติงานที่ตึกก็เนื่องมาจาก นายนิพนธ์ ไคไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา และถูกสั่งให้ไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชาอื่นที่เหนือขึ้นไปตามลำดับจึงไม่มีเวลาไปปฏิบัติงานที่ตึก ย่อมถือว่า นายนิพนธ์ ไคปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยชอบ กรณีเช่นนี้ จึงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งว่า วันที่ 10 กรกฎาคม 2527 นายนิพนธ์ ไคละทิ้งหน้าที่ราชการ ก.ม. จึงเห็นว่า นายนิพนธ์ ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันไม่เกิน 15 วัน การที่มหาวิทยาลัย สังกัดโทษปลด นายนิพนธ์ ออกจากราชการ โดยไม่ต้องคณะกรรมการชั้นทำการสอบสวนจึงไม่ชอบ 45 45
ควยกฎหมายตามความในมาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อุทธรณ์ของนายนิพนธ์ ฟังขึ้น จึงมีมติให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ 45
ตามความในมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 45
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่ง
ให้ดำเนินการตามมติ ก.ม.

ตัวอย่างที่ 2

นางกฤษณา ตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล ระดับ 3 โค้ดพรรณคำสั่งของมหาวิทยาลัยที่
สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่า
สิบห้าวันว่า ไม่ตั้งใจละทิ้งหน้าที่ราชการ เพราะไต่ถามไต่ลาออกจากราชการต่อผู้บังคับบัญชา
ก่อนหยุดราชการไว้แล้ว ขอให้ ก.ม. พิจารณาเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษของมหาวิทยาลัย เป็น
อนุญาตให้ลาออกจากราชการ

ก.ม. ได้พิจารณาขอเท็จจริงจากรายงานของมหาวิทยาลัยแล้ว รับฟังข้อเท็จจริง
ไว้ว่า พฤติการณ์ของนางกฤษณา เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ
ติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 75 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่เนื่องจากนางกฤษณา เคยมีเจตนาเดิม
ที่ประสงค์จะลาออกจากราชการอยู่ก่อนแล้ว ประกอบกับเป็นผู้ที่รับราชการมานาน ทั้งไม่เคยกระทำ
ผิดวินัยมาก่อน เห็นควรลดหย่อนผ่อนโทษเป็นลงโทษให้ออกจากราชการ จึงมีมติให้นำรายงาน
นายกรัฐมนตรืเพื่อพิจารณาและสั่งการตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2518

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้
พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เรื่องนี้ ถ้าการที่ผู้อุทธรณ์ไต่ถามไต่ลาออกเมื่อเดือนมกราคม 2527
และผู้บังคับบัญชาปฏิเสธว่า "ยังไม่พร้อมที่จะรับใบลาออก" เป็นความจริง กรณียังไม่อาจจะถือว่า
เป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพราะความบกพร่องหรือผิดพลาดตั้งแต่
ผู้บังคับบัญชาปฏิเสธแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธได้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อ
ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งก็สามารถยับยั้งได้เพียง 3 เดือนเท่านั้น ขอให้ ก.ม. ทบทวน

ก.ม. ได้พิจารณาทบทวนตามความเห็นของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว
เห็นว่า การลาออกจากราชการนั้น เมื่อผู้ขอลาออกไต่ถามไต่ลาแล้วจะหยุดราชการไปก่อนมิได้
จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ แต่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า นางกฤษณา
ไต่ถามไต่ลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเห็นว่ายื่นควยอารมณื ควยความหวังคั้งคั้นใบลา
โทษนางกฤษณา นำกลับไปทบทวนใหม่ ซึ่งนางกฤษณา ก็ยอมรับกลับใบและไม่ไต่ถามไต่ลาออกจาก
ราชการให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใหม่อีกแต่อย่างใด และยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ

จนเวลาล่วงเลยไปประมาณครึ่งเดือน แสดงว่านางกฤษณา ได้ระงับการขอลาออกจากราชการ ดังกล่าวไปโดยปริยาย ต่อมาในวันที่ 13 - 15 กุมภาพันธ์ 2527 ได้มาลงลายมือชื่อในบัญชี ลงเวลาปฏิบัติราชการ แต่ไม่อยู่ปฏิบัติราชการและเริ่มหยุดราชการ ตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2527 เป็นต้นไป (วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2527 เป็นวันหยุดราชการ) โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ ราชการอีกเลย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ก.ม. มีความเห็นว่า การยื่นใบลาออกจากราชการของ นางกฤษณา ซึ่งได้ระงับไปโดยปริยายแล้วนั้น ไม่ได้เป็นเหตุเกี่ยวข้องโดยตรงกับการละทิ้ง หน้าที่ราชการซึ่งเกิดขึ้นใหม่ในภายหลัง ที่จะนำมาปรับได้ ว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการของ นางกฤษณา เป็นไปโดยมีเหตุผลอันสมควร จึงมีมติยืนยันมติเดิมและให้นำรายงานนายกรัฐมนตรื เพื่อพิจารณาและสั่งการอีกครั้งหนึ่ง⁴⁶

จากตัวอย่างที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ก.ม. ได้พิจารณารายละเอียดในเรื่องเงื่อนไข ความกฎหมายอย่างเคร่งครัดมาก เพราะมีผลกระทบอย่างมากต่อโทษที่ข้าราชการผู้กระทำผิด จะได้รับ ซึ่งจากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าโทษของผู้กระทำผิดจะ เปลี่ยนจากโทษปลดออกจากราชการ เหลือเพียงลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ เท่านั้น เว้นแต่มหาวิทยาลัยจะพิสูจน์ ได้ว่า การขาดราชการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ส่วนตัวอย่างที่ 2 นั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจทุกระดับชั้นได้พยายามที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ ผู้ถูกลงโทษอย่างเต็มที่ แต่ระเบียบ กฎเกณฑ์ของทางราชการก็เป็นสิ่งที่ข้าราชการทุกคนต้อง ยึดถือและปฏิบัติตาม

ปัญหาในข้อกำหนดของการกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการไม่ค่อยมีมากนัก แต่ จากข้อมูลสถิติที่ได้จากการสำรวจของทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัยกระทำผิดฐานนี้สูงที่สุดกว่าทุกฐาน และมีจำนวนผู้กระทำผิดถึงครึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้กระทำผิดทุกฐานรวมกัน ซึ่งเป็นมูลเหตุให้มีการยกปัญหานี้ขึ้นมา เป็นหัวข้อสำคัญหัวข้อหนึ่ง ในการสัมมนา เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 6 - 8 กันยายน 2528 ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำมาสรุปไว้ในที่นี้ด้วย

สาเหตุที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่กระทำคามผิดฐานนี้แยกออกได้
เป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. เนื่องจากมีปัญหานี้สิน ข้าราชการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ระดับ 1-3 และคอยหลบหนีเจ้าหน้าที่มาทวงหนี้ในสถานที่ทำงานอยู่เสมอ จนไม่เป็นอันทำงานจึงถูกผู้บังคับบัญชา
ลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการในสถานเบา บางคนที่มีหนี้สินมากก็จะหลบหนีออกจากราชการไปเลย
เช่น กู้หนี้ยืมสินไว้มาก หรือเล่นแชร์ เมื่อประมวลแชร์ (เบียร์แชร์) ใค้ก็จะหลบหนีไปเลย
พวกนี้ส่วนใหญ่มีอายุราชการน้อย การลาออกจากราชการจะยังไม่ได้รับเงินบำเหน็จ หรือบางราย
ยื่นใบลาออกแล้ว หลบหนีไปเลยไม่รอผลอนุมัติก่อน เพราะกลัวถูกตามทวงหนี้ จึงถูกลงโทษไล่ออก
หรือปลดออกจากราชการ ในแต่ละปีจะมีข้าราชการที่ถูกลงโทษและรายงานมายัง ก.ม. เนื่องจาก
สาเหตุดังกล่าวจำนวนมาก ซึ่งแสดงว่าสถานะทางเศรษฐกิจของข้าราชการชั้นผู้น้อยอยู่ในสภาพ
ที่คับแค้นจากค่าครองชีพเป็นอย่างมาก ทนทางแก้ไขจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องหาทางปรับปรุง
ค่าครองชีพของข้าราชการให้ดีขึ้น ส่วนผู้บังคับบัญชาก็จะต้องคอยสอดส่องดูแลมิให้ข้าราชการ
ฟุ้งเฟ้อหรือหมกมุ่นในการพนันจนต้องก่อหนี้ยืมสินมากจน เกินกำลังที่จะชดใช้คืนได้

ข. เนื่องจากลาศึกษาต่อแล้วไม่สามารถกลับคืนความกำหนดที่ลา ข้าราชการที่อยู่
ในระหว่างลาศึกษาต่อ เมื่อครบกำหนดวันลาแล้วไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามกำหนดเวลาที่ได้รับ
อนุมัติ ก.ม. เคยมีความเห็นว่า ไม่ถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ เพราะในขณะนั้นบุคคล
ผู้นั้นถูกสั่งให้พ้นจากหน้าที่ราชการชั่วคราว จึงไม่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องละทิ้ง การไม่กลับมา
ตามกำหนดที่ได้รับอนุมัติ แม้จะเรียกตัวให้กลับแล้วก็ตาม น่าจะเป็นความผิดฐานชกคำสั่งของ
ผู้บังคับบัญชา หรือผิดฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ในเรื่องนี้ ก.พ.
ได้มีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดย ก.พ. เห็นว่า ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาไป
ศึกษา ณ ต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดแล้วไม่ยอมเกินทางกลับมาเป็นเวลาแรมเดือนแรมปี
ก็ควรถือว่าเป็นการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ เช่นเดียวกับกรณีข้าราชการที่ละทิ้งหรือทอดทิ้ง
หน้าที่ราชการไปเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งอาจถูกลงโทษถึงไล่ออกจาก
ราชการ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2523
การลงโทษในสถานเบาก่อให้เกิดการฝ่าฝืนอยู่เสมอและเป็นตัวอย่างแก่คนรุ่นหลัง เสียหายต่อ
การปกครองบังคับบัญชาและไม่เป็นธรรม

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติว่า ถ้าปรากฏว่ามีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็ให้นำมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 มาประกอบการพิจารณาในการสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ดังนั้นข้าราชการที่ลาศึกษาแล้วไม่คืนทางกลับภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติจึงถูกถือ เสมือนผู้ละทิ้งหน้าที่ราชการและถูกลงโทษในสถานหนักด้วย ข้าราชการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการสาย ก (อาจารย์) เกือบทั้งหมด ซึ่งในแต่ละปีจะมีข้าราชการถูกลงโทษในฐานนี้จำนวนหลายราย สาเหตุเพราะลักษณะงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงมาเป็นผู้สอนแก่นักศึกษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงต้องคืนเงินชดเชยค่าเล่าเรียนเพื่อเพิ่มพูนวุฒิความรู้ความสามารถเพื่อความเจริญก้าวหน้าของตน จึงปรากฏว่ามีข้าราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยลาศึกษาต่อต่างประเทศมากกว่าข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น อาจารย์มหาวิทยาลัยเหล่านี้ส่วนหนึ่งต้องคืนเงินชดเชยเงินทุนส่วนตัวจากการหางานทำในต่างประเทศ เพื่อเป็นทุนในการศึกษา และต้องประสบอุปสรรคส่วนตัวบางประการ จึงทำให้ไม่สามารถศึกษาให้สำเร็จตามกำหนดได้ แม้จะได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการศึกษาไปแล้วก็ตาม จึงมีผลให้ข้าราชการเหล่านี้ส่วนหนึ่งต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกัน เกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร บางรายก็ถูกลงโทษในสถานเบาปลดปล่อยลงมา ถ้าคืนทางกลับมาก่อนที่มหาวิทยาลัยจะสั่งลงโทษ มหาวิทยาลัยก็มักจะลงโทษในสถานไม่ร้ายแรง แต่บางรายที่กลับมาช้าโดยใช้เวลาอยู่ในต่างประเทศนาน เกินกว่าที่ได้รับอนุมัติมาก ก็มักจะถูกลงโทษในสถานหนัก และอาจต้องรับผลร้ายตามมาอีกเป็นอันมาก เพราะการไปศึกษาต่อต้องทำสัญญาลาศึกษาว่าจะกลับมาทำงานชดเชย ถ้าผิดสัญญาก็จะต้องชดเชยคืนซึ่งเงินทุน เงินเดือน และเงินอื่นใดที่รับไปจากราชการ พร้อมเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าตัวให้แก่ทางราชการ ดังนั้นจึงปรากฏว่ามีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะข้าราชการสาย ก ที่ถูกเรียกร้องและฟ้องร้องให้ชดเชยคืน เงินทุนและ เงิน เดือน พร้อมเบี้ยปรับคืนแก่ทางราชการในแต่ละปีมีจำนวนหลายราย

ในการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยได้มีการหยิบยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา และได้มีความเห็นว่า ควรมีแนวทางการแก้ปัญหาโดยสรุปได้ดังนี้

(1) ให้เตรียมร่างระเบียบ กฎหมาย ให้แยกจาก ก.พ. เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับจัดตั้งสำนักงาน ก.ม. เป็นเอกเทศต่อไปในอนาคต

(2) ในปัจจุบันอาจแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว โดยให้ ก.ม. เจริญกับ ก.พ. เพื่อให้ ก.พ. ผ่อนผันกฎเกณฑ์ โดยชี้แจง ก.พ. ให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือปริญญาโทในสาขาที่หายาก (เนื่องจากการดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศได้ฝากไว้กับ ก.พ. และ ก.พ. ได้เป็นหน่วยงานที่วางระเบียบกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้)

(3) ให้ทบวงฯ ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ ก.ม. มีอำนาจอนุมัติการลาศึกษาต่อของอาจารย์โดยไม่ต้องผ่าน ก.พ.

(4) เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาให้ผู้บังคับบัญชาติดคอและเตือนให้อาจารย์ที่ลาศึกษาต่อ นั้นให้ทราบถึงปัญหาระยะเวลาการลาศึกษาต่อเป็นระยะ ๆ สม่่าเสมอ ซึ่งจะช่วยให้ทราบผลการศึกษาของอาจารย์ผู้นั้นพร้อมกันด้วย

(5) ให้จัดทำเอกสารคู่มือ เกี่ยวกับ เรื่องลาศึกษาต่อให้แก่อาจารย์และบุคลากรที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศ

ก.ม. ได้ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองผลการสัมมนาดังกล่าว ซึ่ง อ.ก.ม. ได้ทำการพิจารณาถ่วงถ่วงแล้วมีความเห็นสรุปไว้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยจำนวนมากสืบเนื่องมาจากมูลเหตุต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ตัวผู้ลาเอง
- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ลากับ ก.พ.
- (3) ความไม่คล่องตัวของระบบเดิม
- (4) ก.พ. ไม่ให้ความสำคัญถึงความจำเป็นของมหาวิทยาลัย จึงมีมติไม่เห็นชอบให้ข้าราชการได้ขยายเวลาลาศึกษาต่อมากนัก

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อ.ก.ม. เห็นสมควรเสนอแนวทางแก้ไขใน 2 ลักษณะ คือ

- (1) แนวทางแก้ไขขั้นต้น
- (2) แนวทางแก้ไขขั้นต่อไป

(1) แนวทางแก้ไขขั้นต้น

- จัดทำคู่มือ เกี่ยวกับการลาเพื่อแจกจ่ายแก่ผู้ได้รับอนุมัติลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ
- จัดการฝึกอบรมแก่ข้าราชการก่อนไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ

(2) แนวทางแก้ไขขั้นต่อไป

- ร่างระเบียบ เกี่ยวกับการลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เพื่อใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยให้สำนักงาน ก.ม. เป็นผู้พิจารณาแทน ก.พ. กรมวิเทศสหการ และ ก.ช.ค. ต่อไป ขณะนี้เรื่องอยู่ในขั้นพิจารณาดำเนินการของ ก.ม.

3.4.11 ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน⁴⁷

วินัยหมิ่นมืองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

ก) กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์

ข) อาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่

ราชการของตน

คำว่าเกียรติศักดิ์ ตามพจนานุกรมหมายถึง ฐานะที่ได้รับการสรรเสริญอย่างไร เป็นการทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนให้พิจารณาลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ เป็นกรณี ๆ ไป การกระทำอย่างเดียวกับข้าราชการรายหนึ่งอาจมีความผิดฐานนี้ แต่ข้าราชการอีกรายหนึ่งอาจไม่มีความผิดเลยก็ได้

จากข้อมูลสถิติของทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าข้าราชการที่กระทำความผิดฐานนี้มีจำนวนมากพอสมควร เพราะ เป็นบทวินัยที่เกี่ยวกับความประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการที่เป็นอาจารย์ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติและจรรยาบรรณเข้มงวดกวดขันมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น โดยควรตระหนักในเรื่องจริยธรรม คุณธรรม มโนธรรมให้มาก เนื่องจากความผิดฐานนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมส่วนใหญ่ของผู้กระทำความผิดฐานนี้จึงถูกพิจารณาว่าเป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว และถูกลงโทษในฐานประพฤติชั่วและประพฤตินอเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งในรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อที่ว่าด้วยความผิดฐานประพฤติชั่วต่อไป

3.4.12 ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือตำแหน่งอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน
ในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท⁴⁸

นอกจากบทวินัยดังกล่าวยังมีคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในข้อ 5 แห่งคำสั่งนี้ว่า "ห้ามเป็นกรรมการผู้จัดการ หรือ
ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัท ห้างร้านของเอกชน ซึ่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจ
ได้ว่าเป็นการยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชน เหล่านั้นอาศัยชื่อของตน เพื่อแสวงหาประโยชน์
โดยทางตรงหรือทางอ้อม

ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้วในวันที่มีคำสั่งนี้ให้ถอนตัวออกจาก
ตำแหน่งดังกล่าวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีคำสั่งนี้⁴⁹ และยังคงกำหนดให้การจงใจฝ่าฝืน
ข้อห้ามตามข้อ 5 ดังกล่าว เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้พิจารณาลงโทษอย่างเคร่งครัด
อีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นสรุปได้ว่า คำสั่งของหัวหน้า
คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ เป็นการเพิ่มเติมมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงมีผลเป็นกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วลงมติ
เห็นชอบด้วย⁵⁰

ตัวอย่างของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดวินัยนั้นมีน้อยมาก
เพราะข้าราชการที่ต้องปฏิบัติราชการทั้งวันไม่มีเวลาและเงินทุนมากพอที่จะไปกระทำการดังกล่าว
ได้ ซึ่งจะต้องทุ่มเทเวลาและสติปัญญาอย่างเต็มที่ แต่เคยมีกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจสมควรนำมา
กล่าวไว้ด้วย คือ

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 79

⁴⁹ คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519

เรื่องการปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร

⁵⁰ มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว.62

ลงวันที่ 18 เมษายน 2520

ตัวอย่าง นาย ก ตำแหน่งคณบดี ถูกร้องเรียนกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการของบริษัท อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และเป็นการต้องห้ามตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 นอกจากนี้ยังกล่าวหาว่า นาย ก ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ มหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พฤติกรรมจะบ่งว่า นาย ก ได้กระทำความผิดที่ถูกร้องกล่าวหา แต่เห็นว่าได้กระทำไปโดยไม่เจตนา ไม่ได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการหาผลประโยชน์และไม่ได้อำนาจให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่ราชการ ไม่น่าถือเป็นความผิดตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ นาย ก. จะได้เข้ามาเป็นผู้รักษาการกรรมการผู้จัดการเพียงชั่วคราวก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าได้ยินยอมให้บริษัท อาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยตรงหรือโดยทางอ้อมแล้ว เป็นการกระทำความผิดสำเร็จตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งห้ามข้าราชการเป็นกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านของเอกชน ซึ่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นการยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชนเหล่านั้นอาศัยชื่อของตน เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยตรงหรือโดยทางอ้อม การจงใจฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้พิจารณาลงโทษโดยเคร่งครัด

อ.ก.ม. เห็นว่ากรณีของ นาย ก เป็นกรณีที่น่าเห็นใจอย่างยิ่ง เพราะเป็นเพียงผู้รักษาการกรรมการผู้จัดการชั่วคราว เพื่อแก้ไขภาวะฉุกเฉินของบริษัทในขณะนั้น และได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในระยะเวลายันสั้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อทางรัฐบาลมีนโยบายอย่างชัดเจน ห้ามกระทำการดังกล่าวโดยได้ออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติกำหนดให้การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้ลงโทษโดยเคร่งครัด ที่ประชุมก็มีอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือตีความเป็นอย่างอื่นได้ และกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าให้ออกจากราชการได้ แม้จะมีเหตุอันควรปรานีเพียงใดก็ตาม ถึงแม้ตามความรู้สึก

ของบุคคลทั่วไปเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นความผิดร้ายแรง และได้มีการกระทำกัน
ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า เมื่อมีกฎหมาย
กำหนดโทษไว้ชัดเจนเช่นนี้ ก็จะต้องยึดกฎหมายเป็นหลัก จะเอาความรู้สึกมาวัดในกรณีเช่นนี้
ไม่ได้ การที่มีข้าราชการอื่น ๆ กระทำผิด และยังไม่ถูกลงโทษจะนำมาเป็นสาเหตุให้ไม่ต้อง
ลงโทษหรือลดโทษข้าราชการผู้นั้น เป็นการไม่ถูกต้อง ที่ประชุมจึงมีมติให้ลงโทษให้นาย ก
ออกจากราชการ ฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵¹

ก.ม. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เงื่อนไขที่จะเข้าองค์ประกอบในความผิดตามคำสั่ง
ของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะต้องเป็นกรณีที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นการ
ยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชน อาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์ การอาศัยชื่อเพื่อหา
ประโยชน์นี้จะต้องเป็นการอาศัยชื่อจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่ใช่ชื่อว่าเป็นนาย ก นาย ข
ซึ่งเฉพาะกรณีนี้จะเห็นได้ว่าตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยไม่ใช่ตำแหน่งที่บริษัทฯ เอาไปทำการ
หาประโยชน์ได้ จึงไม่เป็นความผิดตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519
แต่เป็นความผิดวินัย ตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
แต่โดยที่คดีที่มานี้ได้เข้ามารับงานเพียงชั่วคราว เนื่องจากกรรมการผู้จัดการคนเดิมซึ่งเป็น
ญาติใกล้ชิดได้ถึงแก่กรรมกระทันหันไม่สามารถหาผู้มาดำรงตำแหน่งได้ทันการ และคดีที่มานี้
ได้รับลาออกจากตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัททันที เมื่อทราบว่าทำผิดระเบียบของทางราชการ
อันเป็นเหตุควรปรานี ก.ม. จึงมีมติให้ลงโทษ โดยให้วางลวตักเตือนให้เป็นลายลักษณ์อักษร
โดยใช้อำนาจตามมาตรา 8(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
แนะนำให้มหาวิทยาลัยวางลวตักเตือนแก่คดีที่มานี้ต่อไป⁵²

กรณีนี้ เผอิญลักษณะงานของบริษัทไม่ใช่งานที่จะนำชื่อจากตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย
ไปหาประโยชน์ได้ แต่อาจมีกรณีอื่น ๆ ที่บริษัทสามารถนำชื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยไปหาประโยชน์
ซึ่งจะทำให้มีความผิดตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าวได้

⁵¹ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 1/2524

เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2524

⁵² มติ ก.ม. ครั้งที่ 5/2524 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2524

3.4.13 ต้องไม่เป็นกรรมการในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง⁵³
ตัวอย่าง ความผิดฐานนี้ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยยังไม่เคยปรากฏ

3.4.14 ต้องไม่กระทำการอันใดซึ่งถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว⁵⁴

ก.พ. ได้เคยมีมติตอบข้อหารือของส่วนราชการและเคยวางหลักในการพิจารณาเรื่องการประพฤติชั่วว่า มีองค์ประกอบที่จะนำมาประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ⁵⁵

- ก. เกียรติของข้าราชการ
- ข. ความรู้สึกของสังคม
- ค. เจตนาที่จะกระทำ

ตามวินัยบทนี้โดยยกตัวอย่างเกี่ยวกับ เรื่องการประพฤติชั่วไว้หลายประการ แต่มีได้มีเพียงเท่าที่ยกตัวอย่างเท่านั้นยังมีการกระทำอื่น ๆ อันใดซึ่งถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วด้วย ซึ่งผู้เขียน เห็นควรยกตัวอย่างมากล่าวไว้ในที่นี้ เฉพาะกรณีที่มีปัญหา เพื่อให้เห็นแนวความคิดของ ก.ม. เกี่ยวกับความผิดฐานประพฤติชั่วที่มุ่งเน้นในค่านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

ประพฤติชั่วโดยหมกมุ่นในการพนัน

ในเรื่องนี้แนวทางการพิจารณาโทษทั้งของ ก.พ. และ ก.ม. เหมือนกัน โดยได้ถือตามมติคณะรัฐมนตรีที่ไดวางแนวทางการพิจารณาความผิดไว้ดังนี้⁵⁶

- (1) การพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาด หากข้าราชการผู้ใดเล่นการพนันดังกล่าว ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (2) การพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการ

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 80

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 81

⁵⁵ ประวิฬ ฌ นคร และคณะ ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1-88 ถึงหน้า 1-90

⁵⁶ มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 208/2496

(ก) เล่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หากผู้เล่นนั้นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรง หรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวงทรวงกรมวางไว้เป็นพิเศษ ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หากผู้เล่นนั้นเป็นข้าราชการอื่น กรณีนี้ก็ถือเป็นการประพฤติชั่วได้ แต่ไม่ร้ายแรง

(ข) เล่นโดยได้รับอนุญาตแล้ว หากผู้เล่นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวงทรวงกรมวางไว้เป็นพิเศษ ก็ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ แต่หาผู้เล่นเป็นข้าราชการอื่น กรณีจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วก็เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้นั้นหมกมุ่นต่อการพนันเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ราชการ

ตัวอย่าง

นายองอาจ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ได้แล่นการพนันทายภาพสัตว์อันเป็นการพนันประเภทกฎหมายห้ามขาด และศาลได้พิพากษาให้ลงโทษปรับไปแล้ว มหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงโทษให้นายองอาจ ออกจากราชการ ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2527 เป็นต้นไป

อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการได้พิจารณาแล้วมีมติว่า การที่มหาวิทยาลัยสั่งลงโทษให้นายองอาจ ออกจากการชำนั้นเหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว ให้ยอมรับทราบได้ แต่ให้ตั้งข้อสังเกตไปด้วยว่า เรื่องนี้คณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนให้อธิการบดีทราบตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2521 แต่มหาวิทยาลัยเพิ่งสั่งลงโทษเมื่อเดือนมิถุนายน 2527 เป็นการดำเนินเรื่องล่าช้า เป็นเวลาเกือบ 6 ปี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรขอให้มหาวิทยาลัยถือปฏิบัติในเรื่องเช่นนี้โดยรวดเร็วและเคร่งครัดในกรณีต่อไปด้วย⁵⁷

57

มติ อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการในการประชุมครั้งที่ 7/2527 เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2527

ตัวอย่าง

มหาวิทยาลัยได้ส่งลงโทษภาคทัณฑ์ นายภัทรศักดิ์ ตำแหน่งนักแนะแนวการศึกษา
ระดับ 3 เพราะได้กระทำผิดวินัยฐานกระทำการอันใดชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา 81
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีกรณีกระทำผิด คือ ลักลอบ
เล่นการพนันในบริเวณหอพักของมหาวิทยาลัย (นอกเวลาราชการ) การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็น
เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งผู้เป็นเจ้าหน้าที่หอพักไม่ควรกระทำให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่นักศึกษา

ก.ม. ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2524 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2524 ได้พิจารณา
เห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ นายภัทรศักดิ์ นั้น ยังไม่เหมาะสมกับความผิด
เนื่องจากโดยตำแหน่งและหน้าที่แล้ว นายภัทรศักดิ์ มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลนักศึกษาในหอพัก
ให้อยู่ในระเบียบวินัย จึงไม่สมควรที่จะทำตนเป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ดีแก่นักศึกษา ประกอบกับ
มติคณะรัฐมนตรีวางแนวทางลงโทษสถานหนักแก่ข้าราชการที่เล่นการพนันจึงมีมติให้ นายภัทรศักดิ์
ออกจากราชการฐานประพฤติชั่ว ตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 และรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการแล้ว

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติ
ราชการแทนนายกรัฐมนตรี และมีความเห็นดังนี้

1. การจะลงโทษข้าราชการถึงออกจากราชการ เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
นั้น จะต้องมี การสอบสวนก่อน
2. ปราบกว่าข้าราชการผู้นี้ลาออกจากราชการไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523
โทษที่ ก.ม. จะขอให้เพิ่มก็เป็นการให้ออกจากราชการเท่านั้น จึงน่าจะยุติได้
3. โดยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรให้ ก.ม. ทบทวนก่อน

รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่ง
ให้ ก.ม. ทบทวน

ก.ม. ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2526 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2526 ได้พิจารณา
ทบทวนแล้ว เห็นว่า การที่ ก.ม. ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2524 ได้มีมติให้ นายภัทรศักดิ์
ออกจากราชการนั้น ได้พิจารณาขอเท็จจริงต่าง ๆ ประกอบ เช่น

1. การลงโทษให้ นายทศศักดิ์ ออกจากราชการนั้นมีลักษณะ เป็นการเพิ่มโทษ เพราะ นายทศศักดิ์ ได้กระทำผิดวินัยโดยถูกกล่าวหาว่า เล่นการพนันไพ่ยี่สิบและเก้าเก ความสำนวนที่ปรากฏฟังได้ว่าคำรับสารภาพ เป็นหนังสือนี้เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามความใน มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือตามมาตรา 92 แล้วแต่กรณี จะดำเนินการตามมาตรา 86 ทวิ โดยไม่สอบสวนก็ได้

2. การที่ นายทศศักดิ์ ได้ลาออกจากราชการไปโดยความสมัครใจกับการที่ มหาวิทยาลัยจะไต่สั่งเพิ่มโทษ ตามที่ ก.ม. เสนอโดยเพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นสั่งให้ นายทศศักดิ์ ออกจากราชการนั้น มีผลต่างกัน คือ

ลาออกโดยความสมัครใจ บุคคลผู้นี้จะไปเข้ารับราชการ ณ ที่ใดก็ตามที่โดย ไม่ถือว่าขาดคุณสมบัติในการจะขอเข้ารับราชการใหม่

แต่ถ้าถูกมหาวิทยาลัยดำเนินการ สั่งลงโทษถึงให้ออกจากราชการ ถือว่า บุคคลผู้นี้ขาดคุณสมบัติในการที่จะเข้ารับราชการใหม่ต้องขอยกเว้นคุณสมบัติคือ ก.ม.

การที่จะสั่งเพิ่มโทษในครั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องตั้งกรรมการสอบสวน เพราะ เป็น ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เพราะมีการรับสารภาพ เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาและการเสนอ เพิ่มโทษเป็นให้ออกจากราชการนี้เป็นการเพิ่มโทษเป็นมาตรฐานในการลงโทษข้าราชการ เพื่อ มีโทษข้าราชการผู้นั้นเอาเยี่ยงอย่าง

3. ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า ข้อทบทวนที่ไต่พิจารณาว่า เพียงพอที่จะยื่นการ ลงโทษ นายทศศักดิ์ โดยให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นให้ออกจากราชการได้

ก.ม. จึงมีมติให้นำเรื่อง ทบทวนใหม่นี้ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ต่อไป

รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ไต่พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ม.

จากมติคณะรัฐมนตรี และตัวอย่างการลงโทษดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทางราชการ มีนโยบายที่จะลงโทษแก่ข้าราชการที่หมกมุ่นในการพนันอย่างร้ายแรง ถึงแม้โทษการพนันในทาง อาญาจะเป็นโทษสถานเบา ส่วนใหญ่ถูกลงโทษแค่ปรับเท่านั้น และในสังคมไทยถือเรื่อง การ เล่นการพนัน เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงและมีการเล่นกันอยู่ทั่วไปก็ตาม แต่ในทางราชการอาจถูก ลงโทษถึงให้ออกจากราชการได้

ตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับความผิดฐานประพฤตชั่วทางชู้สาว

นายระเบียบตำแหน่งอาจารย์โทของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งได้ถูกนางสาวอนงค์ ร้องเรียนกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนางสาวอนงค์ ตั้งแต่เป็นพระภิกษุติดต่อมาจนได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ แต่นายระเบียบไม่รับเลี้ยงดู และแต่งงานด้วย นอกจากนี้ยังได้เป็นผู้ส่งเสียให้นายระเบียบได้ศึกษาเล่าเรียนที่ประเทศอินเดีย จนได้รับปริญญาโท จึงขอให้พิจารณาโทษทางวินัย มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ได้ความว่า นายระเบียบได้มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนางสาวอนงค์ ตั้งแต่ นายระเบียบยังบวช เป็นพระภิกษุ ต่อมา นายระเบียบได้ไปศึกษาชั้นปริญญาโทที่ประเทศอินเดีย โดย นางสาวอนงค์ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เมื่อศึกษาสำเร็จได้กลับมาและสึกจากพระภิกษุ หลังจากนั้นก็ได้เข้าทำงาน เป็นอาจารย์ ในมหาวิทยาลัย และยังคงมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับ นางสาวอนงค์มาโดยตลอด ต่อมา นายระเบียบ ได้ไปติดพันหญิงอื่นและจะแต่งงานด้วย จึงถูกนางสาวอนงค์ร้องเรียน มหาวิทยาลัยพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษให้นายระเบียบออกจากราชการ นายระเบียบได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปฏิเสธว่าไม่ได้กระทำความผิด ไม่มีพยานหลักฐานอย่าง ชัดแจ้ง พยานบุคคลที่ได้มาให้ถ้อยคำมีสาเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน จึงให้การปรักปรำและใส่ร้าย ขอให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ

อ.ก.ม. วิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้พิจารณาแล้ว เห็นว่า พยานบุคคล และพยาน เอกสาร เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า นายระเบียบมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับนางสาวอนงค์ ตั้งแต่ยังบวชเป็นพระภิกษุจริง แต่ อ.ก.ม. เห็นว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จะลงโทษทางวินัยแก่บุคคลใดได้ก็ต่อ เมื่อบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดในขณะที่มีสถานภาพ เป็นข้าราชการ ซึ่งกรณีนี้ขณะที่นายระเบียบบวช เป็นพระภิกษุและมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับ นางสาวอนงค์นั้น ยังไม่มีสถานภาพ เป็นข้าราชการ จึงยังไม่อาจนำมาเป็นมูล เหตุลงโทษทางวินัยได้ การที่มีความสัมพันธ์กันต่อมาหลังจากลาสิกขาบทและมีสถานภาพ เป็นข้าราชการแล้ว ตามความรู้สึกของประชาชนทั่วไปยังไม่ถือว่าเป็นการประพฤตชั่วที่จะลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้นกรณีจึงไม่อาจลงโทษทางวินัยต่อนายระเบียบได้ แต่การที่นายระเบียบมีพฤติกรรม ดังกล่าวระหว่างบวช เป็นพระถือได้ว่าเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดี ทำให้ตก เป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการ เป็นข้าราชการ⁵⁸ อยู่ก่อนบรรจุ เข้ารับราชการและยังไม่ได้รับการยก เว้นคุณสมบัติ

58

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

"ผู้ที่เข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้
(7) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี"

จาก ก.ม.⁵⁹ ซึ่งตามกฎหมายจะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ⁶⁰ อ.ก.ม.จึงลงมติให้รายงาน
 นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งใหม่หาวิทยาลัยแก่ไซค์สั่งลงโทษให้นายระ เบียมออกจากราชการ
 เป็นสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยถือว่าอุทธรณ์ของนายระ เบียม
 ฟังขึ้น⁶¹ ซึ่ง ก.ม.ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย และได้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้

59 วรรคสองของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
 "ผู้ขาดคุณสมบัติตาม (7) (8) (9) (10) หรือ (14) ก.พ.อาจพิจารณายกเว้นให้
 เขารับราชการได้ ส่วนผู้ขาดคุณสมบัติตาม (11) หรือ (12) ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงาน
 หรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว หรือผู้ขาดคุณสมบัติตาม (1) ถ้าผู้นั้นได้ออกจาก
 งานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และมีใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจาก
 ราชการ เพราะกระทำผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ ก.พ.อาจพิจารณายกเว้นให้เขารับราชการ
 ได้ มติของ ก.พ.ในการประชุมปรึกษาฯยกเว้นนี้ ต้องเป็นเอกฉันท์การลงมติให้กระทำ

โดยลับ

60 มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
 "ผู้ได้รับบรรจุเขารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
 ใดตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56
 มาตรา 57 และมาตรา 58 หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยไม่ได้รับการยก
 เว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น โดย
 ไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ตามมาตรา 48 อยู่ก่อนก็ยังมีกรณีต้องหาผู้ก่อนและภายหลัง เป็น
 ผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากกรณีต่อนั้นก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งให้ผู้นั้น
 ออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการให้ผู้นั้นไปปฏิบัติไปตามอำนาจ
 และหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่ง
 ให้ออกนั้น และถ้าการเขารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อ
 รับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ"

61 มติ อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ครั้งที่ 1/2520 เมื่อวันที่ 4

เมษายน 2520

อุทธรณ์ของนายระเบียนพั้งขึ้นและให้มหาวิทยาลัยแก้ไขคำสั่งเป็นให้ออกจากราชการ เนื่องจากตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป

ต่อมา นายระเบียนไคมาขอยกเว้นในกรณีที่เกิดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปต่อ ก.ม. อีกรวม 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2522⁶² ครั้งหลังในปี พ.ศ. 2527⁶³ ซึ่ง ก.ม. ได้พิจารณาว่ามีมติไม่ยกเว้นคุณสมบัติให้ทั้งสองครั้ง โดยมีความเห็นว่า จากพฤติกรรมของนายระเบียนเมื่อครั้งเป็นพระภิกษุในทางธรรมถือว่าเป็นความผิดวินัยของสงฆ์ชั้นปราชิก ขาดจากความเป็นพระไม่สามารถบวชเป็นพระภิกษุได้อีกตลอดชีวิต ในทางโลกถือว่าเป็นการประพฤติชั่วร้ายแรง นายระเบียนต้องการกลับเข้ามาเป็นครูบาอาจารย์ ซึ่งถือเป็นปูชนียบุคคลที่สำคัญยิ่งรองลงมาจากบิคามารดา ควรเป็นผู้มีประวัติที่ดีเป็นที่เคารพนับถือของลูกศิษย์ จึงยังไม่สมควรยกเว้นคุณสมบัติให้เข้ามาเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

จากมติของ อ.ก.ม. ดังกล่าวทำให้เห็นแนวความคิดของ ก.ม. เกี่ยวกับเรื่องความประพฤติทางชั่วสาวของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการสาย ก. ซึ่ง เป็นสายอาจารย์ โดย ก.ม. มีแนวความคิดว่า ข้าราชการที่มีความสัมพันธ์ทางชั่วสาว โดยที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคหะเบียนอยู่ก็กินกันตามกฎหมายในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤติชั่วหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีแต่อย่างใด หากความประพฤตินั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่และความรู้สึกของสังคมในขณะนั้น ซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะเคร่งครัดมากกว่านี้ แต่หากความประพฤตินั้นกระทบถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการเมื่อใด ก็ถือเป็นความผิดทางวินัย ตามความหนักเบาเป็นกรณี ๆ ไป เช่นกรณี

กรณีของนายพจน์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ของมหาวิทยาลัย ถูกกล่าวหาว่าพยายามกระทำอนาจารลูกจ้างสตรีที่เลี้ยงบุตรของอาจารย์คนอื่นในระแวกบ้านพักเดียวกัน ซึ่งนายพจน์ ได้ให้ต้อยคำรับสารภาพต่ออธิการบดี และลูกจ้างสตรีผู้เสียหายยอมยกโทษให้มหาวิทยาลัยเห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์แต่เนื่องจากยังไม่เคยทำความผิดมาก่อนและเป็นความผิดครั้งแรกจึงให้ยกโทษ โดยให้นายพจน์ ทำทัณฑ์บนไว้เป็นหนังสือต่อมหาวิทยาลัย อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องเล็กน้อย จึงไม่หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณา ควรให้เป็นไปตามความเห็นของมหาวิทยาลัย และตอบรับทราบไปในนาม

⁶² มติ ก.ม. ครั้งที่ 2/2522 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2522

⁶³ มติ ก.ม. ครั้งที่ 5/2527 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2527

ทบวงมหาวิทยาลัย⁶⁴

แต่หาก เป็นความสัมพันธ์ทางชู้สาวในฐานะที่เป็นอาจารย์กับลูกศิษย์ ก.ม. จะถือ เป็นเรื่องวินัยร้ายแรงทันที เช่น กรณีนายวีระ ตำแหน่งอาจารย์ ระเบียบ 4 ของมหาวิทยาลัยแห่ง หนึ่งได้ถูกนักศึกษาสาวมาขอร้องให้ช่วยเหลือให้สามารถสอบไล่ในวิชาที่นายวีระสอนอยู่ผ่าน ซึ่งนายวีระได้ตรวจสอบในวิชานั้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่านักศึกษาสาวผู้นั้นสอบตกใน วิชาดังกล่าว นายวีระก็อาจต่อคณะกรรมการสอบสวนในภายหลังว่าควยความสงสาร นักศึกษาสาวผู้นั้นจึงได้แก่กระตาคำตอบของนักศึกษาที่ผิดให้ เป็นถูกและแก้คะแนนจาก สอบตกให้เป็นสอบได้ ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนขึ้น มหาวิทยาลัยจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจาก การสอบสวนมีพยานบางรายให้ข้อมูลว่า นายวีระได้มีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับนักศึกษาสาวผู้นั้น ควบเป็นการตอบแทนที่นายวีระช่วยแก้ไขคะแนนให้สอบได้ แต่ในประเด็นนี้ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน ซึ่งนายวีระและนักศึกษาได้ปฏิเสธขอล่าวหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การที่นายวีระ ได้แก้ไข กระตาคำตอบให้นักศึกษาและแก้ไขคะแนนให้ใหม่เป็นสอบได้ ถือ เป็นความผิดทางวินัยฐานยอม ให้อื่นแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ราชการของตน และทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 67 และ 78 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มหาวิทยาลัยจึงได้สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% จำนวน 3 เดือน อ.ก.ม. วิสามัญ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่าง ร้ายแรง ควรลงโทษสถานหนักระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้เปลี่ยน โทษ เป็นไล่ออกจากราชการ⁶⁵ ก.ม. เห็นชอบด้วย แต่นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วสั่งลงโทษให้ นายวีระออกจากราชการ เนื่องจากการทำความผิดยังไม่ปรากฏแก่บุคคลภายนอก ซึ่งกรณีนี้ยังไม่ ชัดเจนในประเด็นชู้สาว แต่เมื่อพิจารณาการกระทำของนายวีระ เป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานอื่นด้วย อ.ก.ม. จึงเลือกลงโทษในฐานะที่ชัดเจนกว่า

กรณี นายสินธ์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีฐาน ฆมขึ้นกระทำชำเราและกระทำอนาจาร หญิงนักเรียนโรงเรียนพาณิชย์การแห่งหนึ่ง ซึ่งมีใช้ภรรยา

⁶⁴ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 8/2521 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2521

⁶⁵ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 8/2521 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2521

ของตนโดยใช้กำลังประทุษร้าย มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิด ใ้ความว่า นายสินธ์ ใ้กระทำความผิดจริง และต้องทว่ากระทำผิดคดีอาญา ตามมาตรา 276 แห่งประมวลกฎหมายอาญาจริง มหาวิทยาลัยจึงสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง นายสินธ์ ใ้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.ม. ยอมรับว่าใ้รวมหลบหนีกับใ้เท็จจริง แต่เป็นการสมยอมของใ้ใ้ไม่ใ้ข่มขืนและไม่ทราบว่ายังเป็นใ้คนักเรียน

ก.ม. ใ้พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนคำใ้การของนายสินธ์ เองใ้ความว่า นายสินธ์ ใ้รวมประเวณีกับใ้คนักเรียนทั้งคราวรวม 2 ครั้ง โดยไม่ทราบว่ายังเป็นใ้คนักเรียนอยู่ แต่หลังจากนั้นเมื่อรู้ความจริงแล้ว ยังบังอาจนิตหมายใ้ใ้ซึ่งอยู่ในชุดนักเรียนไปพบกับนายสินธ์ที่โรงแรม อันเป็นสถานที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร เป็นการส่อเจตนาว่าประสงคจะรวมประเวณีกับใ้คนักเรียนอีกจนถูก เจาหน้าที่ตำรวจจับกุมตัว

พฤติการณ์ของ นายสินธ์ ทั้งกล่าว เป็นที่อื้อฉาว และปรากฏ เป็นข่าวตามหนังสือพิมพ์ทั่วไป ครั้นเมื่อพิจารณาถึงฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นอาจารย์แล้ว การกระทำดังกล่าว เป็นการผิดศีลธรรม และเป็นกรกระทำโดยไม่คำนึงถึงเกียรติศักดิ์ของตนที่เป็นอาจารย์ระดับอาวุโส ซึ่งควรจะประพฤติตนอยู่ในฐานะที่ควรเคารพเป็นเยี่ยงอย่างที่ดีสำหรับนักศึกษา และเพื่อนข้าราชการด้วยกัน การกระทำดังกล่าวเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย และของโรงเรียนพณิชยการ อันถือใ้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำกรอันใ้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามความในมาตรา 81 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อุทธรณ์ของ นายสินธ์ ฟังไม่ขึ้น จึงมีมติไทยกอุทธรณ์⁶⁶

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งไทยกอุทธรณ์

แต่ถ้าเป็นเจาหน้าที่ในสายงานที่ไม่ใช่อาจารย์ผู้สอน ก็มักจะไม่อยึดถือเรื่องนี้เป็น เรื่องสำคัญนัก ตัวอย่างเช่น เจาหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 ตำแหน่งหัวหน้ากองของมหาวิทยาลัย

⁶⁶ มติ ก.ม.ครั้งที่ 7/2528 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2528

แห่งหนึ่งยังไม่มีภรรยาได้เสียกับหญิงสาวซึ่งทำงาน เป็นนักวิทยาศาสตร์ของบริษัท เอกชนแห่งหนึ่ง
แต่มาภายหลังไม่ยอมรับ เลี้ยงดูจึงถูกหญิงสาวผู้นั้นร้องเรียนต่อมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยได้ตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนสรุปผลว่าเป็นกรณีที่ถูกกรณีสมัครใจสมยอมกันเองโดยไม่ได้มีการข่มขืนกระทำ
ชำเราหรือหลอกลวงแต่อย่างใด ทั้งคู่มีความรู้ระดับปริญญาตรีเหมือนกัน ต่อมาภายหลังได้เลิกร้าง
กันไป จึงเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เป็นความผิดทางวินัย

ในเรื่องความผิดฐานประพฤตชั่วทางชู้สาวนี้ องค์กรกลางอื่น ๆ ก็ได้พิจารณาจาก
ตำแหน่งหน้าที่เช่นเดียวกัน โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาที่
กระทำเป็นเครื่องตัดสิน เช่น ถ้าเป็นข้าราชการครูก็มักจะมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างครู
กับลูกศิษย์เป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองหรือฝ่ายที่ติดต่อกับประชาชน
ในท้องถิ่น ก็มักจะมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์กับประชาชนที่อยู่ในความปกครองหรือในท้องถิ่น เป็น
เรื่องร้ายแรงเช่น ตัวอย่างของ ก.พ. บางส่วน ครูโทของวิทยาลัยครูได้เสียกับศิษย์สาวและ
จดทะเบียนสมรสชอน โดยมีภรรยาอยู่แล้ว ผิดวินัยร้ายแรงลงโทษให้ออก

เจ้าหน้าที่ปกครอง เป็นชู้ภรรยาผู้อื่นผิดวินัยร้ายแรงลงโทษให้ออก

ครูใหญ่มีภรรยาหลายคนแต่ไม่ควบคุมดูแลให้ดี ปลอมยให้มาทะเลาะกันในโรงเรียน
ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ลงโทษตัดเงินเดือน 10% มีกำหนด
3 เดือน

ช่างรังวัด ติดต่อกับภรรยาผู้อื่นจนทำให้คนทั่วไป เข้าใจว่ามีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกัน
ต่อมาถูกสามีของหญิงฟ้องศาลแต่ยอมความกันได้ เป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง
ลงโทษตัดเงินเดือน 10% 4 เดือน

เจ้าหน้าที่อบรมและฝึกวิชาชีพ สนับสนุนกับภรรยาผู้อื่นไปมาหาสู่ที่บ้านหญิงเป็นประจำ
ในขณะที่สามีไม่อยู่จนถูกสามีร้องเรียน ผิดประพฤตชั่วตัดเงินเดือน 10% 4 เดือน

จากตัวอย่างดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าแนวการพิจารณาในความผิดฐานประพฤตชั่ว
ทางชู้สาวของ ก.ม. ไม่เข้มงวดมากนัก เว้นแต่เป็นกรณีระหว่างอาจารย์และนักศึกษาและทำให้
เสื่อมเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ถือ เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ประเพณีชู้โดยเบิกค่าพาหนะหรือ เบี้ยเลี้ยง เป็น เท็จ

มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีข้าราชการ เบิกค่าเบี่ยเลี้ยงหรือค่าพาหนะในการ เดินทางไปราชการ เป็น เท็จ ว่าถ้าการ เบิกค่าเบี่ยเลี้ยง และค่าพาหนะ เป็นหน้าที่ในตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น การกระทำย่อมเป็นความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ แต่ถาเป็นกรณีขอ เบิกค่า เบี่ยเลี้ยงหรือค่าพาหนะของตนเองในการ เดินทาง ไปราชการ ก็ไม่ถือว่าเป็นการ เบิกในหน้าที่ราชการ แม้จะกระทำด้วยเจตนาทุจริตและเป็น เท็จ ก็ไม่เป็นการผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁶⁷ แต่ ก.พ. ได้มีมติไว้เป็นบรรทัดฐานให้ถือว่า เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตืชู้ตัวอย่างร้ายแรงและควรลงโทษในสถานหนัก ทำนองเดียวกับ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁶⁸

ในเรื่องนี้ ปัญหาเท่าที่พบมีเพียง 2 ประเภท คือ

- (1) กรณีเบิกค่าเช่าบ้าน เป็น เท็จ
- (2) กรณีเบิกค่าพาหนะ เป็น เท็จ

(1) กรณีเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จนั้น ทั้ง ก.พ. และ ก.ม. ถือว่าเป็นความ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง และลงโทษผู้กระทำผิดโดยเจตนาทุจริตในสถานหนัก

ตัวอย่างความผิดฐานประพฤตืชู้โดย เบิกค่าเช่าบ้าน เป็น เท็จ

มหาวิทยาลัยโคลัมเบียได้สั่งลงโทษตัดเงินเดือนนายอมร ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ จำนวน 10% มีกำหนด 4 เดือน กรณีกระทำผิดวินัยฐานประพฤตืคนไม่อยู่ในความสุจริตอันเป็น ความผิดตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 โดยมีกรณี ความผิด คือ ได้ เบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่มีสิทธิ์เบิกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ แต่ได้ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่ เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ์คืนให้ทางราชการหมดสิ้นแล้ว

⁶⁷ ประวิฬ ๗ นคร และคณะ ; อ่างแลหน้า 1-94

⁶⁸ มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0905/ว.6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม

ก.ม. ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2521 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2521 ได้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่า นายอมร ไค้จรีติเกี่ยวกับการ เบิกค่าเช่าบ้านโดยกระทำผิด รวม 3 ระยะเวลาด้วยกัน

ก.ม. พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและประพฤติน่าอภัยร้ายแรง จึงมีมติให้เปลี่ยนแปลงโทษจากตัดเงินเดือน 10% มีกำหนด 4 เดือน เป็นโทษไล่ออกจากราชการ

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกเสนอรองนายกรัฐมนตรี ว่า ตามข้อเท็จจริงนั้น นายอมร ทำผิดจริง แต่ถ้านิ่งถึงว่าการ เบิกเงินค่าเช่าบ้านนั้น เป็นเรื่องที่ทำกันมานานเข้าจนถือกันว่าเป็นสิทธิที่พึงมีพึงได้ของข้าราชการ ทางราชการเองก็เพิ่งจะมาเข้มงวดภายหลังที่กรณีนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว การเพิ่มโทษถึงไล่ออกจึงค่อนข้างจะรุนแรงเกินไป เห็นสมควรสอบถาม ก.ม. ก่อนว่าในรายอื่น ๆ ใดลงโทษกันถึงระดับนี้หรือไม่

รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งว่า เนื่องจากรัฐบาลได้ เปลี่ยนหลักการจากการจ่ายค่าเช่าบ้านตามความเป็นจริง เป็นการเหมาจ่าย และพระราชกฤษฎีกาตามหลักการใหม่กำลังจะประกาศใช้ โทษควรจะเบากว่านี้ กรุณาทบทวนใหม่

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 มาตรา 2 ให้พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522 เป็นต้นไป

ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอมร ไค้กระทำความผิดระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2514 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2517 และมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งลงโทษตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2517 ซึ่ง อ.ก.ม. ได้เคยมีมติว่าการลงโทษที่ถือว่าแล้วเสร็จนั้น ให้ถือว่าแล้วเสร็จนับตั้งแต่วันที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษ เพราะเห็นว่ากระบวนการในการลงโทษสิ้นสุดลงแล้ว ส่วนการดำเนินการหลังจากนั้น คือเสนอ ก.ม. พิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการนั้น เป็นเพียงพิจารณาความถูกต้องและเหมาะสมของระดับโทษที่มหาวิทยาลัยลงโทษเท่านั้น กรณีนี้จึงถือว่าการกระทำความผิดและการลงโทษได้แล้วเสร็จไปก่อนที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 ประกาศใช้

อนึ่ง ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่เอาโทษกับผู้ที่กระทำความผิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกาตั้งกล่าวประกาศใช้ ก็ควรที่ได้มีการ เสนอโทษคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นหลักการไว้ เพื่อให้ใช้กับผู้ที่กระทำความผิดทุกราย มิใช่เฉพาะรายนี้เพียงรายเดียว และถ้าทำเช่นนั้นก็น่าที่จะมีการหยิบยกเรื่องการลงโทษ นางวนิดา อาจารย์มหาวิทยาลัยอีกแห่งหนึ่งขึ้นมาพิจารณาใหม่ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ลงโทษปลดออกจากราชการความมต ก.ม. ฐานกระทำการทุจริต เบิกค่าเช่าบ้าน เ็จไปแล้ว เพราะนางวนิดา ได้กระทำความผิดและถูกมหาวิทยาลัยลงโทษ ภายหลังราย นายอมร แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนไม่ยุ่งยาก ก.ม. จึงได้พิจารณาและ เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ เสร็จสิ้นไปก่อน ส่วนรายนายอมร แม้จะกระทำความผิดและถูกลงโทษมาก่อน แต่ข้อเท็จจริงและรายละเอียดในสำนวนการสอบสวนยุ่งยาก จึงทำให้เรื่องยืดเยื้อมา ดังนั้นถ้าจะลงโทษนายอมร เบากว่าราย นางวนิดา ก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

นอกจากนี้ อ.ก.ม ยังเห็นว่ากรณี เบิกค่าเช่าบ้าน เ็จ เป็นการทุจริต เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งไม่ใช่ทางราชการ เฝิงจะมา เข้มงวดภายหลังที่กรณีนี้ได้เกิดขึ้นแล้วตามความเห็นของ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แต่ได้ เข้มงวดมานานแล้วโดยให้คำ เน้นคดีอาญาแก่ผู้กระทำการ ทุจริต เกี่ยวกับการเงินทุกรายโดยมิให้มีการผ่อนผันด้วยประการใด ๆ เว้นแต่กรณี ที่เงินแผ่นดิน ชกหายไปโดยความบกพร่อง ตามมติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ม.3346/2477 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2477 และ ที่ น.ว.158/2493 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2493 และทางราชการยังได้ออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้ถือว่า เรื่องการทุจริตเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ให้ถือว่า การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดร้ายแรงซึ่งควรไล่ออกจากราชการ จะปรานี ลดหย่อนโทษลงได้ก็ เพียงปลดออกจากราชการ เท่านั้นตามมติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีควน ที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 ให้ถือว่าข้าราชการ ที่ทุจริตฉ้อโกงเงินของทางราชการโดยทำการ เบิกเงินค่าเบี่ยเลี้ยงและค่าพาหนะ เดินทาง ตลอดจน เงินอื่นในทำนองเดียวกัน เป็น เ็จนี้มีความร้ายแรงแห่งกรณีและพฤติการณ์มิได้ยิ่งหย่อน ไปกว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ควน ที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 ซึ่งจะปรานีลดหย่อนโทษลงได้ก็ เพียงปลดออก จากราชการ เท่านั้น เหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นที่ จะลดหย่อนโทษลงเป็นสถานอื่นได้ ตาม มติ ก.พ. ความหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0905/ว.6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511 เป็นต้นไป

อ.ก.ม. จึงมีมติเห็นควรยื่นยันโทษไล่นายอมร ออกจากราชการ ตามมติเดิมไปยัง
นายกรัฐมนตรี⁶⁹

ก.ม. และรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้ว
เห็นชอบด้วย จึงได้สั่งลงโทษไล่นายอมร ออกจากราชการ

แต่มีกรณีของ นาง ส. ตำแหน่งอาจารย์ระดับ 6 อุทกมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
จากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงโดยเบิกค่าเข้าบ้านเป็นเท็จ นาง ส. ได้อุทธรณ์
คำสั่งลงโทษต่อ ก.ม. ก.ม. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นาง ส. ได้ทำสัญญาขายฝากบ้านของตนเอง
ไว้กับน้องชาย เพื่อนำเงินไปใช้ในเรื่องอื่น และได้ทำสัญญาเข้าบ้านจากน้องชายอีกคนหนึ่ง โดย
เสียค่าเข้าบ้านทุกเดือน และปรากฏหลักฐานว่าได้เสียภาษีบ้านเข้าให้แกทางราชการโดยถูกต้อง
นาง ส. ได้ขอเบิกค่าเข้าบ้านตลอดมาตั้งแต่ได้ขายฝากบ้านให้น้องชายไป ก.ม. เห็นว่าโดย
ผลของกฎหมายต้องถือว่าบ้านดังกล่าวไม่ใช่บ้านของ นาง ส. อีกต่อไป การที่ นาง ส. ทำสัญญา
เข้าบ้านและมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินว่าได้ชำระค่าเข้าบ้านทุกเดือน ตลอดจนมีหลักฐานว่า
น้องชายได้ชำระค่าภาษีบ้านเข้ามาโดยตลอดนั้น ถือได้ว่า นาง ส. ได้กระทำไปโดยสุจริตและ
มีสิทธิ์เบิกค่าเข้าบ้านได้

ก.ม. จึงมีมติว่า อุทธรณ์ของ นาง ส. พังขึ้น นาง ส. ไม่มีความผิดตามข้อกล่าวหา⁷⁰
รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตาม
มติ ก.ม.

(2) กรณีเบิกค่าพาหนะเดินทางเป็นเท็จ เคยเคยถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
เช่นเดียวกัน แต่ต่อมาทั้ง ก.พ. และ ก.ม. ได้มีความเห็นว่า ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เดินทางไป
ราชการแล้วมาขอเบิกค่าพาหนะเป็นเท็จ ถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีสิทธิ์
เบิกค่าพาหนะเดินทางในชั้นที่สูงกว่า แต่ได้ยอมมาโดยสารในชั้นที่ต่ำกว่า และขอเบิกค่าพาหนะ
เดินทางในชั้นที่สูง โดยเอาเงินส่วนที่เหลือจากค่าโดยสารมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้

⁶⁹ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 10/2522
เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2522

⁷⁰ มติ ก.ม. ครั้งที่ 5/2523 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2523

ถือว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และลงโทษในสถานเบา เพราะถือว่าเจ้าตัวมีสิทธิ์ที่จะเบิก
 ในชั้นที่สูงกว่านั้นโดยอยู่แล้ว แต่การที่มุ่งจะเอาประโยชน์จากราชการโดยมิชอบ เช่นนี้ถือ เป็น
 การประพฤติชั่วและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาที่ควรได้รับการลงโทษด้วย แต่ลงโทษในสถานเบา

ตัวอย่าง

นาย ก. ตำแหน่งอาจารย์ และรักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้ากองกิจการนักศึกษา
 ได้กระทำผิดฐานไม่รักษาวินัยโดยเคร่งครัด รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และกระทำการหา
 ประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ
 ของตน และไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา 65, 73
 และ 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวคือ ได้เบิกค่าพาหนะ
 เดินทางเป็นเท็จ และเก็บเงินค่าบริการบุตรของข้าราชการ แล้วนำไปเสริมรับเงินมาเบิก
 จากทางราชการอีก มหาวิทยาลัยได้สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% มีกำหนด 3 เดือน

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาเห็นว่าโทษเหมาะสม
 แล้ว ให้ตอบรับทราบได้⁷¹

ประพฤติชั่วโดยกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

วินัยที่ใช้อยู่คำไกลเคียงกับความผิดตามมาตรา 78 แต่ต่างกันตรงที่ความผิด
 มาตรา 78 ต้องเป็นการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ แต่วินัยนี้ไม่จำเป็นต้องแสวงหา
 ผลประโยชน์ก็เข้าข่ายเป็นความผิด และความผิดตามมาตรา 78 ก็ถือเป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว
 ตามวินัยนี้ด้วย

ตัวอย่างของ ก.ม. เกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่
 ราชการ แม้จะไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง แต่ ก.ม. ก็ถือว่าเป็นการประพฤติคนไม่เหมาะสม
 กับตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงได้สั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 97 ผู้เขียนเห็นว่า สมควรนำ
 มากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย เพราะเป็นตัวอย่างที่ดีให้เห็นแนวความเห็นของ ก.ม. เกี่ยวกับจรรยาบรรณ
 ของอาจารย์

71

มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 6/2526

เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2526

ตัวอย่าง

มหาวิทยาลัยโคมีคำสั่งให้ นายประเสริฐ ตำแหน่งอาจารย์ ออกจากราชการ ฐานประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จดข้อความอันเป็นเท็จลงในสมุดประวัติของตน ซึ่งเป็นเอกสารราชการสำหรับใช้เป็นพยาน หลักฐาน เพื่อโทษมหาวิทยาลัย คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่หลงผิดในวุฒิ ความรู้ และความสามารถ ของของตน อันเป็นการเสียหายแก่ราชการของมหาวิทยาลัย เสื่อมเสียเกียรติภูมิของอาจารย์ และเสียหายแก่นักศึกษา มหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งให้ นายประเสริฐ ออกจากราชการ ตาม มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และนายประเสริฐ ได้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการต่อ ก.ม.

ก.ม. ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2522 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2522 พิจารณา แล้วเห็นว่ามิมีเหตุผลน่าเชื่อถือ นายประเสริฐ รู้ที่มาแต่คนแล้วว่า Sussex College of Technology นั้น ไม่น่าเชื่อถือ และปริญญาบัตรที่ได้ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพได้ แต่กลับนำไปจดลงในสมุดประวัติด้วยตนเองว่ามีคุณวุฒิปริญญา เอกทาง เศรษฐศาสตร์ (Ph.D.) จาก Sussex College of Technology และจากการที่ได้โฆษณาตนเองเป็น คร.ประเสริฐ วุฒิ Ph.D. (England) ในแผ่นใบปลิวโฆษณาเพื่อกวักวิชาสอบเข้าวิทยาลัยครู โดยมี นายประเสริฐ เป็นผู้อำนวยการสถาบัน I.C.T. ทั้ง ๆ ที่นายประเสริฐ ได้รับความเสียหายที่ สำนักงาน ก.พ. แจ้งว่าปริญญาบัตรดังกล่าวไม่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพได้ การกระทำ จึงถือเป็นการเสียหายแก่มหาวิทยาลัย เสื่อมเสียเกียรติภูมิของคณาจารย์ เสียหายแก่นักศึกษา ถือเป็นการผิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง ในฐานะเป็นครู อาจารย์ ซึ่งนอกเหนือไปจาก ข้าราชการอื่น ๆ ก.ม. จึงมีมติยืนตามคำสั่งของมหาวิทยาลัยให้ยกอุทธรณ์ของ นายประเสริฐ

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกเสนอรองนายกรัฐมนตรีว่า ข้อเท็จจริง เรื่องนี้ฟังได้ว่า นายประเสริฐ ได้เรียนทางไปรษณีย์กับสถาบันแห่งหนึ่งในประเทศอังกฤษ และ สถาบันแห่งนั้นได้มอบปริญญาเอกให้ นายประเสริฐ จึงได้แจ้งผู้บังคับบัญชาของสมุดประวัติ ซึ่งผู้บังคับบัญชารับทราบ และต่อมา นายประเสริฐ ได้ใช้ปริญญาดังกล่าวไปอ้างในการสอนกวักวิชา ต่อมาทางมหาวิทยาลัยได้สอบถามไปทาง ก.พ. มหาวิทยาลัยสอนคอน และบริติชเคาน์ซิล แล้ว ได้ความตรงกันว่า ปริญญาของสถาบันดังกล่าวไม่ได้รับการรับรอง มหาวิทยาลัยจึงตั้งกรรมการ

สอบสวน นายประเสริฐ ในข้อหาว่า นายประเสริฐ แจงให้เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยขอกความอันเป็นเท็จลงในสมุดประวัติ ซึ่งเป็นเอกสารราชการสำหรับใช้เป็นพยานหลักฐานให้หลงผิดในวุฒิเป็นการเสื่อมเสียเกียรติภูมิของคณาจารย์ เสียหายแก่ราชการของมหาวิทยาลัยและนักศึกษา คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า นายประเสริฐ ผิดตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่โดยที่ นายประเสริฐ ยังไม่เคยนำวุฒิคงกล่าวไปอ้างใช้ในมหาวิทยาลัย ส่วนที่นำไปอ้างเพื่อสอนกวดวิชาที่ปรากฏว่าในที่สุดมิได้มีการสอน จึงสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ ต่อมา อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย มีมติว่า นายประเสริฐ มีความผิดสมควรให้ออกจากราชการ มหาวิทยาลัยจึงสั่งให้ นายประเสริฐ ออกจากราชการ นายประเสริฐ อุทธรณ์ ก.ม. มีมติยืน โดยมีเหตุผลประการหนึ่งว่าพฤติการณ์ของ นายประเสริฐ เป็นการทำลายค่านิยมของปริญญาเอก และเสียหายต่อวงการศึกษารวม

รองเลขาธิการนายรัฐมนตรีเห็นว่า การที่นายประเสริฐ ขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมขึ้นน่าจะได้รับค่าชมเชยมากกว่าการถูกลงโทษ เพราะไม่ต้องเสียเงินตราของต่างประเทศมากมาย ในการไปรำเรียนถึงต่างประเทศ การที่คนเราขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมขึ้น ไม่ว่าจะสถานใดก็ตาม จะดีเลวอย่างไรอย่างน้อยผู้ศึกษาก็คงจะได้อะไรเพิ่มเติมขึ้นมาบ้าง และเมื่อเขาขวนขวายจนได้รับปริญญามาก็ชอบที่จะนำมาลงสมุดประวัติได้ การนำมาลงสมุดประวัติคงกล่าว นายประเสริฐ ก็มีใต้นำลงโดยผลการ ใต้อ้างให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และเจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงให้ ซึ่งเห็นว่า นายประเสริฐ มีความชอบธรรมที่จะทำได้ โดยไม่มีทางที่จะคิดไปได้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไรต่อมหาวิทยาลัยที่ตนสังกัดอยู่ การนำปริญญาที่ตนได้รับมาลงสมุดประวัติเป็นคนละเรื่องกับการนำปริญญามาปรับวุฒิ ซึ่งตามข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่า นายประเสริฐ ใต้อขอปรับวุฒิแต่อย่างใด สมมติว่า นายประเสริฐ ใต้อยื่นคำร้องขอปรับวุฒิ ก็ยังเห็นว่า นายประเสริฐ ไม่มีความคิดอยู่คนเดียว เพราะอำนาจในการพิจารณามิใช่อยู่ที่ นายประเสริฐ ถ้า ก.พ. เห็นว่าคุณวุฒิที่ใต้อนั้นไม่ได้รับการรับรองจาก ก.พ. ก.พ. ก็ชอบที่ปฏิเสธใต้อ สำหรับกรณีนี้ นายประเสริฐ นำวุฒิของตนไปโฆษณาเพื่อทำมาหากินโดยสุจริตก็มิใช่เป็นเรื่องที่จะลงโทษกันได้ เพราะ นายประเสริฐ มิได้หลอกลวงใคร นายประเสริฐ ใต้อปริญญานั้นมาจริง ๆ ส่วนสถาบันที่ใต้อปริญญานั้นจะเล็กหรือใหญ่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง (และตามข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าการโฆษณานั้นในที่สุดก็มิได้มีการสอนกัน เพราะโคลมเล็กไปเสียก่อน)

โดยสรุปเรื่องเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเห็นว่า การกระทำของ นายประเสริฐ ไม่เป็นความผิดแต่อย่างใด การลงโทษของมหาวิทยาลัยเป็นการเกินกว่าเหตุ อุทธรณ์ของนายประเสริฐ น่าจะฟังขึ้น

รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ไม่น่าเชื่อว่า นายประเสริฐ จะรู้ที่มาตั้งแต่ต้นว่า Sussex College of Technology เป็นวิทยาลัยที่ไม่น่าเชื่อถือ ดังที่ ก.ม. ใดแสดงความคิดเห็นไว้ เพราะผู้ซึ่งไม่เคยไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ แต่เรียนทางไปรษณีย์มักจะเชื่อตามเอกสารโฆษณาชวนเชื่อ ก.ม. ควรจะแสดงเหตุผลว่าใดอาศัยเหตุผลอะไรจึงเชื่อว่า นายประเสริฐ รู้ที่มาตั้งแต่ต้นว่า เป็นวิทยาลัยที่ไม่น่าเชื่อถือ ถ้าไม่มีเหตุผลสนับสนุนก็ไม่ควรถือเป็นความผิด ความเห็นของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี น่ารับฟังมาก

กรณีนี้คาบเกี่ยวกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 16 ขอให้พิจารณาทบทวนว่า ใ้ปฏิบัติถูกต้องตามข้อ 16 หรือไม่

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า

1. กรณีการลงวุฒิชอง นายประเสริฐ ในสมุดประวัติ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่ เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว นายประเสริฐ ได้มีบันทึกโดยตรงถึงรองอธิการบดีในขณะนั้นโดยมิได้ผ่านการพิจารณาของคณะตามระเบียบเสียก่อน เมื่อรองอธิการบดีลงนามรับทราบ นายประเสริฐ จึงได้ไปขอลงวุฒิตัวตนเองต่อหัวหน้าแผนกสารบรรณของมหาวิทยาลัย และได้เป็นผู้เขียนข้อความลงในสมุดประวัติด้วยลายมือของตนเองโดยทางคณะไม่ทราบ เรื่อง ซึ่งตามระเบียบแล้วเมื่อ นายประเสริฐ ท้องการขอลงวุฒิต่างที่ไว้รับเพิ่มมาในสมุดประวัติของตน จะต้องเสนอเรื่องผ่านหัวหน้าภาควิชา ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นถึงคณะเสียก่อน เมื่อคณะพิจารณาอนุญาตแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องมายังสำนักงานอธิการบดี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจดวุฒิต่างกล่าวลงในสมุดประวัติต่อไป แต่ปรากฏว่า นายประเสริฐ มิได้ทำเรื่องผ่านคณะ และได้มาขอจดกับเจ้าหน้าที่โดยตรงด้วยลายมือของตนเอง โดยคณะไม่ทราบเรื่อง

2. ประเด็นที่รองนายกรัฐมนตรีสงสัยว่า นายประเสริฐ น่าจะรู้หรือไม่ว่าสถานบันการศึกษาคังกล่าวเป็นสถาบันที่ไม่น่าเชื่อถือนั้น อ.ก.ม. เชื่อว่า นายประเสริฐ รู้ที่มาตั้งแต่ต้นแล้วว่า สถาบันคังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ เพราะเป็นถึงอาจารย์มหาวิทยาลัย และเป็นอาจารย์ของคณะศึกษาศาสตร์นับว่าเป็นผู้ที่อยู่ในวงการศึกษโดยตรง น่าจะรู้ว่าเขาไม่ชวนชวายเพื่อให้ได้รับ

ปริญญา เอกกัณฑ์ทางนี้ จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ที่คนในระดับนี้จะไม่รู้ นายประเสริฐ ศึกษาจบปริญญาตรี ทางคานการศึกษาและศึกษาจบปริญญาโทมาแล้ว น่าจะรู้ความยากง่ายของการเรียนปริญญาโท ด้ว่ามีไขจะไคมาง่าย ๆ ฉะนั้นโดยสามัญสำนึกแล้วการจะรู้ว่าการไคปริญญาเอกมานั้นจะต้อง ยากกว่าการศึกษาชั้นปริญญาโทขึ้นไปอีกมาก ไม่ใช่ไคมาง่าย ๆ เช่นนี้ นอกจากนั้นจากพฤติกรรม ของนายประเสริฐ ที่ไปขอควัดลงในสมุคประวัคกับเจ้าหน้าที่ โดยมีไคทำ เรื่องผ่านคณะตาม ระเบียบ เป็นการสอให้เห้นว่า นายประเสริฐ รู้ว่าควัดที่ตนไคมาเป็นอย่างไร หากจะเสนอกคบัคคิ แล้ว อาจจะไม่ไครับอนุญาตให้ลงในสมุคประวัค จึงไคแอบไปลงโดยไม่แจ้งให้คณะทราบ ซึ่งถ้า ทำ เรื่องผ่านคณะโดยถูกคองตามระเบียบก็น่าเชื่อว่ากระทำไปเพราะไม่รู้

3. ประเด็นที่ว่าการกระทำของ นายประเสริฐ ไม่เป็นความผิดและการลงโทษ ของมหาวิทยาลัยเป็นการ เกินกว่าเหตุ ที่รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั่งในประเด็นนี้ อ.ก.ม. เห้นวารองเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่ เนื่องจากการที่ มหาวิทยาลัยสั่งให้ นายประเสริฐ ออกจากราชการและ ก.ม. เห้นชอบควยนั้น เป็นการสั่งให้ ออกจากราชการ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ฐาน ประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งไม่ได้ถือว่าเป็นการกระทำควผิดวินัย ข้าราชการแต่อย่างใด นายประเสริฐ ไม่ได้หลอกลวงไคใคร เพราะตนไคปริญญานั้นมาจริง ๆ ไม่มีความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร ไม่ผิดกฎหมายอาญาแต่เป็นปริญญาบัตรที่ไม่มีไคใคร เชื่อถือ ซึ่ง ก.ม. เห้นว่าผู้ที่ เป็นครุบาอาจารย์ไม่ควรจะกระทำเช่นนี้ เพราะนายประเสริฐ มีหน้าที่จะ คองสอนลูกศิษย์ให้กระทำในสิ่งที่ถูกคองกลับมาแอบอ้างควัดที่รู้อยู่ว่าตนเองไม่มี และไม่สมควรจะ ไครับ เป็นสิ่งที่พึงกระทำหรือไม่ จรรยาบรรณของข้าราชการมีเหมือนกันหมด แต่จรรยาบรรณ ในฐานะที่เป็นครุบาอาจารย์ซึ่งเข้มงวดยิ่งกว่าข้าราชการอื่น ๆ มากกระทำเช่นนี้ เป็นสิ่งที่สมควรหรือไม่ ซึ่ง ก.ม. เห้นว่าเป็นการประพฤคคิที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งรายละเอียด ปรากฏอยู่ในบันทึกความเห็นของ ก.ม. ที่ไคเสนอนายกรัฐมนตรคิพิจารณาแล้ว นอกจากนั้น เรื่อง คังกล่าวยังไคผ่านการพิจารณากลับกรองจาก อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย, อ.ก.ม.วิสามันญ์เกี่ยวกับ วินัยและการออกจากราชการ และ ก.ม. อันถือว่าเป็นองคกรพิเศษ แยกต่างหากจากกระทรวง ทบวงกรมซึ่งองคกรบคคิและปลคทบวงจะคองสั่งตาม

4. ประเด็นที่รองนายกรัฐมนตรีสั่งย้าย กรณีนี้คาบเกี่ยวกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 16 ขอให้พิจารณาบททวนว่า ใ้ปฏิบัติถูกต้องตามข้อ 16 หรือไม่ นั้น อ.ก.ม. วิสามัญฯ เห็นว่ากรณีนี้ใ้ปฏิบัติถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 16 แล้ว โดย ใ้ผ่านการพิจารณาของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยแล้ว ซึ่งตามกฎหมายของ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 วรรค 2 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจ หน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย

อ.ก.ม.จึงมีมติเห็นสมควรใ้ยื่นยันมติ ก.ม.เดิมไปยังนายกรัฐมนตรีต่อไป⁷²

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับมติของ อ.ก.ม.รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติ ราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยกับมติของ ก.ม.

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับมติ ก.ม.ไทยกฤษฎีกาของนายประเสริฐ

จากตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็น ถึงแนวความเห็นของ ก.ม. เกี่ยวกับจรรยาบรรณของ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ถือ เครื่องครัดกว่าข้าราชการโดยทั่วไป การกระทำอย่างเดียวกันนี้ถ้า ข้าราชการทั่วไปกระทำลงอาจ เป็นความผิดวินัยเพียงเล็กน้อย หรือไม่ผิดเลย แต่อาจารย์ มหาวิทยาลัยกระทำลงไปถือ เป็นเรื่องร้ายแรง แม้จะไม่ไ้ลงโทษในความผิดทางวินัย แต่ก็เห็นว่า ไม่สมควรใ้อยู่ในตำแหน่งของผู้ที่ เป็นครูบาอาจารย์อีกต่อไป

ประเพณีชั้โดยกระทำความผิดอาญาจะไ้รับโทษจำคุก

กรณีจะถือ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและฐานประเพณีชั้โดยกระทำความผิดอาญา จนไ้รับโทษจำคุกหรือหนักกว่าจำคุก⁷³ ต้อง เป็นกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น ถ้าศาลไ้ ยกโทษจำคุกหรือไ้รอกการลงโทษที่ไม่เข้ากรณีนี้ การถูกศาลสั่งจำคุกในความผิดที่กระทำโดยประมาท และลหุโทษที่ไม่เข้ากรณี เป็นความผิดร้ายแรง

⁷² มติ อ.ก.ม. วิสามัญฯ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 10/2522

เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2522

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 81 วรรคสอง

ตัวอย่างปัญหาของ ก.พ.⁷⁴

(1) ก.พ.ได้เคยวินิจฉัยว่า ข้าราชการที่ถูกศาลพิพากษาจำคุก แต่ให้เปลี่ยนโทษจำคุก เป็นกักขังแทน ถือว่าโทษที่ได้รับตามคำพิพากษาคือโทษกักขัง มิใช่จำคุก ไม่เข้ากรณีความผิดร้ายแรง นี้

(2) ก.พ.ได้เคยวินิจฉัยว่า โทษจำคุกตามคำสั่งของนายกรัฏมนตรี ซึ่งสั่งโดยอาศัย อำนาจพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีผลเสมือนเป็นคำพิพากษา และผลถึงที่สุดแล้ว จึงเข้าชายเป็นความผิดร้ายแรงได้

ตัวอย่างปัญหาที่มีมาสู่การพิจารณาของ อ.ก.ม.

ข้าราชการที่ถูกศาลสั่งลงโทษจำคุกกรณีกระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามมาตรา 33 (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 หรือไม่

อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการได้พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุป ได้ว่าโทษจำคุกในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 33 (ข) นั้น กฎหมายมุ่งประสงค์ให้เป็นมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการลงโทษจำคุกในความผิด ฐานละเมิดอำนาจศาลไม่มีใบแดงแจ้งโทษให้แก่ผู้กระทำผิดและแม่ศาลจะสั่งลงโทษจำคุกไปแล้ว บุคคลนั้นนอกจากฟ้องเป็นคดีอาญาในการกระทำอย่างเดียวกันได้อีก โดยไม่เป็นฟ้องซ้ำ ประกอบ กับการลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นไปตามคำสั่งศาลมิใช่คำพิพากษาดังเช่นใน ความผิดอาญาอื่น ๆ ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การลงโทษจำคุกในความผิดฐานละเมิด อำนาจศาล กฎหมายมิได้มุ่งหมายให้เป็นการลงโทษทางอาญา

จากเหตุผลดังกล่าว อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการเห็นว่า การที่ ข้าราชการถูกศาลสั่งลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 33 (ข) มิใช่เป็นการกระทำผิดอาญาจนได้รับโทษ โดยคำพิพากษาถึงที่สุด

ให้จำคุก ตามมัยมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ⁷⁵

คั้งนั้นข้าราชการที่ถูกศาลสั่งลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจึงไม่เป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤติชั่วร้ายแรงโดยกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ไม่ได้หมายความว่ากระทำความผิดดังกล่าวของข้าราชการผู้นี้ไม่เป็นความผิดทางวินัย ผู้เขียนเห็นว่าการละเมิดอำนาจศาลจนถูกศาลสั่งจำคุกนี้ เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือเป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ส่วนจะเข้าข่ายเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วร้ายแรงตามวรรคสองหรือไม่นั้น ต้องดูพฤติการณ์การกระทำ เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งอาจเป็นความผิดวินัยร้ายแรงได้ แต่ไม่ใช่เนื่องจากถูกศาลสั่งจำคุก

ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ก็คือถ้าข้าราชการผู้นี้ถูกศาลสั่งลงโทษจำคุกในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล สมมติว่าเป็นเวลา 3 เดือน และการกระทำนั้นไม่อาจถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานอื่นที่จะสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการได้ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการต่อไปอย่างไร จะสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทุกแทน ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้เพราะไม่ได้ของคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ⁷⁶ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้ทางราชการจะยินยอมให้ข้าราชการดังกล่าวลาออกเป็นเวลา 3 เดือนก็ไม่ได้ แต่การที่ถูกศาลสั่งลงโทษดังกล่าวนอกจากจะผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว ยังเป็นการประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย จึงเห็นว่าผู้บังคับบัญชาควรจะสั่งให้ข้าราชการผู้นี้ออกจากราชการฐานประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ต่อไป

⁷⁵ มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2528

⁷⁶ มาตรา 99 เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ผู้มีอำนาจตามมาตรา 44 จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทุกแทนก็ได้



ประพจน์ชี้ว่าโดยการรับ เลี้ยงจากพ่อค้าที่กระทำธุรกิจกับหน่วยราชการของตน

ตามคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เรื่องการปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ใ้กำหนดข้อห้ามการปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ไว้ในข้อ 1 ความว่า "ห้ามรับเลี้ยงจากพ่อค้าที่กระทำธุรกิจกับหน่วยราชการของตนหรือจากผู้ที่มาติดต่อขออนุญาตหรือขอรับบริการจากทางราชการ หรือจากผู้ที่อาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตน" โดยกำหนดไว้ว่า การจงใจฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่องนี้ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาตามคำสั่งดังกล่าว โดยขอหารือว่า คำว่า "รับเลี้ยง" ตามคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นมีความหมายเพียงใด กล่าวคือ จะหมายถึงการรับ เลี้ยงอาหารอย่างเดียว หรือรวมถึงการรับบริการในลักษณะอื่น ๆ ที่มีใช้การเลี้ยงอาหารด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คำว่า "รับเลี้ยง" ตามคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ดังกล่าวหมายถึงการรับ เลี้ยงอาหาร และหรือ เครื่องดื่มเท่านั้น ไม่รวมถึงการรับบริการในลักษณะอื่นด้วย เพราะคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินดังกล่าวมีผล เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษแก่บุคคลจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด
ความตัวอักษร 77

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการบริการจากพ่อค้าที่กระทำธุรกิจกับส่วนราชการของตนในคานอื่น ๆ เช่นได้รับการจัดที่พักอาศัยในโรงแรม โดยไม่เสียเงินค่าที่พัก ออกค่าพาหนะ เดินทางให้ หรือจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ มาบริการ ไม่ได้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่การรับบริการนั้นคิด เป็นเงินอาจ เป็นจำนวนหลายหมื่นบาท โดยอาจถือว่ามีความผิดเพียงฐานประพจน์ชี้ว่า เล็กน้อยเท่านั้น แต่สำหรับผู้รับ เลี้ยงนำค่าจ้างจากพ่อค้าดังกล่าว เพียงแหว่เดียวก็ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงทันที ซึ่งจะตองถูกลงโทษไล่ออก

77

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร 0601/848 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม

ปลดออก หรือไหลออกจากราชการ

ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้การตีความในทางที่เป็นโทษแก่บุคคลจะต้องตีความโดยเคร่งครัดก็ตาม แต่ก็คงไม่เคร่งครัดจนถึงกับไม่พิจารณาเหตุผลอื่น ๆ และเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือคำสั่งประกอบด้วย ว่าควรเคร่งครัดมากน้อยเพียงใด กรณีนี้ถ้าพิจารณาจากคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งฉบับจะสามารถมองเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวมีเจตนาจะไม่ให้ข้าราชการไปรับประโยชน์จากพ่อค้าที่มาทำธุรกิจกับส่วนราชการของตน เพราะจะทำให้เกิดความเกรงใจและอาจพิจารณาเรื่องหรืออำนวยความสะดวกเป็นพิเศษให้แก่พ่อค้าผู้นั้นอันจะทำให้เสียความเป็นธรรมและเสียหายแก่ทางราชการได้

จากข้อมูลสถิติที่ทบวงมหาวิทยาลัยทำการสำรวจปรากฏว่า ความผิดฐานประพฤติชั่วนี้เป็นความผิดที่มีข้าราชการกระทำผิดมาก เป็นลำดับที่สองรองจากความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ แต่สำหรับข้าราชการสายอาจารย์ ปรากฏว่าได้กระทำความผิดฐานนี้มาก เป็นลำดับที่สามของความผิดทุกฐาน นอกจากนี้ส่วนหนึ่งของผู้กระทำความผิดฐานประพฤติชั่วได้ถูกสั่งให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสมขาดคุณสมบัติทั่วไปและมีมลทินมัวหมอง ทำให้ยอดจำนวนผู้กระทำผิดฐานนี้ลดน้อยลงไปกว่าที่เป็นจริง

3.5. วินัยของผู้บังคับบัญชา

3.5.1 ต้องส่งเสริมคุณละ ระมัดระวังให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย

3.5.2 ถ้ารู้ว่าผู้บังคับบัญชาคนใดทำผิดวินัย ต้องดำเนินการทางวินัยทันที

3.5.3 จะต้องไม่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 5.1 และข้อ 5.2

โดยไม่สุจริต⁷⁸

3.5.4 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)

จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตามมาตรา 86 ทวิ

3.5.5 ถ้าละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎท บวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตาม มาตรา 86 ทวิได้ และให้พิจารณาโทษผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย⁷⁹

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 82

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86 ทวิ โดยอนุโลม

ข้อมูลสถิติที่ได้จากการสำรวจของทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่ามีข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยในหมวดนี้บ้างแต่ไม่มาก เงื่อนไขสำคัญของความผิดในหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องรู้ว่าสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำลงไปนั้น เป็นความผิดทางวินัย เคยมีตัวอย่างกรณีคดีท่านหนึ่งถูก ป.ป.ป. สอบสวนและมีหนังสือแจ้งทบวงมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยฐาน เป็นผู้บังคับบัญชาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยแต่ไม่ดำเนินการทางวินัย ผลการสอบสวนได้ความว่าคดีท่านนั้นได้ทราบถึงการกระทำของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็กล่าว แต่ไม่ทราบว่ากรกระทำนั้น เป็นความผิดทางวินัย จึงไม่ได้ดำเนินการทางวินัยหรือห้ามปราม ถือว่าคดีท่านนี้ไม่มีความผิดทางวินัยในหมวดนี้

3.6 ข้อมูลสถิติและตารางแสดงการกระทำผิดวินัย

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 ถึง พ.ศ.2527 มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำผิดเพียง 339 คน โดยเป็นข้าราชการสาย ก. จำนวน 81 คน เป็นข้าราชการสาย ข. และ ค. รวมกัน จำนวน 258 คน ซึ่งขอนำมาแสดงให้เห็นเป็นตาราง แยกตามประเภทมหาวิทยาลัย ประเภทของข้าราชการ จำนวนข้าราชการทั้งหมด และฐานความผิดได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 จำนวนข้าราชการที่กระทำวินัย แยกตามมหาวิทยาลัย ประเภทราชการ และอัตราของจำนวนผู้กระทำผิด (พ.ศ. 2522 - 2527)

มหาวิทยาลัย หรือ สถาบัน	ปี พ.ศ. 2527				ปี พ.ศ. 2526				ปี พ.ศ. 2525				ปี พ.ศ. 2524				ปี พ.ศ. 2523				ปี พ.ศ. 2522				เฉลี่ย ต่อปี (ร้อยละ)						
	จำนวน ข้าราชการ ทั้งหมด	จำนวนข้าราชการ ที่กระทำวินัย				จำนวน ข้าราชการ ทั้งหมด	จำนวนข้าราชการ ที่กระทำวินัย				จำนวน ข้าราชการ ทั้งหมด	จำนวนข้าราชการ ที่กระทำวินัย				จำนวน ข้าราชการ ทั้งหมด	จำนวนข้าราชการ ที่กระทำวินัย				จำนวน ข้าราชการ ทั้งหมด	จำนวนข้าราชการ ที่กระทำวินัย									
		สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม	ร้อยละ		สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม	ร้อยละ		สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม	ร้อยละ		สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม	ร้อยละ		สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม		ร้อยละ	สาย ก.	สาย ข. และ ค.	รวม	ร้อยละ	
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	4,016	4	5	9	0.22	3,997	1	2	3	0.08	3,955	-	3	3	0.08	3,971	4	5	9	0.23	3,865	-	3	3	0.08	3,208	-	5	5	0.16	0.1
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2,506	1	9	10	0.40	2,481	2	5	7	0.28	2,397	4	-	4	0.17	2,298	1	1	2	0.09	2,153	1	1	2	0.09	1,569	1	3	4	0.25	0.2
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2,487	2	8	10	0.40	2,278	1	14	15	0.66	2,274	3	9	12	0.53	2,211	2	9	11	0.50	1,847	1	4	5	0.27	1,290	1	-	1	0.08	0.4
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	3,914	-	5	5	0.13	3,841	2	18	20	0.52	3,862	1	6	7	0.18	3,697	4	4	8	0.22	3,514	-	3	3	0.09	3,169	-	7	7	0.22	0.2
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	1,439	2	6	8	0.56	1,405	-	2	2	0.14	1,346	-	-	-	-	1,323	-	2	2	0.15	1,301	-	1	1	0.08	1,045	1	3	4	0.38	0.2
มหาวิทยาลัยมหิดล	8,778	2	12	14	0.16	8,387	-	5	5	0.06	8,241	-	14	14	0.17	8,050	1	4	5	0.06	7,748	-	8	8	0.10	6,853	2	9	11	0.16	0.1
มหาวิทยาลัยรามคำแหง	1,554	1	4	5	0.32	1,545	3	6	9	0.58	1,515	-	4	4	0.26	1,490	1	-	1	0.07	1,422	1	2	3	0.21	1,264	-	-	-	-	0.2
มหาวิทยาลัยศิลปากร	871	4	4	8	0.92	854	-	4	4	0.47	835	1	1	2	0.24	809	-	1	1	0.12	790	1	1	2	0.25	665	2	-	2	0.30	0.3
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	1,955	2	-	2	0.10	1,910	3	1	4	0.21	1,833	2	2	4	0.22	1,793	2	-	2	0.11	1,747	-	1	1	0.06	1,563	2	1	3	0.19	0.1
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2,533	2	9	11	0.43	2,516	4	8	12	0.48	2,449	1	1	2	0.08	2,319	2	2	4	0.17	1,790	-	1	1	0.06	1,309	1	-	1	0.08	0.2
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์	898	-	1	1	0.11	666	-	1	1	0.15	451	-	-	-	-	242	-	-	-	-	148	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ	1,495	-	-	-	-	1,440	1	3	4	0.28	1,383	-	-	-	-	1,264	-	-	-	-	1,112	-	1	1	0.09	752	-	-	-	-	0.0
สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรฯ	214	-	-	-	-	207	-	1	1	0.48	195	1	-	1	0.51	188	-	-	-	-	166	-	-	-	-	134	-	-	-	-	0.1
สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์	408	-	-	-	-	400	-	1	1	0.25	397	-	-	-	-	397	-	1	1	0.25	397	-	1	1	0.25	320	-	-	-	-	0.1
รวม	33,068	20	63	83	0.25	31,927	17	71	88	0.28	31,113	13	40	53	0.17	30,052	17	29	46	0.15	28,000	4	27	31	0.11	23,141	10	28	38	0.16	0.1

ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่และกองแผนงาน สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำความคิดทางวินัยจนถูกมหาวิทยาลัยดำเนินการเพื่อลงโทษในแต่ละปีเมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยทั้งหมดแล้วมีจำนวนน้อยมาก ดังข้อมูลในช่วงปี พ.ศ.2522 - 2524 ซึ่งมีผู้กระทำผิดทางวินัยเฉลี่ยแล้วปีละประมาณ 0.19% หรืออีกนัยหนึ่ง ในจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัย 1,000 คน มีผู้กระทำผิดทางวินัยเพียง 2 คนต่อปีเท่านั้น

ข้าราชการที่กระทำผิดและถูกลงโทษส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสาย ข และ ก

ข้าราชการที่กระทำผิดคิดส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่างจังหวัด และเป็นมหาวิทยาลัยใหญ่ที่มีข้าราชการในสังกัดจำนวนมาก

ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวยังไม่สามารถนำมาเป็นผลสรุปในเชิงเปรียบเทียบได้แน่นอนว่า ข้าราชการมหาวิทยาลัยหนึ่งทำผิดมากกว่าอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง หรือ ข้าราชการมหาวิทยาลัยนั้นเป็นผู้มีวินัยดีกว่าข้าราชการมหาวิทยาลัยนี้ หรือผู้บังคับบัญชาเอาใจใส่ดูแลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารักษาวินัยดีกว่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารในแต่ละยุคที่ขึ้นมาบริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย เช่น บางมหาวิทยาลัยที่เคยมีจำนวนข้าราชการกระทำผิดน้อย แต่พอได้ผู้บริหารที่เข้มงวดกวัดขันเข้าไปบริหารมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยกลับมีมากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่า ข้าราชการในมหาวิทยาลัยนั้นเพิ่งมากระทำผิดมากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่อาจจะเกิดจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านก่อน ๆ ปล่อยปละละเลยหรือหย่อนยานในระเบียบวินัย ทำให้มีผู้ถูกดำเนินการทางวินัยน้อย แม้จำนวนข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัยจะมีมากก็ตาม หรือบางกรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยที่ควรว่ากล่าวตักเตือนหรือแก้ไขปรับปรุงการทำงานของข้าราชการโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการทางวินัยก็ได้

แต่ผลสรุปที่ได้จากตารางดังกล่าวมุ่งหมายเพียงเพื่อให้สามารถมองเห็นภาพทั่ว ๆ ไปของจำนวนข้าราชการในแต่ละมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดทางวินัยเท่านั้น

ตารางที่ 2 จำนวนข้าราชการที่กระทำผิดแยกตามประเภทของข้าราชการและฐานความผิด

ประเภทของ ข้าราชการ	ปี พ.ศ. 2522 - 2527																	รวม
	ม.65	ม.67	ม.68	ม.69	ม.70	ม.71	ม.72	ม.73	ม.74	ม.75	ม.76	ม.77	ม.78	ม.79	ม.80	ม.81	ม.82	
สาย ก.	-	2	7	-	-	2	1	4	22	27	5	-	2	1	-	11	1	85
สาย ข, ก.	-	23	27	-	2	9	-	4	23	126	10	-	5	-	-	56	2	287
รวม	-	25	34	-	2	11	1	8	45	153	15	-	7	1	-	67	3	372

ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำความผิดทางวินัย ตามฐานความผิดเรียงจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้

1. ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ (มาตรา 75)
2. ฐานประพฤตชั่ว (มาตรา 81)
3. ฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของราชการ (มาตรา 74)
4. ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ ประมาทเลินเล่อหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (มาตรา 68)
5. ฐานทุจริตต่อหน้าที่ (มาตรา 67)
6. ฐานไม่สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ (มาตรา 76)
7. ฐานผิดคำสั่งหรือหลักเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นบังคับบัญชา (มาตรา 71)
8. ฐานรายงานเท็จต่อผู้นบังคับบัญชา (มาตรา 73)
9. ฐานกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (มาตรา 78)
10. ฐานเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ในการส่งเสริมและดูแลและมีกระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย (มาตรา 82)
11. ฐานไม่รักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 70)
12. ฐานกระทำการข่มขู่บังคับบัญชาเหนือตน (มาตรา 72) และฐานเป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่คล้ายคลึงกันในทางหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัท (มาตรา 79)

ความผิดที่ข้าราชการทั้งสองกลุ่ม คือ สาย ก, สาย ข และ ค กระทำความผิดมากที่สุดตรงกันคือ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 75 ส่วนความผิดลำดับรองลงมาข้าราชการ สาย ก กระทำความผิดฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ ตามมาตรา 74 และฐานประพฤตชั่วตามมาตรา 81 เรียงลงมาตามลำดับ ส่วนข้าราชการ สาย ข และ ค กระทำความผิดฐานประพฤตชั่ว ตามมาตรา 81 และฐานบกพร่องประมาทเลินเล่อ ตามมาตรา 68 เรียงลงมาตามลำดับ

ส่วนฐานความผิดที่ยังไม่ปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำผิดเลย
ใดแก่

1. ฐานไม่สนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญด้วย
ความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 66)
2. ฐานไม่สนใจและไม่รับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อ
ประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ
(มาตรา 69)
3. ฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้
ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อในราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตน ไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม
กดขี่ หรือข่มเหงราษฎร (มาตรา 77)
4. ฐานเป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง (มาตรา 80)

การที่ไม่ปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำความผิดตามมาตรา 77
นั้น เนื่องจากลักษณะงานของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่ใช่งานที่ต้องติดต่อให้บริการแก่ประชาชน
โดยตรงเหมือนงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ นอกจากงานของโรงพยาบาลในสังกัดมหาวิทยาลัย
ซึ่งมีข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัยต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ แต่ส่วนใหญ่ถูกลงโทษในฐานะประพฤติก
ษ์ ตามมาตรา 81

ส่วนความผิดตามมาตรา 66, 69 และ 80 นั้น เป็นกรณีที่สูงชันได้ยาก จึงหา
ผู้ที่กระทำผิดในฐานนี้ไม่ได้ แม้แต่ ก.พ. เองก็ยังไม่มิตัวอย่างแสดงให้เห็นได้

สรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กระทำความผิดทางวินัยอยู่เพียงบางฐาน
ไม่ได้กระทำผิดทุกฐานตามบทวินัย

ในการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ได้มีการหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับ
ฐานความผิดทางวินัยขึ้นพิจารณา เฉพาะปัญหาที่มีข้าราชการกระทำผิดมากที่สุดเพียงสองปัญหาเนื่อง
จากเวลาจำกัด สรุปได้ดังนี้

รายงานผลการสัมมนา เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยระหว่าง
วันที่ 6-8 กันยายน 2528 สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

(1) ปัญหาการกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ส่วนใหญ่มีสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ

(1.1) ปัญหาหนี้สินมาก

(1.2) ปัญหาข้าราชการที่ลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ แล้วไม่กลับหรือกลับล่าช้ากว่ากำหนด

(1.3) ปัญหาข้าราชการอ้างว่าไม่ทราบระเบียบเกี่ยวกับการลาพักผ่อน

(2) ปัญหาการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มักเกิดจากสาเหตุดังนี้

(2.1) ข้าราชการไม่ทราบระเบียบต่าง ๆ ดีพอ

(2.2) มีระเบียบปฏิบัติมากและเคร่งคักเกินไป

(2.3) ระบบการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานไม่เข้มแข็งพอ

(2.4) การอะลุ่มอล่วยกันในหน่วยงานมากเกินไป

ซึ่งที่ประชุมสัมมนามีความเห็นสรุปได้ว่า

(1) ปัญหาในเรื่องหนี้สิน เป็นปัญหาที่เจ้าตัวและหน่วยงานจะต้องหาทางแก้ไขให้ข้าราชการรู้จักประหยัด ลดความฟุ้งเฟ้อลงบ้าง ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะต้องแก้ไขปรับปรุงค่าครองชีพของข้าราชการให้ดีขึ้น

(2) ปัญหาเรื่องข้าราชการลาศึกษาต่อต่างประเทศนั้น ให้จัดทำคู่มือและฝึกรอบรมให้ข้าราชการรู้ระเบียบก่อนออกเดินทาง รวมทั้งติดต่อกับทางราชการอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ระหว่างลาเพื่อทราบปัญหาต่าง ๆ และให้หาทางตกลงกับหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เพื่อให้เข้าใจปัญหาของมหาวิทยาลัยและหอสอนปรนกฎ เกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยลงบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีข้าราชการลาศึกษาต่อในสาขาวิชาชีพที่ประเทศชาติขาดแคลนความรู้คนนั้น และหาทางแก้ไขกฎระเบียบให้ ก.ม. ดำเนินการพิจารณาอนุมัติการลาศึกษาของข้าราชการได้เอง

(3) ปัญหาการกระทำผิดฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการทั้งโดยรู้และไม่รู้ระเบียบนั้นก็ตาม เห็นว่าลักษณะงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการในบางเรื่องไม่สามารถนำมาใช้กับอาจารย์

มหาวิทยาลัยได้อย่างเหมาะสม จึงให้ทางแก้ไขปรับปรุงระบบวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใหม่ โดยให้ความสำคัญคุณธรรมและจริยธรรมแทน

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงสามารถสรุปเป็นหลักกว้าง ๆ ได้รวม 2 ประการ คือ

1. ปัญหาทั่วไป ๆ ไปเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะงานของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่แตกต่างไปจากงานของข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีภารกิจหลักที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุกฉบับ รวม 4 ประการ อันได้แก่ การสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย และการมีเสรีภาพในทางวิชาการ เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในทางวิชาการ

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะพบได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาคำ เน้นกิจการใดโดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มหาวิทยาลัยจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกฎหมายรองรับแห่งละฉบับ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีการบริหารเงินรายได้ตัวเอง ตามลำพัง มีการบริหารงานโดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดควบคุมการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้มาจากการสรรหาของสภามหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐเป็นไปในลักษณะควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นการควบคุมนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ไม่ใช่ควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงาน เหมือนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ

การมีเสรีภาพในทางวิชาการ คือ การมีเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นโดยไม่ตอ้งหวาดกลัวว่าจะถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจทางการ เมืองขัดขวาง

ลักษณะงานของมหาวิทยาลัยจึงแตกต่างจากงานราชการอื่น ๆ ในหลาย ๆ ด้านดังนี้


ก. ลักษณะงาน ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย คือ งานสอน งานวิจัยให้ความรู้แก่นิสิตนักศึกษา ส่วนงานราชการอื่น ๆ มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน

ข. เวลาในการปฏิบัติราชการ ลักษณะงานของอาจารย์เป็นงานรับผิดชอบต่อการสอน การวิจัย ซึ่งต้องมีการค้นคว้าหาความรู้ยู่ตลอดเวลา ทั้งในห้องสมุดและจากการอ่านหนังสือ ค้นคว้าวิจัยและ เตรียมการสอนที่บ้านนอกเวลาราชการ และนอกสถานที่แม้ในเวลาราชการ จึงไม่อาจบังคับให้อาจารย์ต้องนั่งอยู่ในห้องทำงานทั้งวันได้ แต่ขณะเดียวกันข้าราชการพลเรือน ประเภทอื่นมีลักษณะงานที่ต้องใช้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อ จึงต้องกำหนด เวลาทำงานให้ชัดเจน และจะต้องมีตัวข้าราชการนั่งประจำอยู่ในสถานที่ราชการ เพื่อคอยให้บริการแก่ประชาชนได้ตลอดเวลาที่กำหนดไว้ อาจารย์มหาวิทยาลัยจึงเสี่ยงต่อการถูกลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการได้มาก ถ้าถูกร้องเรียนว่าไม่อยู่ในสถานที่ทำงาน

ค. ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย อันได้แก่ อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย/สำนัก/สถาบัน และหัวหน้าภาควิชาส่วนใหญ่มาจากการสรรหาของสภามหาวิทยาลัย จากอาจารย์ในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เอง ซึ่งในทางปฏิบัติสภามหาวิทยาลัยจะสรรหาเองบ้างหรือมอบหมายให้เป็นที่ปรึกษาของประชากรในมหาวิทยาลัยสรรหาเอง โดยการให้มีการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นวาระ เมื่อหมดวาระผู้บริหาร เหล่านั้นก็จะกลับไป เป็นอาจารย์ตามเดิม แต่ผู้บริหารตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองมาจากการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจ โดยดูจากประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้ความสามารถเป็นหลัก ดังนั้น ในการที่ข้าราชการผู้ใดจะขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยจึงต้องมีการหาเสียง เอาอกเอาใจเพื่อนร่วมงานทำให้ขาดความเข้มแข็งในการบังคับบัญชาและการดำเนินภารกิจทางวินัย เนื่องจากผู้บริหารจำเป็นต้องเกรงใจเพื่อนร่วมงานเพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนไว้ ทั้งในระดับคณะและระดับมหาวิทยาลัย ทำให้เกิดปัญหาข้าราชการในมหาวิทยาลัยทำผิดโดยผู้บังคับบัญชาไม่กล่าวโทษ แม้จะรู้ตัวผู้กระทำผิด

ง. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็น 3 สาย คือ สาย ก สาย ข และสาย ค ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเฉพาะข้าราชการสาย ก เท่านั้น เป็นสายงานที่มีลักษณะงานแตกต่างออกไปจากงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ส่วนข้าราชการสาย ข และสาย ค มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ แต่ข้าราชการทั้ง 3 สาย ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในทางวินัยอย่างเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ลักษณะงานแตกต่างกัน

ดังนั้น การนำระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยที่บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะข้าราชการสาย ก จึงก่อให้เกิด ปัญหาข้อขัดข้อง ทำให้มีการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ และถูกลงโทษไปโดยไม่สมควร ขณะเดียวกันก็ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการสาย ข และสาย ค ที่ต้องมาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน จึงควรมีการแก้ไขกฎเกณฑ์ในทางวินัย โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับฐานความผิดทางวินัย และ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอื่น เป็นสาเหตุให้มีการละเมิดฝ่าฝืนกระทำผิดให้เหมาะสมกับสภาพของข้าราชการ แต่ละประเภท โดยเฉพาะข้าราชการสาย ก เช่นเดียวกับวินัยของข้าราชการตุลาการที่มีระบบ วินัยและกฎเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างจากข้าราชการในฝ่ายธุรการของศาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย