



บทนำ

เมื่อสภาพความเป็นข้าราชการเกิดขึ้นสิ่งที่ได้รับติดตามมากก็คือ สิทธิประโยชน์และหน้าที่ต่าง ๆ ที่ข้าราชการพึงมี อีกประการหนึ่งข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามอย่างหลักเลี่ยนมิได้ ก็คือ "วินัย" แต่เดิมในอดีตสังคมไทยเป็นสังคมศักดินา ข้าราชการในสมัยนั้นจะมีศถาบรรดาศักดิ์และเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงแต่งตั้งออกไปทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปตามพระราชกำหนดและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการจึงต้องประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ภายในกรอบแห่งความถูกต้องดีงามของขนบธรรมเนียมประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติในราชสำนักอัน เป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงวางแบบแผนไว้ ความประพฤติของข้าราชการจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะภาพของพระมหากษัตริย์ ฉะนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศนิชราชธรรม ข้าราชการก็จำเป็นต้องมีหลักปฏิบัติในการครองตนของข้าราชการเช่นกัน แต่ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ธรรมเนียมปฏิบัติตนของข้าราชการถูกกำหนดไว้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในภาค "วินัยข้าราชการพลเรือน" โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเจริญของทางราชการเป็นหลักใหญ่ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนก็ยังคงวางหลักไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักการนี้ได้มีมาอยู่จนถึงปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแนวทางการพิจารณาในเรื่องการควบคุมความประพฤติของข้าราชการนั้นเมื่อบริหารในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งเกิดความลักลั่นไม่ได้มาตรฐานกัน ทั้งที่ลักษณะและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดนั้นใกล้เคียงกันมาก แต่แนวทางการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษกลับแตกต่างกันไปคนละทิศทาง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างมาก

ความสำคัญของปัญหา

ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะ เปิดกว้างให้เป็นดุลินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะตัดสินพฤติการณ์ได้โดยไม่มีขอบเขต ไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน ชัดเจน ในปัจจุบันพบว่า ทิศทางการพิจารณาความผิดฐานประพฤติชั่วนี้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางทั้งที่ไม่มีบัญญัติให้เห็นอย่างชัดเจน

ในกฎหมาย ในบางครั้งผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจก้าวล่วงลงไปตัดสินในเรื่องความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการมากเกินไป ซึ่งค่อนข้างจะไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษดำเนินการทางวินัยในเรื่องนี้ เพราะพฤติการณ์ที่ข้าราชการได้กระทำนั้นไม่อาจปรับบทเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วได้เลย แต่ผู้บังคับบัญชาก็ใช้อำนาจในทางปกครองตัดสินว่าเป็นความผิดและสั่งลงโทษข้าราชการนั้น ๆ ซึ่งองค์การกลางบริหารงานบุคคลก็พิจารณาตอบรับทราบโดยไม่ทักท้วงแต่ประการใด นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดฐานประพฤตชั่วเป็นปัญหามาก เช่น มติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่กำหนดแนวทางการลงโทษข้าราชการเสพสุรา ได้บัญญัติถ้อยคำไว้ในลักษณะที่อาจมีการตีความได้หลายทิศทาง จึงเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดผลที่ติดตามมาก็คือ พฤติการณ์ของการกระทำความผิดในลักษณะคล้ายคลึงกัน กลับถูกผู้บังคับบัญชาพิจารณาความผิดและกำหนดโทษในระดับที่แตกต่างกันอยู่มาก ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนัน ได้บัญญัติถ้อยคำไว้ไม่สอดคล้องกับตัวบทในมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม ปัญหาอีกประการหนึ่งในการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่วก็คือ หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นนามธรรม เนื่องจากใช้ความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาเป็นเครื่องตัดสิน ทำให้ผลการพิจารณาแปรเปลี่ยนไปได้ตลอดเวลา นอกจากนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงมติที่องค์การกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. ตอบข้อหารือส่วนราชการมิได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายหรือระเบียบอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงทำให้เกิดความสับสนเนื่องจากส่วนราชการใดจะใช้หลักเกณฑ์นี้หรือไม่ก็ได้ ข้อควรพิจารณาประการสุดท้ายก็คือแนวทางการลงโทษในเรื่องประพฤตชัวยังไม่เป็นแนวบรรทัดฐานเดียวกัน ทั้งที่พฤติการณ์การกระทำความผิดนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงและใกล้เคียงกันมาก ผู้บังคับบัญชากลับพิจารณาและกำหนดโทษไปคนละทิศทาง ทั้งหมดนี้คือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องประพฤตชั่วที่เป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานานและนับวันจะทวีความยุ่งยากยิ่งขึ้น

สมมติฐาน

ในปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ตั้งแต่มาตรา 65 ถึงมาตรา 82 ซึ่งอาจ

แบ่งเป็น 5 ประเภท คือวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยต่อประชาชน วินัยต่อผู้บังคับบัญชา วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน และวินัยต่อตนเอง ถ้าหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของวินัยส่วนใหญ่ จะถูกบัญญัติไว้ในลักษณะชัดเจนแน่นอน เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ ซึ่งข้าราชการที่กระทำการอย่างใด ๆ ที่เข้าตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะรู้ทันทีว่าพฤติการณ์ของเขา เป็นความผิดวินัยฐานใดบ้าง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยต่อตนเองนั้น คือ มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติครอบคลุมเกี่ยวกับความประพฤติโดยทั่วไปของข้าราชการทั้งที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและเกี่ยวกับความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการ จะเป็นบทบัญญัติในลักษณะเปิดกว้างว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันใดชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว โดยยกตัวอย่างให้เห็นว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว แต่เมื่อไม่สามารถยกตัวอย่างให้เห็นได้ทั้งหมดว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว ก็ใช้ถ้อยคำในลักษณะเปิดกว้างไว้ชื่อว่า "กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน" ซึ่งการจะวินิจฉัยว่าการกระทำเช่นไรถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น จะต้องเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัย ในแต่ละหน่วยงานก็ย่อมมองการกระทำต่าง ๆ ออกไปในลักษณะที่แตกต่างกันแล้วแต่ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน พฤติการณ์การกระทำความผิดในลักษณะคล้ายคลึงกันกลับถูกพิจารณาในคนละทิศทางการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ นอกจากนี้การพิจารณาในเรื่องประพฤติชั่วในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ทำให้ทิศทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานนี้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา จนในบางครั้งการพิจารณาก้าวล่วงไปในเรื่องความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการมากเกินไป พฤติการณ์การกระทำบางอย่างเป็นเรื่องส่วนตัวของข้าราชการโดยแท้กลับถูกพิจารณาตัดสินว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ทั้งที่ไม่มีการบัญญัติให้เห็นชัดเจนในกฎหมายว่าเป็นการกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด ข้าราชการจึงไม่รู้ว่าตนมีสิทธิ์ที่จะกระทำการอย่างใดได้ในขอบเขตขนาดไหน ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจ ก.ตร., ก.ค.
4. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการบังคับใช้ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้จะใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสารถึงแนวทางการควบคุมความประพฤติของข้าราชการของต่างประเทศ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะแนวทางการควบคุมความประพฤติข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสเพียงประเทศเดียว ทั้งนี้เพราะประเทศอื่น ๆ จะไม่มีบทบัญญัติวินัยควบคุมความประพฤติพนักงานของรัฐในลักษณะเช่นนี้ แต่จากการศึกษาพบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีแนวทางการพิจารณาความผิดวินัยในทำนองเดียวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของประเทศไทยเช่นกัน จึงควรจะได้ศึกษาเพื่อเปรียบเทียบว่าในประเทศฝรั่งเศสมีทิศทางขอบเขตการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นอย่างไรบ้าง หลังจากนั้นจะศึกษาแนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และจะได้เปรียบเทียบกับพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย ไปใช้บังคับแก่ข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจด้วยโดยอนุโลม ซึ่งโดยลักษณะงานในอำนาจหน้าที่แล้วมีความแตกต่างกัน ฉะนั้นจึงควรศึกษาว่าแนวทางการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษความผิดฐานประพฤติชั่วของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจ

เหมือนกันหรือแตกต่างกันกับแนวทางการพิจารณาของข้าราชการพลเรือนหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอย่างไรหรือไม่จากการที่นักกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับ นอกจากนี้จะศึกษาปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และสรุปข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาโดยแยกออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 จะศึกษาถึงความหมายและเจตนารมณ์ของวินัยว่า วินัยมีความหมาย เช่นไร แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยเป็นมาอย่างไร วินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร วินัยมีความสำคัญในราชการหรือไม่ อย่างไร หลังจากนั้นจะศึกษาถึงประเภทของวินัยว่าแบ่งออกเป็นกี่ประเภท อะไรบ้าง วินัยมีข้อแตกต่างหรือเหมือนกับกฎหมายอาญาหรือไม่อย่างไร และในหัวข้อสุดท้ายจะศึกษาถึงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่ามีข้าราชการประเภทใดบ้าง

บทที่ 2 จะศึกษาถึงความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วว่า แนวความคิดในเรื่องวินัยเกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการกำหนดถึงวินัยที่เกี่ยวกับความประพฤติของพนักงานของรัฐไว้หรือไม่ อย่างไร หลังจากนั้นจะศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของประเทศไทยว่ามีประวัติความเป็นมาอย่างไร

บทที่ 3 จะศึกษาถึงแนวทางการพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าแบ่งความผิดฐานนี้ออกเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ขอบเขตการพิจารณาความผิดฐานนี้มีอย่างไรบ้าง แนวทางการพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในส่วนของ การพิจารณาความผิดกำหนดโทษ และในส่วนของ การลงโทษ หลังจากนั้นจะพิจารณาถึงแนวทางการพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการข้าราชการครูและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเท่านั้น ทั้งนี้จะเสนอบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับความผิดฐานนี้ ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบแนวทางการพิจารณาในเรื่องประพฤติชั่วนี้ด้วย

บทที่ 4 จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ว่ามีปัญหายังไงบ้าง

บทที่ 5 จะศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพิจารณาโทษความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครูและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

บทที่ 6 จะเป็นบทสรุปและเสนอแนะหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

โดยการค้นคว้าหาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ กรณีกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง จากมติ ก.พ. มติ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ มติ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่ได้มีมติตอบรับทราบรายงานการลงโทษหรือมีการเปลี่ยนแปลงโทษตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 จนถึงปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางการลงโทษความผิดฐานนี้ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจด้วย และค้นคว้าหาข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ จากหนังสือบทความทางวิชาการ กฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ เช่น คำพิพากษาฎีกา มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ เป็นต้น นอกจากนี้จะได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวินัยทั้งที่เป็นและเคยเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และข้าราชการตำรวจ เพื่อขอทราบแนวความคิดและทัศนะเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในแง่มุมต่าง ๆ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

เป็นข้อ เสนอแนะหรือ เป็นข้อมูล เสนอฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาแก้ไขมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิม ซึ่งจะช่วยให้เกณฑ์การพิจารณามาตรา 81 นี้มีทิศทางและหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด อันจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาปรับบทความผิด และกำหนดโทษได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ลดปัญหาความลักลั่นในการพิจารณาความผิดฐานนี้ลงได้ อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการโดยส่วนรวม