



บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว

ในบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าจากการที่กฎหมายบัญญัติความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไว้ในลักษณะเปิดกว้างและมีความหลากหลายอยู่มากเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นไร มากน้อยเพียงใด และการบัญญัติกฎหมายโดยวิธีการวางกรอบความประพฤตของข้าราชการให้อยู่ภายในกรอบหรือขอบเขตเช่นนี้ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือให้หลักประกันความมั่นคงตามระบบคุณธรรมหรือไม่อย่างไร แนวทางการพิจารณาพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วดังกล่าว มีทิศทาง ขอบเขตที่เหมาะสมหรือไม่ประการใด ทั้งนี้จะแยกพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นลำดับดังนี้

4.1 ปัญหาในการบังคับกฎหมาย

จากการได้ศึกษาในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับวินัยในบทที่ 1 มาแล้วว่าบทบัญญัติวินัยจะต้องมีลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial due Process) กล่าวคือ จะต้องมีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน มีกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติไว้อย่างแน่ชัด กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการต้องรู้อย่างชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้ผลงานและร่วมแรงร่วมใจจากคนที่มิวินัยดี และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ¹

ดังนั้นโดยหลักการทางกฎหมาย บุคคลจะถูกดำเนินการทางวินัยหรือถูกลงโทษในสถานใดก็ตาม บุคคลนั้นควรจะต้องรู้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่เขาได้กระทำหรือละเว้นกระทำนั้นเป็นความ

¹Leon C. Megginson, Personnel and Human Resources Administration, pp. 468-476.

ผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นไรถือเป็นความผิดทางวินัย มิใช่บัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ แล้วปล่อยให้บุคคลวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจตีความว่าพฤติการณ์เช่นนี้ถือเป็นความผิดวินัยหรือไม่

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานต่าง ๆ ไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน เช่น ในส่วนของบทบัญญัติวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"² หรือในส่วนของบทบัญญัติวินัยต่อประชาชนมีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย ต้อนรับ ให้ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อในราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"³ หรือในส่วนของบทบัญญัติวินัยต่อผู้บังคับบัญชามีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"⁴ และในส่วนของบทบัญญัติวินัยต่อเพื่อนร่วมงานมีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย และรักษาความสามัคคี

² มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

³ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

ระหว่างข้าราชการ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ"⁵ เป็นต้น จากตัวอย่างของบทบัญญัติวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ ต่อประชาชน ต่อผู้บังคับบัญชา และต่อเพื่อนร่วมงานที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ชัดเจนพอที่จะให้ข้าราชการได้ทราบและยึดถือปฏิบัติตามได้โดยง่าย นอกจากนี้เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้กระทำการฝ่าฝืนจะทราบได้ทันทีว่าการกระทำของเขานั้นเป็นความผิดวินัยฐานใด และจะต้องได้รับโทษวินัยสถานหนักหรือเบาประการใดบ้าง ซึ่งค่อนข้างจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและชัดเจน เป็นหลักประกันแก่ข้าราชการเพราะเปิดโอกาสให้รู้ว่า เขาจะกระทำสิ่งใดได้ หรือ ไม่สามารถกระทำสิ่งใดได้

แต่ในส่วนของบทบัญญัติวินัยต่อตนเองตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นบัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก วันแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง" ในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายมาตรา 81 ดังกล่าวนี้นี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวินัย ได้ให้ทัศนะไว้ดังนี้

นายประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. เห็นว่า ตัวอย่างมาตรา 81 นี้บัญญัติไว้กว้าง ไม่รัดกุม ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หลักของวินัย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีการชี้แนวทางพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอนว่าอะไรคือประพฤติชั่ว หรือพฤติกรรมเช่นไรถือเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วหรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ปฏิบัติจึงแปลความหมายจากตัวบทได้อย่างอิสระตามแต่ตนจะเข้าใจ นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายในลักษณะการยกตัวอย่างเช่นนี้เป็น

⁵ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

สิ่งที่ไม่ถูกต้อง และประการสำคัญในส่วนที่บัญญัติเปิดกว้างไว้เป็นตัวอย่างอีกว่า "กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน" นั้นผิดหลัก เพราะในส่วนนั้นน่าจะบัญญัติไว้เป็นหลักในการพิจารณาความผิดมากกว่าที่จะบัญญัติไว้เป็นตัวอย่างของการกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว

ศาสตราจารย์อดุล วิเชียรเจริญ กรรมการวินัยร้อยโทฯ เห็นว่ามาตรา 81 เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะกว้างก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณา มีความลักลั่น ไม่เป็นธรรม มีการปฏิบัติที่หลากหลาย หาแนวทางที่ชัดเจนแน่นอนไม่ได้ นอกจากนี้ในการพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว หรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งการใช้ดุลพินิจนี้ควรจะต้องมีเกณฑ์หรือขอบเขตที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบดุลพินิจได้ว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้โดยใช้กรณีความผิดในเรื่องประพฤตชั่วที่เคยมีการตัดสินมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ นอกจากนี้สิ่งหนึ่งที่จะช่วยในการพิจารณาความผิดฐานนี้ได้ชัดเจนก็คือ ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย ว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร จะช่วยทำให้แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่วนี้ชัดเจนขึ้น

ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ อธิบดีอัยการกรมแรงงาน เห็นว่ามาตรา 81 บัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างเป็นดุลพินิจ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะตัดสินว่า พฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นปัญหามากในปัจจุบัน ดังนั้นควรจะมีการแก้ไขมาตรา 81 นี้เสีย ส่วนจะบัญญัติไว้ในลักษณะใดควรจะศึกษาจากการวิเคราะห์กรณีตัวอย่างความผิดที่แล้วมาเป็นหลักว่า ในการเขียนกฎหมายมาตรา 81 นี้ควรจะต้องเป็นไปในทิศทางใดจึงจะลดปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันลงได้บ้าง

นายสมพร กลิ่นพงษา กรรมการข้าราชการพลเรือน เห็นว่ามาตรา 81 เป็นบทบัญญัติครอบจักรวาล กล่าวคือ พฤติการณ์ใดที่ไม่สามารถปรับบทเป็นความผิดวินัยฐานอื่นได้ ก็จะปรับเป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก

นางกรรณิการ์ วรพงศ์ นิติกร 7 กองวินัย สำนักงาน ก.พ. เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนลงไปได้จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริง

เป็นกรณี ๆ ไป จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้คุมมุ่งหมายของวินัย มีแนวความคิดเกี่ยวกับวินัย จะทำให้การพิจารณาในเรื่องประพฤติชั่วเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่เข้าใจหลักการดังกล่าวก็จะทำให้การพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วมันเบี่ยงเบนไป

นายอนุล เศรษฐจินดากร อนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการและอนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เห็นว่ามาตรา 81 บัญญัติไว้ค่อนข้างยากแก่การตีความว่าแค่ไหน เพียงไร ที่ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะชี้ให้เห็นมาตรฐานอย่างไร ซึ่งจุดนี้ทำให้เกิดการพิจารณาในแนวทางที่แตกต่างกัน

จากทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ามาตรา 81 เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะเปิดกว้างมาก ให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาได้เองว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วหรือประพฤติชั่วย่างร้ายแรงนอกเหนือจากตัวอย่างที่กฎหมายยกขึ้นมาให้พิจารณาอย่างชัดเจน เช่น การประพฤติดนเป็นคนเสเพล การเสพสุรา การหมกมุ่นในการพนัน เป็นต้น ฉะนั้นผลที่ติดตามมาก็คือ แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งในบทที่ 3 ได้สรุปกรณีตัวอย่างพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและประพฤติชั่วย่างร้ายแรงไว้ ทั้งในส่วนที่เป็นแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ว่ามีพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและประพฤติชั่วย่างร้ายแรงของทั้งสามองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่อไป ดังนี้

- 4.1.1 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วมองคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 4.1.2 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วมองคณะกรรมการข้าราชการครู
- 4.1.3 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วมองคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

4.1.1 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพัตติชั่วของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ก. พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยฐานประพัตติชั่ว

ดังได้กล่าวแล้วว่าบทบัญญัติมาตรา 81 วรรคหนึ่งกำหนดไว้ถึงการประพัตติตนเป็นคนเสเพล การเสพของมินเมาจนไม่สามารถครองสติได้ การหมกมุ่นในการพนัน ว่าเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพัตติชั่ว แต่ในส่วนที่บัญญัติไว้ว่า "กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน" นั้น เป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างไว้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานจะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างถือเป็นการกระทำ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา มีพฤติกรรมหลายลักษณะที่ถูกจัดว่าเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งบางพฤติกรรมก็ยังเป็นสิ่งที่ได้เถียงกันอยู่ว่าสมควรจะเป็นความผิดฐานประพัตติชั่วหรือไม่ อย่างไรก็ตามในส่วนนี้จะ ได้แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมใดบ้างที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยปรับบทว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยฐานประพัตติชั่ว โดยศึกษาจากกรณีตัวอย่างที่ได้เสนอมาแล้วในบทที่ 3 เป็นสำคัญ

1. การกระทำความผิดกฎหมายอาญา แต่เดิมในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับได้กำหนดไว้ว่า การกระทำความผิดอาญาเป็นตัวอย่างหนึ่งของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพัตติชั่ว แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพัตติชั่ว แต่ได้เขียนกำหนดไว้ว่าถ้าหากได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก และมีใช่เป็นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษแล้ว ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นความผิดวินัยฐานประพัตติชั่วด้วยก็ดี แต่จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษที่ผ่านมา

พบว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทุกยุคทุกสมัยตัดสินวินิจฉัยว่า ผู้ที่กระทำความผิดอาญาถือว่าเป็นผู้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วด้วยแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะถือว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดี ถ้าเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาก็เป็นสิ่งที่ถูกสังคมประณามอยู่แล้ว และถ้าข้าราชการเป็นผู้กระทำด้วยแล้วสังคมก็จะเกิดความรู้สึกที่รุนแรงกว่า ดังนั้นการกระทำความผิดอาญาจึงถือเป็นพฤติการณ์ที่อาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ลักษณะการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา จากรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. นั้น อาจแบ่งแยกออกได้เป็นลักษณะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายอาญาอื่น ๆ สำหรับพฤติการณ์การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานั้น อาจจำแนกออกเป็นลักษณะความผิดต่าง ๆ ได้ เช่น การดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทผู้อื่น ปลอมเอกสาร ทำร้ายร่างกาย บุกรุก ลักทรัพย์ รับของโจร กระทำอนาจาร ช่มชู้นกระทำชำเรา แจ้งความเท็จ ยิงปืนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวข้างต้นหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกระทำความผิดโดยเจตนาทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีการกระทำโดยประมาทซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่เจตนา แต่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามีบางหน่วยงานผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินว่าเป็นพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยทั้งประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญานี้มิใช่พฤติกรรมที่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วได้ ดังจะได้วิเคราะห์ให้เห็นโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป แต่จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการใช้ดุลพินิจตัดสินว่าการกระทำโดยประมาทเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว และองค์การกลางการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ พิจารณาแล้วมีมติตอบรับทราบเสมอมาซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

ส่วนการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาอื่น ๆ นั้น มีตัวอย่างเช่น การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนงาน กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เป็นต้น

สำหรับข้าราชการที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญานั้น ส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดมักจะถูกดำเนินคดีอาญา ในบางกรณีจะจบลงในชั้นพนักงานสอบสวนโดยมีการตกลง

ประนีประนอมยอมความกันได้ หรือพนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ทำให้คดียุติลงในชั้นพนักงานสอบสวน ส่วนในบางกรณีอาจมีการดำเนินคดีถึงในชั้นศาล ซึ่งศาลอาจมีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดและพิพากษาลงโทษจำคุกและปรับ หรือปรับสถานเดียวก็ได้ สำหรับโทษจำคุกนั้นศาลมักจะรอการลงโทษไว้ ฉะนั้นนอกเหนือจากลักษณะและพฤติกรรมการที่ข้าราชการได้กระทำลงไปและผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจตัดสินว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดอาญานั้น ๆ เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือไม่แล้ว เงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเครื่องตัดสินประกอบการพิจารณาคือ คำพิพากษาของศาล ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้กระทำความผิดและพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ นั้น ผู้บังคับบัญชามักจะปรับบทเป็นความผิดตามมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอการลงโทษไว้ พฤติการณ์จะเป็นการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดอันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น

สำหรับผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งผู้บังคับบัญชาปรับบทว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งนั้น ถูกลงโทษในระดับภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

2. กรณีกระทำความผิดชู้สาว ลักษณะของการกระทำความผิดชู้สาวที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วเท่าที่ปรากฏจะเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีคู่สมรสอยู่แล้ว แต่ไปมีความสัมพันธ์ฉันทูสาวกับผู้อื่นอีก หรือกรณีผู้กระทำความผิดเป็นโสดแต่ได้ไปมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่มีคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว และทำให้ครอบครัวได้รับความเดือดร้อนและแตกแยก หรือเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังเป็นโสดแต่ไปมีความสัมพันธ์ฉันทูสาวกับบุคคลอื่น ซึ่งยังเป็นโสดเช่นกัน โดยใช้อุบายหลอกลวง หรือเมื่อได้เสียกันแล้วไม่รับผิดชอบในการทำงานเกิดกรณีร้องเรียนในทางวินัยหรือมีการดำเนินคดีในทางอาญาและทางแพ่ง ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

3. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สำหรับกรณีเกี่ยวกับยาเสพติดนี้ส่วนใหญ่จะเป็นพฤติการณ์ที่ผู้กระทำความผิดมียาเสพติดให้โทษที่ผิดกฎหมาย เช่น กัญชา เฮโรอีน

ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีอาญา ศาลพิพากษา ลงโทษจำคุกและปรับ หรือปรับสถานเดียว สำหรับโทษจำคุกนั้นศาลจะให้รอการลงโทษไว้ระดับ โทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

4. กรณีกระทำความผิดทะเลาะวิวาทกับราษฎรหรือบุคคลอื่นทั่วไป การที่ ข้าราชการทะเลาะวิวาทกับราษฎรถือว่าไม่เป็นการสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชน ในทางปฏิบัติ ข้าราชการที่กระทำความผิดในลักษณะเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษโดยปรับบทความผิดเป็นความ ผิดฐานประพฤตินี้ด้วย โดยถือว่าพฤติการณ์ที่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ต้องให้การต้อนรับบริการแก่ ประชาชนกลับมาทะเลาะวิวาทกับราษฎรเป็นสิ่งที่ ไม่สมควรกระทำ นอกจากนี้การที่ข้าราชการ ทะเลาะวิวาทกับบุคคลอื่นทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีใช้ผู้มาติดต่อราชการในหน้าที่ของตน แม้จะเป็นเวลา นอกเวลาราชการก็ตามกรณีก็ถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่วนระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับอยู่ในสถานเบาคือ ภาคทัณฑ์

5. กรณีกระทำความผิดทะเลาะวิวาทกับเพื่อนร่วมงานทั้งที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการและในเรื่องส่วนตัว ถือเป็นพฤติการณ์ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตินี้ด้วยเช่นกัน ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับเป็นโทษสถานเบา คือ ภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือน

6. กรณีทำร้ายร่างกายผู้ที่อยู่ในความดูแลของตนในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในบางตำแหน่ง เช่น เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่อบรมและฝึกวิชาชีพ เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบปกครองดูแล แก้ไข บำบัดรักษาให้ผู้ต้องขังหรือเยาวชนที่กระทำความผิดกลับตัว เป็นคนดี ถ้ามีการใช้กำลังทำร้ายร่างกายผู้ที่อยู่ในความปกครองดูแลอย่างรุนแรง ถือว่าพฤติการณ์ ดังกล่าวเป็นการกระทำอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน เป็น การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตินี้ด้วย ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษในสถานเบาคือ ตัด เงินเดือน

7. กรณีทำลายทรัพย์สินของทางราชการ การทำลายทรัพย์สินของทาง ราชการอาจปรับบทเป็นความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา แต่จากรายงาน การลงโทษจะพบว่าไม่มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ผู้กระทำความผิดจะ ถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น ซึ่งระดับโทษก็จะเป็นการลงโทษสถานเบาคือ ตัดเงินเดือน

8. กรณีหนี้สิน ในเรื่องการมีหนี้สินนั้นแต่เดิมในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเกือบทุกฉบับจะบัญญัติถึงกรณีหนี้สินว่าเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดถึงกรณีหนี้สินว่าเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างไรก็ตามในการรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. พบว่าผู้บังคับบัญชามักจะใช้ดุลพินิจปรับทว่าพฤติการณ์ เช่นนี้ เป็นความผิดฐานประพฤติชั่วทั้งสิ้น

สำหรับ เรื่องข้าราชการมีหนี้สินส่วนใหญ่เจ้าหนี้มักจะใช้กระบวนการดำเนินคดีทางศาลและทางวินัยเป็นเครื่องบีบบังคับให้ข้าราชการที่เป็นลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตนโดยการฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาจนข้าราชการต้องจำยอมชำระหนี้ให้จึงจะถอนฟ้องหรือถอนคำร้องทุกข์ หรือร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น และเมื่อมีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาก็จะมีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระดับโทษที่ลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีนี้ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

9. กรณีผิดสัญญาทางแพ่ง สำหรับกรณีผิดสัญญาทางแพ่งนี้จะเห็นว่าการที่บุคคลมีนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนที่จะตกลงกันอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายที่เปิดช่องให้กระทำได้อยู่แล้ว เมื่อคู่กรณีผิดสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาได้ แต่จากรายงานการลงโทษที่มีการรายงานไปยัง ก.พ. พบว่ากรณีข้าราชการผิดสัญญาทางแพ่งถือเป็นการกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วด้วย นอกจากนี้ยังมีกรณีข้าราชการเป็นลูกหนี้ของทางราชการ เช่น ทำทรัพย์สินของทางราชการสูญหายหรือเสียหาย ซึ่งข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ เป็นต้น แล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือหนังสือรับสภาพหนี้ พฤติการณ์เช่นนี้ถือว่ามิมีมูล เป็นความผิดวินัยที่ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปกับการบังคับให้ชำระหนี้ได้ สำหรับกรณีผิดสัญญาทางแพ่งนี้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

10. การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วในกรณีอื่น ๆ นอกจากพฤติการณ์การกระทำในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีพฤติการณ์อื่นที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตัดสินว่าพฤติการณ์ดังต่อไปนี้ ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วด้วย

- เจ้าหน้าที่ศุลกากรฯ เดินทางไปต่างประเทศกับเจ้าของร้านขายยา ซึ่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้เนื่องจากเจ้าของร้านขายยาหวังประโยชน์เกี่ยวกับพิธีการศุลกากร
 - รับเงินจากผู้สอบเข้ารับราชการ, ช่วยเหลือผู้อื่น โดยยกกระดาษคำตอบให้ดู
 - รายงานเท็จ, ใส่ความผู้อื่นเป็นเท็จ
 - ใช้เวลาราชการไปศึกษาต่อ โดยให้เพื่อนเซ็นชื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการแทน แก่คณะวิชาเรียนให้สูงขึ้น
 - รับฝากเงินเพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกชมรม แล้วฝากหลานชายให้ไปสมัคร ถูกคนร้ายลักไป จึงได้นำเงินส่วนตัวใช้คืน
 - แอบดูผู้ได้บังคับบัญชาอาบน้ำ
 - ใช้วาจาไม่สุภาพ ก้าวร้าว
 - ช่วยเหลือผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาเสียงในการเลือกตั้ง
 - ให้ถ้อยคำในฐานะเป็นพยานต่อคณะกรรมการสอบสวนเป็นเท็จ
 - ขอวัสดุก่อสร้าง เครื่องตกแต่งบ้านจากผู้ประกอบการค้า เป็นต้น
- ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษในสถานภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือน เช่นกัน

ข. พฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำความผิดที่ถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

เมื่อได้ศึกษาถึงพฤติการณ์ที่ถือว่า เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วแล้ว

ต่อไปจะศึกษาถึงพฤติการณ์ที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เพราะมาตรา 81 วรรคสองบัญญัติว่า "การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำความผิดหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

อย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง" จะเห็นได้ว่าในมาตรา 81 วรรคสอง กล่าวถึงความผิดวินัยร้ายแรงไว้ 2 ส่วน คือ การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งไม่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชว้อย่างร้ายแรงส่วนหนึ่ง และพฤติการณ์ที่กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นได้อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชว้อย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชว้อย่างร้ายแรงส่วนหนึ่ง สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่วิเคราะห์ในส่วนของการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ส่วนการประพฤติตนเป็นคนเสเพล การเสพสุรา และหมกมุ่นในการพนันนั้น แม้มาตรา 81 วรรคสอง จะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่ในมาตรา 81 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติถึงพฤติการณ์ดังกล่าวไว้แล้ว นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 กำหนดพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่แล้วจึงจะไม่ขอกว่าในประเด็นนี้ จะนั้นในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชว้อย่างร้ายแรงว่ามีแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ขยายขอบเขตไปเพียงใด จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. พบว่าพฤติการณ์ดังต่อไปนี้ถือเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชว้อย่างร้ายแรง

1. การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้การกระทำดังกล่าวจะไม่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชว้อย่างร้ายแรง แต่ถ้าพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชว้อย่างร้ายแรง การกระทำความผิดอาญาดังกล่าว เช่น การจับบุคคลไปเพื่อเรียกค่าไถ่ ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ ฉ้อโกง รับของโจร บุกรุก เป็นต้น ผู้กระทำความผิดได้รับโทษให้ออกและไล่ออก

2. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับขู้สาวจะเป็นกรณีข้าราชการเป็นผู้กับคู่สมรสของผู้อื่น และกรณีมีคู่สมรสอยู่แล้วแต่ไปมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการประพฤติชว้อย่างอื่น เช่น มีส่วนรู้เห็นในการทำแท้ง ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ คือ ให้ออก

3. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะเป็นกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่แต่กลับลักลอบนำยาเสพติดเข้าไปในสถานที่ราชการเพื่อจำหน่าย หรือมียาเสพติด

ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือพยายามลักลอบส่งออกนอกราชอาณาจักร ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ คือ ให้ออกและไล่ออก

4. กรณีปลอมลายมือชื่อผู้อื่นเพื่อนำไปขอกู้ยืมเงิน จะเป็นกรณีปลอมลายมือชื่อผู้อื่นหรือทำเอกสารปลอมเพื่อขอกู้เงินจากสหกรณ์ ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ให้ออก

5. กรณีฉ้อโกง จะ เป็นกรณีข้าราชการมีหนี้จำนวนมากถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย หรือเป็นเจ้าของที่อยู่ในสถานทูต มีหนี้จำนวนมากจนถูกร้องเรียน หรือเป็นเจ้าของที่ยืมเงินผู้อยู่ในความดูแลของตนแล้วไม่ชำระหนี้ ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษให้ออกหรือปลดออก

6. กรณีเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางหรือเงินอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้เป็นเท็จ มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว 6 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2511 วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าจะต้องลงโทษสถานเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ ไล่ออกจากราชการ จะปรานีลดหย่อนลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ ต่อมามีมติ ก.พ. ให้ปรับปรุงหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวโดยให้วางแนวทางการลงโทษการกระทำความผิดในลักษณะนี้ว่าจะลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่ารักษาพยาบาล และเบิกเงิน พ.ช.ต. เป็นเท็จ ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ คือ ให้ออกและไล่ออกจากราชการ

7. กรณีเรียกและรับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก สำหรับการเรียกและรับเงินกรณีเช่นนี้ มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 15 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516 วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าจะต้องลงโทษสถานหนักเช่นเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ ต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ จะปรานีลดหย่อนลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น สำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกรณีนี้จะเป็นการเรียกหรือรับเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือให้ผู้อื่นเข้ารับราชการได้ ต่อมาเมื่อผู้นั้นสอบเข้ารับราชการไม่ได้จึงร้องเรียนหรือขอเงินคืน ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ไล่ออก

8. ทุจริตในการสอบ สำหรับกรณีทุจริตในการสอบมีหนังสือเวียน ก.พ.⁶ และหนังสือเวียนมติคณะรัฐมนตรี⁷ วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดกรณีนี้ในสถานหนัก นอกจากนี้แม้การกระทำทุจริตในการสอบจะอยู่เพียงในชั้นพยายามกระทำความผิดก็ถือเป็นการกระทำความผิดฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง สำหรับตัวอย่างการกระทำความผิดกรณีนี้เป็นการพยายามทุจริตในการสอบ ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษให้ออกจากราชการ

9. พฤติการณ์อื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงในกรณีอื่น ๆ นอกจากพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้นที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงแล้ว ยังมีพฤติการณ์อื่นที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจว่าเป็นพฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง คือ

- ยอมรับทรัพย์สินจากชาวต่างชาติและกล่าวหาผู้ได้บังคับบัญชาอันเป็นเท็จ
- อนุญาตให้ผู้ต้องขังออกนอกเรือนจำเพื่อไปนำยาเสพติดเข้ามาจำหน่ายในเรือนจำ
- กระทำอนาจารคนไข้
- กรรโชกทรัพย์สิน
- ยักยอกเงินบริจาค
- หลอกลวงบุคคลอื่นว่าจะจัดให้ไปทำงานในต่างประเทศ

สำหรับระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับในพฤติการณ์เหล่านี้ คือ ให้ออกและไล่ออก

⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นว 1/2502 ลงวันที่ 10 มกราคม 2502.

⁷ หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0401/ว 50 ลงวันที่ 12 เมษายน

จากตัวอย่างกรณีความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงดังกล่าวมาแล้ว ในบางพฤติการณ์สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าสมควรปรับบทเป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การทำร้ายร่างกายผู้ที่อยู่ในความดูแลของตน ฯลฯ หรือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เช่น การทุจริตในการสอบ การเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ หรือเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ ฯลฯ เป็นต้น เพราะเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นพฤติการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ไม่สมควรที่ข้าราชการจะประพฤตปฏิบัติในจุดนี้ น่าจะมีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นตัวอย่างของการกระทำความผิดได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งจะทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดรู้ล่วงหน้าว่าเป็นข้อห้ามปฏิบัติหรือเป็นความผิด และยังสอดคล้องกับแนวความคิดในการบัญญัติบทบัญญัติวินัยว่าต้องมีความชัดเจนแน่นอน เป็นลายลักษณ์อักษร ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องหลักการหรือแนวความคิดในเรื่องวินัย การบัญญัติกฎหมายในลักษณะ เปิดกว้างโดยปล่อยให้บุคคลวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยที่จะวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร จึงอาจจะเป็นการไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด เพราะไม่มีโอกาสที่จะทราบล่วงหน้าว่าการกระทำของเขาเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งขัดกับหลักแนวความคิดในเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนในบางพฤติการณ์ที่ยัง ไม่อาจสรุปได้ชัดเจนหรือยัง ได้เถียงกันอยู่ว่าสมควร เป็นการกระทำความผิดได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ เช่น การกระทำความผิดโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีผู้สาวบางประเภท กรณีเห็นลึนหรือผิดสัญญาทางแพ่งบางประเภท เป็นต้น น่าจะเป็นสิ่งที่ต้องวิเคราะห์กันต่อไปว่าเมื่อพิจารณาจุดมุ่งหมายหรือแนวความคิดของวินัยต่าง ๆ แล้ว สมควรจะตัดสินว่าเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งจะ ได้วิเคราะห์โดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

เมื่อได้ศึกษาถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ถือว่าอยู่ในขอบข่ายของความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับ เรื่องนี้ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจซึ่งนำ

มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไปใช้บังคับโดยอนุโลมว่าแนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่วขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลทั้งสองแห่งมีทิศทางเหมือนกันหรือแตกต่างจากทิศทางการพิจารณาของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่อย่างไร

4. 1. 2 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่วของคณะกรรมการข้าราชการครู

เมื่อได้ศึกษาว่าพฤติการณ์การกระทำเช่นใดเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใด อันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วและเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญมาแล้ว มีขอบเขตการพิจารณาออกไปขนาดไหนเพียงใดแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ของข้าราชการครูว่ามีขอบเขตการพิจารณาออกไปในทิศทางใด

ก. พฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว

1. การกระทำความผิดอาญา สำหรับการกระทำความผิดอาญาของข้าราชการครูนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ การกระทำความผิดอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น หมิ่นประมาท ดูหมิ่นผู้อื่น ชอนเร้นทรัพย์สินที่จะถูกยึดตามคำสั่งศาล ปลอมเอกสาร ทำร้ายร่างกาย ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ลักทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก เป็นต้น สำหรับการกระทำความผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ ก็มีตัวอย่างเช่น กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดตามพระราชบัญญัติอันเกิดจากการใช้เช็ค กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เป็นต้น

สำหรับการกระทำความผิดอาญา ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีอาญาทั้งในชั้นของพนักงานสอบสวนและในชั้นศาล ในบางกรณีจะมีการตกลงประนีประนอมยอมความหรือในบางกรณีศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษทั้งจำคุกและปรับ ส่วนโทษจำคุกนั้นให้รอการลงโทษไว้ในทางวินัยผู้กระทำความผิดถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน แล้วแต่กรณี

2. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับชู้สาว สำหรับความผิดกรณีนี้ของข้าราชการครูนั้น เนื่องจากความผิดในลักษณะนี้ไม่มีหลักเกณฑ์หรือทิศทางการพิจารณาที่แน่นอน

พฤติการณ์การกระทำความผิดที่ข้าราชการครูมีคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว แต่ได้มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับผู้อื่นอีก หรือ ได้จดทะเบียนชื่อนกับผู้อื่น ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง สำหรับกรณีที่ เป็นความผิดไม่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

3. กรณีเรียกรับเงินจากบุคคลอื่นเพื่อช่วยเหลือในการสอบ สำหรับความผิดกรณีนี้ของข้าราชการครูนั้น จะเป็นไปในลักษณะเรียกรับเงินจากบุคคลอื่นโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือบุคคลนั้นให้ เข้าทำงานได้ ต่อมาภายหลังปรากฏว่าสอบไม่ได้ จึงมีการทวงถามขอเงินคืน และมีการร้องเรียน หรือในบางกรณีมีการดำเนินคดีอาญาเพื่อขู่บังคับให้มีการชดใช้เงินคืน เมื่อมีการชดใช้เงินคืนแล้วจึงได้มีการถอนคำร้องทุกข์ ผู้กระทำความผิดในกรณีเหล่านี้ถูกลงโทษในระดับภาคทัณฑ์

4. กรณีรับเงินของนักเรียนแล้วนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว การกระทำความผิดในลักษณะนี้นั้นมักจะ เป็นกรณีที่ข้าราชการครูเก็บเงินจากนักเรียนเพื่อไปกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่มิได้นำไปกระทำการดังกล่าว เมื่อมีการร้องเรียนขึ้นในภายหลังจึงได้มีการชดใช้ การกระทำความผิดในลักษณะเช่นนี้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในระดับตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

5. กรณีหลอกลวงบุคคลอื่นว่าจะจัดให้ไปทำงานในต่างประเทศ การกระทำความผิดในลักษณะนี้นั้นมักจะ เป็นกรณีที่ข้าราชการครูเป็นธุระติดต่อหาคนงานไปทำงานในต่างประเทศ ต่อมาเมื่อคนงานเหล่านั้นไม่สามารถไปทำงานในต่างประเทศได้ จึงได้มีการร้องเรียนเพื่อให้มีการชดใช้เงินคืน สำหรับความผิดในลักษณะนี้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในระดับตัดเงินเดือน

6. กรณีกระทำการช่วยเหลือในการสอบให้เด็กนักเรียน การกระทำผิดในลักษณะนี้มักจะ เป็นกรณีที่ข้าราชการครูช่วยเหลือ แก๊ไข บอกข้อสอบหรือกระทำการอื่นใดให้เด็กนักเรียนล่วงรู้ข้อสอบโดยจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ก็ถือเป็นกรณีกระทำการอื่นได้ชื่อว่าประพฤตชั่ว ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในระดับตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

7. กรณีลงโทษนักเรียนเกินกว่าเหตุ การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูลงโทษนักเรียนซึ่งตามปกติมีอำนาจที่จะกระทำได้อยู่แล้ว แต่ได้กระทำในลักษณะที่รุนแรงเกินกว่ากรณีที่ต้องกระทำ การลงโทษของข้าราชการครูในลักษณะเช่นนี้จึงถือเป็นการกระทำอันทำให้เสื่อมเสียภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของครูเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าว ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในระดับตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

8. กรณีทะเลาะวิวาทกับบุคคลอื่น การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูทะเลาะวิวาทกับบุคคลอื่นคำทอด้วยถ้อยคำหยาบคาย ซึ่งทำให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของครูเสียหาย ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในระดับตัดเงินเดือน

9. กรณีผิดสัญญาทางแพ่ง การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักเป็นเรื่องกรณีผิดสัญญาในทางแพ่ง ซึ่งคู่กรณีต้องไปว่ากล่าวกันเอาเอง แต่ในทางปฏิบัติคู่สัญญากลับนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งบางกรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นความผิดฐานประพฤติก้าวและลงโทษภาคทัณฑ์

10. กรณีหนีหนี้ การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะเป็นเรื่องข้าราชการครูมีหนี้สินโดยไปกู้ยืมเงินบุคคลภายนอกแล้วไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงได้ร้องเรียน ในบางกรณีได้มีการฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาและคดีล้มละลาย เพื่อบีบบังคับให้ข้าราชการครูต้องชำระหนี้ให้ ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีหนีหนี้สินนี้ไม่เป็นความผิดวินัยแต่อย่างใด แต่ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นความผิดวินัยและลงโทษข้าราชการครูเหล่านั้นในระดับตัดเงินเดือน

11. กรณีเล่นแชร์ การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูเล่นแชร์แล้วต่อมามีการไม่ส่งใช้เงินที่ประมูลไปนั้น ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดนี้ได้รับคือตัดเงินเดือน

12. กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก้าวในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากพฤติการณ์การกระทำดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีการกระทำอื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งบางหน่วยงานผู้บังคับบัญชาให้ลงโทษโดยถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก้าวด้วย ตัวอย่างเช่น

- ยุงให้เด็กเรียนขับไล่ผู้บังคับบัญชา
- กล่าวหาว่าผู้บังคับบัญชากลุ่มปล้ำอันเป็นความเท็จ
- โกงเงินรางวัลสลากกินแบ่งที่ร่วมหุ้นกับผู้อื่น
- เป็นเจ้าหน้าที่บังคับชำระหนี้ลูกหนี้อย่างไม่เมตตาธรรม
- ลงเวลามาปฏิบัติราชการแทนกัน
- ฉายวัดโอสถไปในทางลามกให้เด็กนักเรียนดู
- แอบดูวิทยากรหญิงอาบน้ำ
- ให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จในการสืบสวนและสอบสวนทางวินัย
- แอบไปตกปลาในเวลาราชการเพื่อนำไปเป็นอาหารกลางวันในขณะที่ไม่มีชั่วโมงสอน เป็นต้น

ผู้กระทำความผิดในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ถูกลงโทษในระดับภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน

ข. พฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

เมื่อได้ศึกษาถึงพฤติกรรมการกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของข้าราชการครูมาแล้ว ต่อไปจะศึกษาถึงความผิดฐานนี้ในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงบ้างว่ามีทิศทางพิจารณาเป็นไปในลักษณะใด อย่างไรก็ตามสำหรับพฤติกรรมการเสพสุราหรือการเล่นการพนันซึ่งมีการปรับบทเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เขียนเป็นตัวอย่างไว้ชัดเจนแล้วในมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดพฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้แล้วจะไม่กล่าวถึงและจะได้วิเคราะห์ในปัญหาต่อไปแทน

1. การกระทำความผิดอาญา การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษ

จำคุกในบางกรณีถ้าพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นพฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงด้วย ตัวอย่างเช่น การปลอมเอกสาร ส่วนการกระทำความผิดอาญาในลักษณะอื่น ๆ ที่มีได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น พฤติการณ์ก็เป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่น กระทำอนาจาร

เข้มขึ้นกระทำซ้ำ เราเด็กนักเรียน ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ ขักยกทรัพย์ เป็นต้น สำหรับความผิดในลักษณะนี้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวข้างต้นได้รับโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

2. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับชู้สาว การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูมีคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว แต่ได้มีความสัมพันธ์กับผู้อื่นซึ่งมีคู่สมรสอยู่แล้วหรือยังโสดอยู่ก็ตามอีก นอกจากนี้สำหรับข้าราชการครูที่มีกรณีถือเป็นลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ข้าราชการครูชายโสดกับเด็กนักเรียนหญิงมีความสัมพันธ์กัน แม้จะรับฟังพยานหลักฐานไม่แน่ชัดว่าถึงขั้นได้เสียกันหรือไม่ ก็ปรับบทว่าเป็นความผิดได้ ผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้ถูกลงโทษในระดับให้ออก หรือไล่ออก

3. กรณีเรียกรับเงินจากบุคคลอื่นเพื่อช่วยเหลือให้เข้าทำงานได้ การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักเป็นเรื่องที่ข้าราชการครูหลอกลวงบุคคลอื่นว่าจะช่วยให้เข้าทำงานและเรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่าย ต่อมาเมื่อผู้เสียหายไม่สามารถทำงานได้จึงได้ร้องเรียนหรือดำเนินคดีอาญา ภายหลังได้มีการชดใช้เงินคืน ในบางกรณีถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกในฐานะฉ้อโกงด้วย ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ไล่ออก

4. กรณีรับเงินของนักเรียนแล้วนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูเก็บเงินจากนักศึกษาและผู้ปกครองเพื่อกระทำกิจการอย่างหนึ่งแล้วไม่ได้กระทำการตามที่ได้แจ้งไว้กับนักศึกษา ข้าราชการครูถูกลงโทษในระดับให้ออก

5. ททุจริตในการสอบ การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะเป็นกรณีที่ข้าราชการครูทำการทุจริตในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ โดยมีพฤติการณ์ช่วยเหลือผู้เข้าสอบคนอื่น โดยการสับเปลี่ยนกระดาษคำตอบกัน ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษให้ออก

6. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สำหรับการกระทำความผิดในลักษณะสุดท้ายเป็นกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น กัญชา ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันเสพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ แต่ในทางวินัยข้าราชการครูถูกลงโทษให้ออก

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปลักษณะการกระทำของข้าราชการครูที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้น คล้ายคลึงกับลักษณะการทำความผิดของข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น การทำความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วก็จะเป็นการทำความผิดอาญา กรณีความผิดเกี่ยวกับชู้สาว กรณีทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น หรือในส่วนที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงก็จะเป็นกรณีทำความผิดเกี่ยวกับชู้สาว ทุกกรณีในการสอบ เป็นต้น แต่สำหรับข้าราชการครูนั้นจะมีลักษณะการกระทำที่แตกต่างออกไปอีกตามตำแหน่งหน้าที่การงานว่าอาชีพครูจะต้องติดต่อกับนักเรียน ฉะนั้นการทำความผิดฐานประพฤตชั่วของครูที่พบมากที่สุดคือ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน เช่น การรับเงินของนักเรียนเพื่อไปกระทำการบางอย่างโดยหนึ่งแล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว กระทำการช่วยเหลือนักเรียนในการสอบโดยการบอกข้อสอบหรือแก้ไขข้อสอบ และการลงโทษนักเรียนเกินกว่ากรณีที่กำหนด เป็นต้น

4.1.3 แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่วของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

สำหรับข้าราชการตำรวจนั้นดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่ามีกฎหมายที่ควบคุมความประพฤตอยู่ถึง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยใช้บังคับโดยอนุโลม ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 จะมีบทบัญญัติควบคุมความประพฤตของข้าราชการตำรวจไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ส่วนรายละเอียดว่าข้าราชการตำรวจจะต้องประพฤต ปฏิบัติตน เช่นใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับดังกล่าวนี้ จะปรากฏอยู่ในประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี นอกจากนี้ โทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 ที่กำหนดไว้ก็เป็นโทษสถานเบา กล่าวคือ ไม่ถึงออกจากราชการ ดังนั้นถ้าข้าราชการตำรวจประพฤตผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 และประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ส่วนใหญ่แล้วจะถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ

พ.ศ. 2477^๖ อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่มีการกระทำความผิดของข้าราชการตำรวจถูกปรับทว่า เป็นความผิดฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ด้วยเช่นกัน แต่โทษที่ลงก็ยังคงเป็นโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 อยู่นั่นเอง

ก. พฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดอันอาจปรับบทความผิดฐานประพฤติชั่วของข้าราชการตำรวจ

สำหรับการเสพสุราและเล่นการพนันซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และการเสพเครื่องดองของเมาจนเสียกิริยาซึ่งถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีนั้น ในบทวิเคราะห์หนึ่งจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์ดังกล่าวอีก ทั้งนี้จะวิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นการประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมรรยาทและระเบียบแบบแผนของตำรวจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการกระทำความผิดอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นเองว่า ในเรื่องนี้ข้าราชการตำรวจมีแนวทางการพิจารณาออกไปในลักษณะกว้างขวางหรือไม่เพียงใด

1. การกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา สำหรับการกระทำความผิดอาญาของข้าราชการตำรวจนั้น อาจแยกออกได้เป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ การกระทำความผิดเป็น

^๖พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 5

- (3) ไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมรรยาทและระเบียบแบบแผนของตำรวจ
- (7) ใช้กิริยาวาจาไม่สมควร หรือประพฤติตนไม่สมควร
- (9) เสพเครื่องดองของเมาจนเสียกิริยา หรือยาเสพติดให้โทษ

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ทำพยานหลักฐานเท็จ, เบิกความเท็จ ปลอมเอกสาร และใช้เอกสารปลอม ช่มชู้้นกระทำซ้ำเรา ต้องหาคดีอาญาว่ามาผู้อื่นโดยเจตนา ทำร้ายร่างกาย ฉ้อโกง ยักยอก บุกรุก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกระทำความผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ อีก เช่น การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เป็นต้น

สำหรับการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของข้าราชการตำรวจ นั้น แนวทางการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาในเรื่องนี้จะแตกต่างไปจากแนวทางการพิจารณาของ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู กล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการ ครู ที่กระทำความผิดอาญานั้นมักจะรับฟังพยานหลักฐานได้ว่า มีการกระทำความผิดจริง และผู้ กระทำความผิดถูกดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็น ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือในชั้นศาล ซึ่งอาจจะ มีการประนีประนอมยอมความทำให้คดีเสร็จสิ้นลง หรือมีการดำเนินคดีจนถึงในชั้นศาลและศาลได้ มีคำพิพากษาว่ามีความผิดและพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด แต่สำหรับข้าราชการตำรวจนั้นใน บางกรณีแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา หรือศาลมีคำพิพากษาให้ยก ฟ้องผู้กระทำความผิดก็ตาม ในทางวินัยผู้บังคับบัญชาจะรับฟังพยานหลักฐานในทางวินัยและลงโทษ ผู้กระทำความผิดเสมอ ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ กักขัง กักขาม และตัดเงินเดือน

2. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับชู้สาว มักจะเป็นกรณีข้าราชการตำรวจมี ความสัมพันธ์กับผู้อื่นซึ่งมีคู่สมรสอยู่แล้วหรือตนมีคู่สมรสแม้จะยังไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม และได้ ไปเกี่ยวข้องกับหญิงอื่นโดยไม่เล็งงดุกริยาเดิม หรือมีกริยาและบุตรอยู่แล้วโดยไม่ได้จดทะเบียน สมรสตามกฎหมายแต่ไม่ได้อุปการะเลี้ยงดูบุตรและกริยาแต่อย่างใด นอกจากนี้ข้าราชการตำรวจ จะมีแนวทางการพิจารณาโทษทางวินัยที่มีลักษณะพิเศษ โดยจะมีความเคร่งครัดกว่าข้าราชการอื่น กล่าวคือ แม้จะมีความสนิทสนมกันธรรมดาแต่อาจทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดและทำให้ครอบครัวแตกแยก ก็ถือเป็นความผิดได้ นอกจากนี้เมื่ตนจะมีกริยาอยู่แล้วแต่ได้หย่าร้างกัน ต่อมาจะกลับไปมีความ สัมพันธ์กันชู้สาวกันอีกก็มีความผิด ส่วนระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ กักขัง

3. กรณีเรียกรับเงินจากผู้อื่น จะเป็นกรณีผู้กระทำความผิดขอมรับเงิน เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานในลักษณะต่าง ๆ ที่มีผู้ให้โดยสมัครใจ ผู้กระทำความผิดถูก ลงโทษที่ระดับกักขาม

4. กรณีเรียกรับเงินจากบุคคลอื่นเพื่อจัดให้ไปทำงานในต่างประเทศ การกระทำความผิดในลักษณะนี้ผู้กระทำมักเป็นธุระจัดหางานให้บุคคลไปทำงานในต่างประเทศโดยเรียกรับเงิน ต่อมาเมื่อผู้นั้นไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้จึงร้องเรียนเพื่อขอเงินคืน ผู้กระทำความผิดได้รับทั้งที่พักยามและโทษตัดเงินเดือน

5. กรณีทะเลาะวิวาทกับราษฎร การกระทำในลักษณะนี้จะเป็นกรณีข้าราชการตำรวจไปทะเลาะได้เกี่ยวกับประชาชนทั่วไป ผู้กระทำความผิดถูกลงทัณฑ์กักขัง

6. กรณีใช้วาจาไม่สุภาพ การกระทำความผิดในลักษณะจะเป็นกรณีนี้ ข้าราชการตำรวจใช้วาจาไม่สุภาพต่อผู้อื่น ผู้กระทำความผิดถูกลงทัณฑ์กักขัง

7. กรณีเบียดเบียนเลี้ยงเป็นเท็จ การกระทำความผิดในลักษณะนี้คือการที่ข้าราชการตำรวจเบียดเบียนใช้ในการเดินทางไปราชการในลักษณะที่ไม่ตรงกับความจริง ผู้กระทำความผิดถูกลงทัณฑ์กักขัง

ข. พฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของ
ข้าราชการตำรวจ

สำหรับแนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตำรวจนั้นคงยึดถือมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นหลักในการปรับบทความผิดซึ่งตามวรรคนี้ได้บัญญัติถึงการกระทำ 2 ประการ คือ การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกประการหนึ่ง และการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงประการหนึ่ง สำหรับการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกนั้นไม่ได้เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วจึงจะไม่วิเคราะห์ถึง แต่จะวิเคราะห์ต่อไปในพฤติการณ์การกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจว่ามีพฤติการณ์ เช่น ใดบ้าง

1. การกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา สำหรับการกระทำความผิดกฎหมายอาญาที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามคำวินิจฉัยถึงที่สุดให้จำคุก เช่น การฆ่าผู้อื่น กรรโชกทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ เป็นต้น แม้ว่ากรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกศาลวินิจฉัยถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเช่นนี้จะไม่เป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่พฤติการณ์ที่ข้าราชการตำรวจซึ่ง

เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์แล้วไปฆ่าผู้อื่น กระชกทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ เช่นนี้ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงด้วยเช่นกัน สำหรับการกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ ซึ่งผู้กระทำความผิดไม่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงด้วยเช่นกัน ปลอมเอกสาร ช่มชู้มกระทำชำเรา พรากผู้เยาว์ ทำร้ายร่างกาย ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าไถ่ ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฉ้อโกง ทำให้เสียทรัพย์ บุกรุก และกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาอื่น ๆ เป็นต้น

สำหรับการกระทำความผิดอาญาลักษณะดังกล่าวนี้ แม้ว่าในบางกรณีพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือฟ้องคดีอาญาแล้วต่อมาได้มีการถอนคำร้องทุกข์หรือประนีประนอมยอมความ หรือศาลพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุใด ๆ ก็ดี หรือเรื่องยังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาก็ดี ในทางวินัยผู้บังคับบัญชาจะรับฟังพยานหลักฐานในทางวินัยและลงโทษผู้กระทำความผิดเสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีจุดพิจารณาที่เข้มงวดกว่าการพิจารณาการกระทำความผิดในลักษณะนี้ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู สำหรับระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ไล่ออก

2. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับชู้สาว การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นการผิดข้าราชการตำรวจชายเป็นชู้กับภริยาของผู้อื่น ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ คือ ไล่ออก

3. กรณีเรียกรับเงินบุคคลอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือในการสอบ การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นการผิดข้าราชการตำรวจเรียกรับและรับเงินจากผู้อื่นในลักษณะหลอกลวงว่าจะช่วยเหลือให้ผู้เสียหายสอบเข้าเรียนได้ โดยเรียกร้องเงินเป็นค่าตอบแทน ต่อมาเมื่อสอบไม่ได้จึงมีการร้องเรียนเพื่อให้ชดใช้เงินคืน ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ไล่ออก

4. กรณีเรียกรับเงินจากผู้กระทำความผิดในคดีต่าง ๆ การกระทำในลักษณะนี้จะเป็นการผิดข้าราชการตำรวจเรียกรับและรับเงินจากผู้ต้องหาเพื่อช่วยเหลือในทางคดี โดยยอมรับเงินเป็นประโยชน์ส่วนตัว ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ คือ ไล่ออก

5. กรณีปลอมลายมือชื่อบุคคลอื่นเพื่อกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์ การกระทำในลักษณะนี้เป็นกรณีข้าราชการตำรวจปลอมลายมือชื่อบุคคลอื่นเพื่อใช้ในการขอกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นเหตุให้สหกรณ์หลงเชื่อและอนุมัติเงินกู้ให้ไป ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ไล่ออก

6. กรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะเป็นกรณีข้าราชการตำรวจมียาเสพติดให้โทษไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกดำเนินคดีอาญา สำหรับเรื่องนี้แม้ว่าผลคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด แต่ในทางวินัยผู้บังคับบัญชาที่รับฟังพยานหลักฐานลงโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะที่รุนแรง ระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ ไล่ออก

7. กรณีกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงอื่น ๆ เช่น แต่งเครื่องแบบตำรวจไปขอยืมเงินราษฎร หรือมีหนังสือถึงห้างร้านต่าง ๆ เรียกร่องเงินหรือสิ่งของอื่นเป็นประโยชน์ส่วนตัว ระดับโทษผู้กระทำความผิดได้รับคือ ปลดออก ไล่ออก

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปลักษณะการกระทำของข้าราชการตำรวจที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้นคล้ายคลึงกับลักษณะการกระทำความผิดของข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูเป็นส่วนใหญ่ จะมีความแตกต่างกันออกไปก็โดยลักษณะอำนาจหน้าที่ของงานที่ปฏิบัติ ข้าราชการตำรวจจะมีกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน หรือกระทำการช่วยเหลือผู้ต้องหาในการสอบสวนคดี ทะเลาะวิวาทกับราษฎร ใช้วาจาไม่สุภาพ เป็นต้น นอกจากนี้แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ค่อนข้างจะรุนแรงกว่าการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู ซึ่งอาจจะมาจากแนวความคิดที่ว่า ข้าราชการตำรวจเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน เกณฑ์ที่จะใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจจะมีจุดที่เข้มงวดกว่าของข้าราชการประเภทอื่น โดยการลงโทษที่รุนแรงเพื่อจะไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่น^๕ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

4.2. ปัญหาในเรื่องขอบเขตการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่ว

ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในหัวข้อ 1 เกี่ยวกับปัญหาในการบัญญัติกฎหมาย จะพบว่า มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในลักษณะเปิด

^๕ สัมภาษณ์พลตำรวจโทสงวน จิตตาลาน, ประธานอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับบ่อทรณ, 28 มกราคม 2534.

กว้างทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความผิดฐานนี้^๙ ในด้านการขยายขอบเขตความผิดฐานประพฤติกู้ขโมยออกไปอย่างกว้างขวางเพราะไม่มีขอบเขตจำกัดใด ๆ จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. พบว่าขอบเขตการพิจารณาในเรื่องประพฤติกู้ขโมยออกไปถึงความผิดส่วนตัวของข้าราชการ ซึ่งในเรื่องนี้นายประวิทย์ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้ให้ทัศนะว่าการที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องความผิดส่วนตัวของข้าราชการขนาดไหน เพียงไร ควรจะต้องมีหลักการพิจารณาที่ว่า การกระทำนั้นๆ จะเป็นภาระบั่นทอนต่อการบรรลุวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ เป็นภาระกระทำที่เสียศักดิ์ศรีและจรรยาบรรณ วิชาชีพของข้าราชการหรือไม่ อย่างไร ถ้าไม่กระทบถึงหลักการดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรใช้ดุลพินิจตัดสินพฤติการณ์นั้น ๆ ว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติกู้ขโมย นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่าการที่จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความประพฤติของข้าราชการได้เพียงใด น่าจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของเขามีผลกระทบต่อสังคมภายนอกเพียงใด ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลด้วย^{๑๐} พฤติการณ์ที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินว่าเป็นความผิดฐานประพฤติกู้ขโมยทั้งที่เป็นเรื่องความผิดส่วนตัวโดยแท้ มีตัวอย่างเช่น

4.2.1 การกระทำโดยประมาทอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับการกระทำโดยประมาทในทางอาญานั้น ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับที่ผ่านมาไม่เคยกำหนดว่าเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติกู้ขโมย คงกำหนดแต่เพียงว่าการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกเท่านั้นที่เป็นความผิดซึ่งจะต้องได้รับโทษทัณฑ์สถานไล่ออกหรือในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยว่าจะต้องไม่ใช่เป็นการกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษด้วย นอกจากนี้ในส่วนของความผิดวินัยฐานประพฤติกู้ขโมยตามมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติว่าการกระทำโดยประมาทเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติกู้ขโมย อีกทั้งเมื่อได้พิจารณา

^๙ สัมภาษณ์คุณกุล เศรษฐจินดากร, อนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการและอนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์, 6 กุมภาพันธ์ 2534.

ถึงเงื่อนไขทางกฎหมายต่าง ๆ ของความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วแล้ว ก็ไม่สามารถปรับบทว่าการกระทำโดยประมาทเป็นความผิดวินัยแต่อย่างใดได้ แต่จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษต่างๆ พบว่าผู้บังคับบัญชาในบางหน่วยงานใช้ดุลพินิจตัดสินว่าการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วด้วย ตัวอย่างเช่น ข้าราชการได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถบรรทุกของภัตตาคารไปซื้อวัสดุเพื่อนำไปฝึกวิชาชีพ ได้ขับรถโดยประมาทด้วยความเร็วสูงเป็นเหตุให้ชนกับรถจักรยานยนต์ของผู้อื่นและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ได้รับบาดเจ็บสาหัส ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญา และศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกมีกำหนด 6 เดือน ปรับ 1,500 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ในทางวินัยถือว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ หรือกรณีข้าราชการครูชั้บรณนต์โดยประมาทชนรถจักรยานยนต์ของผู้อื่น เป็นเหตุให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ได้รับบาดเจ็บสาหัส และรถได้รับความเสียหาย ข้าราชการครูถูกดำเนินคดีอาญา และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก 2 เดือน ปรับ 2,000 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ และให้คุมประพฤติเป็นเวลา 1 ปี ในทางวินัยข้าราชการครูผู้นี้ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ เป็นต้น

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ข้าราชการกระทำการโดยประมาทอันเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งถ้าพิจารณาถึงคำจำกัดความของคำว่ากระทำโดยประมาท ในประมวลกฎหมายอาญาแล้วจะเห็นได้ว่า "กระทำโดยประมาท"¹⁰ ก็คือ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ การที่จะพิจารณาว่าผู้กระทำได้กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังเพียงพอหรือไม่ จะต้องนำเอาการกระทำของบุคคลในภาวะเดียวกันมาเป็นระดับเปรียบเทียบ นอกจากนั้นต้องดูพฤติการณ์ภายนอกตัวผู้กระทำมาประกอบด้วยว่าในพฤติการณ์เช่นนั้น บุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องใช้ความระมัดระวังเพียงใด ถ้าผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังที่จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอก็ถือเป็นการกระทำโดยประมาท

¹⁰ สุปิ่น นุชนันต์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญาภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป

การกระทำโดยประมาทในทางอาญาเป็นการกระทำโดยไม่เจตนา จึงมิได้เป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาที่จะกระทำความผิด (Criminal mind) ในทางอาญา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ดี เป็นสิ่งที่ชั่ว ฉะนั้นการกระทำโดยประมาทจึงมิใช่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษประณามเหมือนการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาเสมอไป เพียงแต่ที่ต้องกำหนดให้ผู้กระทำโดยประมาทจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่าบุคคลอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นกลุ่มคนจำนวนมาก กฎหมายจะต้องเข้าควบคุมให้บุคคลใช้ความระมัดระวังตามสภาพและพฤติการณ์ในการอยู่ร่วมกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นในสังคม ดังนั้นบุคคลจะต้องรับผิดชอบการกระทำโดยประมาทก็เพราะว่าผู้กระทำก่อให้เกิดผลเสียหายจากการเสี่ยงภัยของตนขึ้นในชุมชน เช่น บุคคลที่ขับรถเร็วเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุจำเป็น ผู้กระทำจะปฏิเสธความรับผิดทางอาญาโดยอ้างว่าตนมิได้กระทำโดยเจตนาไม่ได้¹¹ ดังนั้นเมื่อผู้กระทำโดยประมาทก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นในสังคม ผู้นั้นจึงต้องถูกลงโทษเพื่อเป็นมาตรการหรือเป็นบทเรียนแก่ผู้กระทำ เพื่อให้รู้จักระมัดระวังและมีให้คนอื่นเอาเยี่ยงอย่างและอาจแก้ไขตัวผู้กระทำ การโดยประมาทได้ด้วย¹² จากวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยประมาทนี้ แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้กระทำความผิดถูกศาลตัดสินลงโทษนั้น ไม่อาจสรุปเห็นได้ว่าผู้กระทำการโดยประมาทนี้เป็นบุคคลชั่วร้ายหรือไม่ดี แต่ศาลต้องการใช้มาตรการปรามบุคคลให้มีความระมัดระวังในการกระทำของเขามากขึ้นเท่านั้น มิได้หมายความว่าผู้กระทำการโดยประมาทนี้เป็นบุคคลชั่วร้ายที่สังคมจะต้องขจัดออกไปแต่อย่างใด

สำหรับการกระทำโดยประมาทนี้ ในการพิจารณารายงานการลงโทษการกระทำความผิดของข้าราชการครู ก.ค. ได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า¹³ การที่ข้าราชการครูกรม

¹¹ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญา หลักและปัญหา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526) หน้า 74-75.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

¹³ มติ ก.ค. ในการประชุมครั้งที่ 6/2533 วันที่ 27 เมษายน 2533.

สามัญศึกษาถูกฟ้องคดีอาญาในข้อหาชักรถยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย และทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย จนถูกศาลนิพากษาลงโทษจำคุก 1 ปี ปรับ 5,000 บาท โทษจำคุกรอการลงอาญาไว้มีกำหนด 2 ปี และกรมสามัญศึกษาลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการครูผู้นี้ 10% เป็นเวลา 2 เดือนนั้น กรณีไม่เป็นการกระทำอันต้ององค์ประกอบการประพฤตชั่วตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด ทั้งก็ไม่มีพฤติการณ์ในลักษณะชักรถโดยประมาทเป็นประจำแต่ประการใด กรณีไม่อาจถือเป็นความผิดทางวินัยมาตราใดได้ การที่กรมสามัญศึกษาสั่งลงโทษตัดเงินเดือนจำนวน 10% เป็นเวลา 2 เดือนนั้น ไม่เหมาะสมแก่กรณีความผิด จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการตามมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้กรมสามัญศึกษาสั่งยกโทษให้ข้าราชการครูผู้นี้ให้เป็นการเหมาะสมต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ค. แล้ว¹⁴

เหตุผลที่ได้วิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงพอจะสรุปได้ว่ากรณีที่ข้าราชการกระทำโดยประมาทจนเป็นเหตุให้ถูกศาลมีคำพิพากษาลงโทษและให้รอการลงโทษไว้ นั้นมิได้เป็นสิ่งที่แสดงว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมที่ชั่วร้าย หรือไม่ดี การกระทำของข้าราชการในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องในทางส่วนตัวของผู้นั้นที่จะรับผิดชอบในทางอาญา กล่าวคือ จะต้องมีความระมัดระวังในการกระทำของเขามากขึ้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายซึ่งเขาจะต้องถูกพิจารณาโทษอีก ฉะนั้นการกระทำโดยประมาทในทางอาญาของข้าราชการ จึงไม่น่าเป็นการกระทำอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่น่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วแต่อย่างใด

4.2.2 พฤติการณ์เกี่ยวกับกรณีชู้สาว สำหรับกรณีชู้สาวนี้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับไม่เคยบัญญัติว่าเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว แต่จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษที่ผ่านมาพบว่า ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยตัดสินว่าพฤติการณ์การกระทำกรณีชู้สาวนี้เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วเสมอ ทั้งที่ในบางกรณีตัวอย่างความผิดที่รายงานไปยัง ก.พ. นั้น ไม่น่าจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วเสมอไปเพราะเป็น

¹⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108/13135 วันที่ 8 สิงหาคม

เรื่องความประพฤตินั้นตัวของข้าราชการซึ่งไม่ได้กระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้นั้นโดยตรง ตัวอย่างเช่น นาย ณ. เจ้าพนักงานปกครองจดทะเบียนสมรสกับนาง ส. มีบุตรด้วยกัน 3 คน นาย ณ. และนาง ส. มีทัศนคติไม่ตรงกันและแยกกันอยู่ได้ประมาณ 6 เดือน นาง ส. เคยพูดว่าถ้านาย ณ. ต้องการแต่งงานใหม่ตนก็ไม่ขัดข้อง ต่อมานาย ณ. ได้พบและรู้จักกับนาง ป. ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมงานกัน นาง ป. มีสามีแล้วแต่ได้ทำบันทึกหย่าขาดจากกัน ไม่ได้เกี่ยวข้องเป็นสามีภริยากันอีกเพราะนาง ป. ไม่สามารถมีบุตรได้ ระหว่างที่แยกกัน และนาง ป. รักใคร่ชอบพอกันนั้น นาย ณ. ได้แจ้งให้นาง ส. ภริยาของนาย ณ. ทราบว่า นาย ณ. ประสงค์จะแต่งงานใหม่กับนาง ป. ซึ่งนาง ส. ก็ตกลงยินยอมโดยขอให้นาย ณ. มอบเงินเดือนทั้งหมดให้ตนและบุตร ต่อมานาย ณ. และนาง ส. ก็ได้จดทะเบียนหย่ากันแต่ยังส่งเสียเลี้ยงดูนาง ส. และบุตรทั้ง 3 คนเหมือนเดิม หลังจากนั้นนาย ณ. จึงได้จดทะเบียนสมรสใหม่กับนาง ป. ซึ่งในเรื่องนี้ นาย ณ. ถูกกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 4 เดือน จะเห็นได้ว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องส่วนตัวของนาย ณ. โดยตรง ไม่ได้เกิดการร้องเรียนหรือทะเลาะวิวาทคดีกันแต่กลับตกลงกันได้ด้วยดี นอกจากนี้ นาย ณ. ยังรับผิดชอบส่งเสียต่อครอบครัว และเมื่อนาย ณ. ได้จดทะเบียนสมรสกับนาง ป. ในขณะนั้นนาย ณ. ก็ได้จดทะเบียนหย่าขาดจากการเป็นสามีภริยากับนาง ส. แล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ของนาย ณ. ทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่ได้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ไม่ได้กระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยตรง จึงไม่น่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินี้แต่อย่างใด

หรือตัวอย่างกรณี นาย ก. เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด มีความสัมพันธ์รักใคร่ชอบพอกับลูกจ้างซึ่งเป็นสาวโสดโดยเปิดเผย ทั้งที่ตนมีภริยาและบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วแต่ยังไม่ถึงขั้นได้เสีย นาย ก. ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ซึ่งในกรณีนี้รับฟังได้เพียงว่านาย ก. มีความสนิทสนมชอบพอกับหญิงสาว โดยที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ขั้นคู่สมรสกันแต่อย่างใด แต่ผู้บังคับบัญชาก็ได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้นี้มีความผิดวินัยฐานประพฤตินี้และสั่งลงโทษเพียงเพราะเหตุว่าข้าราชการผู้นี้มีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วเท่านั้น สำหรับกรณีตามตัวอย่างนี้เป็นกรณีที่ข้าราชการชายมีคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว แต่ได้รับใคร่ชอบพอกับหญิงอื่นอีก ซึ่งดูจะไม่เป็นธรรมชาติกับข้าราชการผู้นี้เพราะข้าราชการชายผู้นี้ยังไม่ได้ประพฤตินิดในศีลธรรม ยังไม่ได้

มีความสัมพันธ์กันซึ่งกันและกัน เป็นเรื่องส่วนตัวของข้าราชการผู้นี้ โดยแท้ ซึ่งในสภาพสังคมปัจจุบัน พฤติการณ์เช่นนี้ น่าจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และในขณะเดียวกันพฤติการณ์แห่งการกระทำในลักษณะเช่นเดียวกันกับตัวอย่างนี้ในหน่วยงานอื่น ผู้บังคับบัญชาอาจจะเห็นว่า พฤติการณ์นี้ ไม่เป็นการกระทำความผิดทางวินัยแต่อย่างใด เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิให้ทัศนะไว้ต่าง ๆ¹⁵ ดังนั้น เห็นว่ากรณีชู้สาวของประเทศไทย ไม่มีการบัญญัติห้ามผู้ชายมีภริยาหลายคน ดังนั้น การที่ข้าราชการชายมีภริยาน้อยแล้วจะถูกพิจารณาว่าเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วหรือไม้นี้ คงจะต้องพิจารณาในข้อที่ว่าตราบใด เมื่อการกระทำยังไม่เป็นความผิดตามกฎหมายและไม่ได้เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ และไม่ทำให้งานในหน้าที่ราชการเสียหาย ไม่เสียชื่อเสียง การกระทำนั้นก็ไม่ น่าจะเป็นความผิด นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการร้องเรียนก็ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังว่า เรื่องเป็นจริงหรือไม่ ได้ร้องเรียนเพราะความหึงหวงเป็นเหตุหรือไม่ประกอบด้วย นอกจากนี้ ในการพิจารณาของข้าราชการครุ นั้น เห็นว่า¹⁶ กรณีชู้สาวนี้ ไม่น่าจะเป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว เสมอไป วันแต่จะมีเรื่องเสียหายเกิดขึ้นซึ่งจะต้องดูเป็นกรณีๆ ไป และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดของข้าราชการตำรวจ¹⁷ เห็นว่าตำรวจเป็นผู้รับใช้ประชาชน การที่ข้าราชการตำรวจ เป็นชู้กับภริยาของผู้อื่นถือเป็นการรังแกประชาชน เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ มีบางท่านเห็นว่า¹⁸ ความผิดฐานนี้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละ

¹⁵ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์อดุล วิเชียรเจริญ, กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, 4 กุมภาพันธ์ 2534.

¹⁶ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ศรีสารคาม, อดีตผู้อำนวยการกองวินัย สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 29 มกราคม 2534.

¹⁷ สัมภาษณ์ พลตำรวจโท สงวน จิตตาลาน, ประธานอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับอุทธรณ์, 28 มกราคม 2534.

¹⁸ สัมภาษณ์ พันเอก เศวตจินดากร, อนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ และอนุกรรมการข้าราชการครูเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์, 6 กุมภาพันธ์ 2534.

คนจึงเป็นเรื่องที่หามาตรฐานได้ยากและขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่สำคัญ กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชามีพฤติการณ์ทำนองเดียวกัน ก็อาจพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ปกติธรรมดาในสังคมและไม่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วแต่อย่างใด

ฉะนั้นพฤติการณ์เกี่ยวกับชู้สาวนี้ ในบางกรณีไม่น่าจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วเนื่องจากเป็นเรื่องความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดไว้ชัดแจ้ง และถ้าพฤติการณ์นั้น ๆ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของราชการและไม่ได้ทำให้ครอบครัวแตกแยกหรือได้รับความเดือดร้อนซึ่งจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปประกอบด้วยแล้ว นอกจากนี้การพิจารณาในเรื่องนี้ควรจะต้องพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการประเภทใด มีตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นไร เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาประกอบด้วย

4.2.3 กรณีมีหนี้สิน สำหรับกรณีมีหนี้สินนั้น ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเกือบทุกฉบับจะกำหนดว่า การที่ข้าราชการมีหนี้สินรุงรังถือเป็นตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว ในสมัยเดิมนั้นเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการที่มีหนี้สินเป็นพฤติกรรมที่ทางราชการไม่พึงประสงค์ จึงได้บัญญัติห้ามไว้ในลักษณะของการกระทำผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติไว้ว่าการมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีหนี้สินรุงรัง เป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าการมีหนี้สินมากมิใช่การประพฤตชั่วเสมอไป ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนับว่าเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง เพราะหากบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะที่ตายตัวว่า การมีหนี้สินมากแล้วถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วทุกกรณีนั้น ก็จะไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้นั้น เช่น การมีหนี้สินรุงรังแต่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งไม่น่าจะถือเป็นความผิดวินัยฐานที่ข้าราชการประพฤตชั่ว¹⁹ อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบรายงานการลงโทษต่าง ๆ พบว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินว่าการที่ข้าราชการมีหนี้สินนั้นถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วด้วย

¹⁹มติ อ.ก.พ. เกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 98/2533 วันที่ 3 ธันวาคม 2533.

ตัวอย่างเช่น ชำราชการผู้หนึ่งได้ออกเช็คเป็นเงินจำนวน 60,000 บาท ให้แก่นาย อ. เพื่อเป็นประกันเงินกู้ ครั้งถึงกำหนดธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน นาย อ. จึงแจ้งความดำเนินคดีอาญาแต่ตกลงกันได้โดยชำระการผู้หนึ่งได้ผ่อนชำระเงินให้นาย อ. 30,000 บาท ส่วนที่เหลือได้ออกเช็คส่งจ่ายจำนวน 60,000 บาท ให้แก่นาย อ. เพื่อประกันหนี้ที่ยังค้างชำระ ครั้งถึงกำหนดธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินอีก นาย อ. จึงแจ้งความดำเนินคดีอาญา ชำราชการผู้หนึ่งถูกจับกุมตัวแต่ได้รับการประกันตัวและจัดการชำระหนี้จนเป็นที่พอใจแล้ว นาย อ. จึงได้ถอนคำร้องทุกข์และพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องชำระการชายผู้หนึ่ง ในทางวินัยชำระการผู้หนึ่งถูกลงโทษภาคทัณฑ์

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่ชำระการออกเช็คโดยมีเจตนาจะให้ เป็นหลักประกันเงินกู้ มิได้มีเจตนาจะไม่ใช้เงินตามเช็คซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 แต่อย่างใด²⁰ และมีมูลเป็นความผิดทางอาญาด้วยจึงไม่น่ามีมูลเป็นความผิดทางวินัย เรื่องนี้เป็นเรื่องความรับผิดชอบซึ่งคู่ความจะต้องไปว่ากล่าวกันเอง แต่ปรากฏว่าเจ้าหนี้มักจะใช้วิธีร้องเรียนกล่าวโทษชำระการต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อบีบบังคับให้ชำระการต้องยินยอมชดใช้หนี้ให้ และผู้บังคับบัญชามักจะไม่ได้พิจารณาถึงรายละเอียดหรือที่มาของมูลหนี้ แต่จะตัดสินโดยใช้อำนาจในทางปกครองว่าพฤติการณ์ที่ชำระการมีหนี้สินนี้ เป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว

²⁰ คำพิพากษาฎีกา ที่ 264-266/2532 ตัดสินวางแนวไว้ว่าการที่โจทก์รับเช็คเงินบาทไว้จากจำเลยเพื่อประกันการชำระหนี้ตามหนังสือรับสภาพหนี้ และเพื่อใช้เช็คนั้นดำเนินคดีแก่จำเลยในการบีบบังคับให้จำเลยชำระหนี้ตามหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าว โดยโจทก์ทราบดีว่าจำเลยไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ตามเช็คนั้นได้ ดังนั้นการที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คจะถือว่าจำเลยออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คหรือออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีหาได้ไม่ จำเลยไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

ในเรื่องข้าราชการมีหนี้สินนี้ สำนักงาน ก.ค. ได้หารือมายังสำนักงาน ก.พ. ว่า กรณีข้าราชการครุมีหนี้สินแล้วไม่ชำระหนี้จนถูกเจ้าหนี้ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาขอให้ดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้มีการชำระหนี้ และบางรายผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการครู ซึ่ง ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการช่วยเหลือเจ้าหนี้เพื่อให้มีการชำระหนี้ที่น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะทำให้ดูเหมือนว่าเจ้าหนี้ใช้ราชการเป็นเครื่องมือในการบังคับชำระหนี้ นอกจากนี้การที่บุคคลมีหนี้ต่อกันก็เป็นภาระกระทำส่วนตัวซึ่งสามารถฟ้องร้องบังคับกันทางศาลได้อยู่แล้ว การลงโทษข้าราชการครูในกรณีที่น่าจะไม่เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า²¹ การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญมีพฤติการณ์เป็นหนี้เงินกู้และไม่ชำระหนี้ เป็นพฤติการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ อันอาจพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วได้ โดยต้องพิจารณาจากรายละเอียดและข้อเท็จจริงของพฤติการณ์ เป็นแต่ละกรณีไปว่าพฤติการณ์นั้นมีลักษณะเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างไรหรือไม่ด้วย

เกี่ยวกับเรื่องข้าราชการมีหนี้สินนี้ ได้มีความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัยให้ทัศนะไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ออดุล วิเชียรเจริญ²² เห็นว่าการที่บุคคลมีฐานะไม่ดี เงินไม่พอเลี้ยงชีพต้องไปกู้หนี้ยืมสินผู้อื่นถือเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เอาจึงเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว ยกเว้นถ้าก่อหนี้สินมากมายจนเป็นที่อื้อฉาว การไม่ชำระหนี้เป็นไปโดยไร้เล่ห์เพทุบายหรือในการก่อหนี้ได้โกหกหลอกลวงเพื่อให้ได้เงินนั้น ๆ มากก็อาจถูกพิจารณาเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วได้

พลตำรวจโทสงวน จิตตาลาน ประธานอนุกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับอุทธรณ์ เห็นว่าในเรื่องนี้มีประมวลระเบียบการไม่เกี่ยวกับคดีของตำรวจวางแนวไว้ว่าไม่ให้ผู้บังคับบัญชาเข้าไปยุ่งเกี่ยวในลักษณะไปไกล่เกลี่ยให้ใช้เงิน เพราะในเรื่องหนี้สินส่วนตัวมี

²¹ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0712/ป 928 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2533.

²² สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ออดุล วิเชียรเจริญ, กรรมการวินัยจัยร้องทุกข์, 4 กุมภาพันธ์

กฎหมายที่จะใช้สิทธิในทางศาลอยู่แล้ว แต่ถ้ามีลักษณะการ โกง เจ้าหนี้ ข้าราชการตำรวจในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนกลับใช้อำนาจ ความเชื่อถือ ความไว้วางใจในตำแหน่ง โกง เจ้าหนี้ เช่นนี้ ข้าราชการตำรวจอาจต้องถูกดำเนินการทางวินัย

ฉะนั้นในกรณีที่ข้าราชการมีหนี้สินจึงเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนน่าจะ ต้องไปฟ้องร้องบังคับคดีในทางแพ่งกันเอาเอง พฤติการณ์แห่งการกระทำไม่น่าจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วเสมอไป ยกเว้นการมีหนี้สินกันนั้นมีลักษณะก่อหนี้สินมากมายจนเป็นที่อื้อฉาวเสื่อมเสียถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการที่มีหนี้สินต่อกันแล้วไม่ชำระหนี้ โดยมีลักษณะหรือพฤติการณ์ที่ฉ้อโกง หรือเจตนาจะคดโกงโดยใช้เล่ห์เพทุบายอันมิชอบ ซึ่งจะต้องพิจารณารายละเอียดและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากนี้กรณีตัวอย่างที่ข้าราชการถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายและศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ในทางวินัยผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพฤติการณ์ของข้าราชการผู้ที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ซึ่งในเรื่องข้าราชการถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายนี้ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน²³

²³ มาตรา 59 ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 58 หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยไม่ได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา 48 อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหาเช่นกันก็ดี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

สำหรับในเรื่องนี้กรมส่งเสริมการเกษตรได้เคยหาหรือว่านาย จ.

ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งเกษตรอำเภอ (เจ้าพนักงานการเกษตร 5) อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ได้ถูกธนาคารเป็นโจทก์ฟ้องคดีแบ่งต่อศาลจังหวัดแพร่ให้รับผิดชอบตามตัวเงินและศาลจังหวัดแพร่ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2521 ให้นาย จ.ชดใช้เงินให้โจทก์จำนวน 165,910.60 บาท กับดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความ ปรากฏว่านาย จ. ไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ธนาคารจึงได้ฟ้องนาย จ. ต่อศาลจังหวัดแพร่เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2525 ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลก็ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2527 ให้นาย จ. เป็นบุคคลล้มละลาย แต่ต่อมาหนี้สินของนาย จ. ได้มีการชำระจนเต็มจำนวน ศาลจังหวัดแพร่จึงได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2528 ทั้งนี้ในระหว่างที่ศาลมีคำพิพากษาให้นาย จ. เป็นบุคคลล้มละลายนั้น กรมส่งเสริมการเกษตรมิได้รับทราบแต่อย่างใด จนกระทั่งศาลสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้วจังหวัดแพร่จึงได้รายงานให้ทราบ กรมส่งเสริมการเกษตรจึงหาหรือว่าเมื่อศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้วยังถือว่านาย จ. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 24²⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

²⁴ มาตรา 24 ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังนี้

- (8) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินส่วนตัว
- (9) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

ผู้ที่ขาดคุณสมบัติตาม (7) (8) (9) (10) หรือ (14) ก.พ. อาจพิจารณาขวันให้เข้ารับราชการได้ ส่วนผู้ที่ขาดคุณสมบัติตาม (11) หรือ (12) ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว หรือผู้ที่ขาดคุณสมบัติตาม (13) ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และมีใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะกระทำผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ ก.พ. อาจพิจารณาขวันให้เข้ารับราชการได้ มติของ ก.พ. ในการประชุมปรึกษายกวันเช่นนี้ต้องเป็นเอกฉันท์ การลงมติให้กระทำโดยลับ

ก.พ. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้บุคคลซึ่งจะบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 24 และสำหรับผู้ที่ได้รับบรรจุเข้ารับราชการแล้วหากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยไม่ได้รับการยกเว้น ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ก็ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน ดังนั้นกรณีของนาย จ. นั้แม้ศาลจะได้สั่งยกเลิกการล้มละลายแล้วก็ตามนาย จ. ก็ยังคงเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 24 (9) กรมส่งเสริมการเกษตร จึงต้องสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากราชการตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และในเรื่องนี้ ก.พ. ได้มีมติให้เสนอมติ ก.พ. ดังกล่าวไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีมติให้ความเห็นชอบมติ ก.พ.²⁶ ดังกล่าว

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าพฤติการณ์ที่ข้าราชการเป็นผู้มีหนี้สินมากนั้นเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งคู่ความจะต้องไปว่ากล่าวในทางแย่งกันเอาเอง กรณีไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในด้านวินัยแต่ประการใด นอกจากนี้หากข้าราชการถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายก็มีกฎหมายที่จะบังคับใช้แก่กรณีอยู่แล้วคือมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีข้อบัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรานี้มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลินิจตัดสินว่าพฤติการณ์ที่ข้าราชการถูกฟ้องเป็นบุคคลล้มละลายเป็นพฤติการณ์ที่ถือเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินั้นอย่างร้ายแรงและถูกกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ข้าราชการ

²⁵ มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 3/2529 วันที่ 3 มีนาคม 2529 และครั้งที่ 6/2529 วันที่ 19 พฤษภาคม 2529.

²⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0203/18733 ลงวันที่ 5 กันยายน 2529.

ผู้ยื่นจะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญแต่อย่างใด²⁷ ซึ่งก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันอย่างมากรับเป็นผลเสียและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ

4.2.4 กรณีผิดสัญญาทางแพ่ง สำหรับกรณีผิดสัญญาทางแพ่งนั้นก็คล้ายคลึงกันกับกรณีข้าราชการมีหนี้สิน เพราะเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนในการที่จะตกลงทำสัญญากัน ต่อมา มีการผิดข้อตกลงไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่กำหนดไว้ คู่กรณีก็ต้องเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ หากยังไม่มีการปฏิบัติตามสัญญาก็ต้องไปฟ้องร้องบังคับคดีในศาลกันเอง

ตัวอย่างกรณีความผิดที่มีการรายงานไปยัง ก.พ. นั้นเมื่อกรณีข้าราชการที่ถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือนเนื่องจากมีหน้าที่ตั้งกรรมการไปรับเงินตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า แต่ข้าราชการผู้นี้กลับมอบฉันทะให้เสมียนตราอำเภอไปรับเงินแทนเป็นเหตุให้เสมียนตราทุจริตต่อหน้าที่ยกยอกเงินหลบหนีไป และข้าราชการผู้นี้ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้กับทางราชการว่าจะนำเงินส่วนตัวจำนวน 140,000 บาท มาชดเชยคืน แต่ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้ตามกำหนด จนทางราชการต้องทวงถามหลายครั้ง ในที่สุดเมื่อถูกตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการผู้นี้จึงได้นำเงินส่งใช้คืนจนครบ

ในกรณีข้าราชการเป็นลูกหนี้ก่อความเสียหายแก่ทางราชการแล้วไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญาการรับสภาพหนี้ที่ทำไว้นั้น ในเรื่องนี้ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการส่วนที่ นว.155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 กำหนดระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งแล้วเร่งเรียกเงินชดเชยโดยด่วน โดยให้ผู้จะต้องรับผิดชอบทำสัญญารับสภาพหนี้แล้วให้มีการพิจารณาดำเนินการทางวินัยด้วย แต่ปรากฏว่ามีข้าราชการเป็นจำนวนมากละเลยไม่ปฏิบัติตามสัญญาการรับสภาพหนี้ทำให้ทางราชการได้รับชำระหนี้ล่าช้า ซึ่งกรมบัญชีกลางได้หารือ ก.พ. ว่ากรณีเช่นนี้จะถือได้ว่า

²⁷ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2496 มาตรา 8 (1).

การกระทำของข้าราชการดังกล่าวข้างต้นเป็นความผิดวินัยได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.²⁸ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า "เกี่ยวกับเรื่องทำนองนี้ ก.พ. ได้เคยพิจารณามีมติว่าการที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่ยอมลงนามรับสภาพหนังสือ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจสั่งลงโทษฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ²⁹ คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชารับสภาพหนังสือเป็นเพียงคำบอกกล่าวเรียกร้องให้ชำระหนี้เท่านั้น ซึ่งการบังคับให้ชำระหนี้เช่นนี้จะต้องกระทำตามกระบวนการทางคดีแพ่งไม่ใช่กระบวนการทางวินัย ดังนั้นหากพิจารณาตามนัยมติ ก.พ. ดังกล่าวแล้วผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจดำเนินมาตรการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญารับสภาพหนังสือที่ได้ทำไว้กับทางราชการ กรณีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการทางแพ่งต่อไป" อย่างไรก็ตามจากรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. พบว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจตัดสินว่าพฤติการณ์ที่ข้าราชการไม่ชำระหนี้ตามสัญญาที่ทำไว้กับทางราชการเป็นการกระทำผิดวินัยจนประพฤตชั่ว ซึ่งถ้าจะพิจารณากันตามสภาพความเป็นจริงแล้วกรณีข้าราชการผิดสัญญาทางแพ่งนั้นพฤติการณ์เป็นเรื่องที่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ซึ่งจะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีทางแพ่ง กรณีไม่น่าจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วเสมอไป ทั้งนี้เทียบเคียงกับกรณีข้าราชการมีหนี้สินเพราะพฤติการณ์เป็นเรื่องส่วนตัวของข้าราชการโดยแท้ อย่างไรก็ตามถ้าพฤติการณ์การผิดสัญญามีลักษณะเป็นการฉ้อโกงหรือใช้เล่ห์เพทุบายอันชั่วร้าย ก็ น่าจะพิจารณาว่าพฤติการณ์เช่นนี้สมควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเป็นกรณี ๆ ไป

จากพฤติการณ์ต่าง ๆ ของข้าราชการดังกล่าวข้างต้น คือ การกระทำโดยประมาทอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พฤติการณ์ความสับสนของข้าราชการชายและหญิงซึ่งมิได้ล่วงละเมิดศีลธรรมหรือขนบธรรมเนียมอันดีงาม ในกรณีที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่ามีความสับสนอันชั่ว ความผิดกรณีหนี้สินและกรณีผิดสัญญาทางแพ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับ

²⁸ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร.0703/1769 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2533.

²⁹ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

ความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการ กระบวนการทางวินัยไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง แม้ในจุดมุ่งหมายของวินัยตั้งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า จุดมุ่งหมายหลักของวินัยข้อหนึ่งคือ เพื่อสร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามการจะก้าวล่วงเข้าไปจำกัดขอบเขตการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการนั้นก็ควรจะต้องมีกรอบหรือขอบเขตที่เหมาะสมบ้างพอสมควร กรอบหรือขอบเขตที่ว่านี้ควรจะต้องเป็นสิ่งที่ข้าราชการทั่วไปต้องประพฤติปฏิบัติตาม เช่น มีผู้วางแนวทางไว้ว่าข้าราชการควรมีจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือพฤติกรรมที่ดีดังต่อไปนี้

ข้าราชการที่ดีจะต้องมีจริยธรรมดังต่อไปนี้^{๕๐}

1. รักชาติ เกียรติ วินัย กล้าหาญ
2. ซื่อสัตย์ สุจริตและหิริโอตัมปะ คือ เทียงตรง ไม่คดโกง ตรงต่อเวลา ตรงต่อหน้าที่ และมีความยังคิดรู้สึกผิดชอบ

3. กตัญญูทเวที่ รู้คุณของชาติ ไม่ทำลายชาติ
4. เข้มแข็ง ชยันหมั่นเพียรและอดทน หนักเอาเบาสู้อุดดมและประหยัด
5. รู้จักผิดชอบและรู้จักหน้าที่
6. สุขภาพอ่อนโยมและรักษามารยาทอันดีงาม
7. มีใจกว้างขวาง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
8. มีความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และเสียสละ
9. มีความเป็นระเบียบในภาระงานและความคิด
10. มีความสามัคคี รู้จักแพ้รู้จักชนะ และรู้จักอภัยให้กันและกัน

ข้าราชการที่ดีจะต้องมีจรรยาบรรณดังต่อไปนี้^{๕๑}

^{๕๐} สมพร แสงชัย, พฤติกรรมของข้าราชการในภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร : สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530) หน้า 42.

^{๕๑} อรุณ รักธรรม, พฤติกรรมข้าราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2524) หน้า 157.

1. มุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน บำเหน็จตนให้เป็นประโยชน์แก่ราษฎร ตามหลักภราดรภาพ คือ บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน
 2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก บริหารราชการแผ่นดินโดยพึงเสียงประชาชนเป็นใหญ่
 3. รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม
 4. ยึดมั่นในหลักการ
 5. ทำงานและสร้างสรรค์ประโยชน์เพื่อความดีและความเจริญของส่วนรวม
 6. ประพฤติและปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี กล่าวคือ ข้าราชการต้องมี วัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี สุภาพ อ่อนโยน เมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และเสียสละ ไม่ประพฤติดตนเป็นอันธพาล กดขี่ข่มเหงประชาชน วิวาทบาดหมางกับประชาชน ไม่คู้หมิ่น หยาบคาย ไม่แสวงสุรามินเมาหรือหมกมุ่นในการพนัน คบชู้สาว
 7. มีภาวะจิตใจที่สูงพร้อม
 8. ไม่ใช้กลวิธีหรืออิทธิพลเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวให้เหนือกว่าข้าราชการอื่น
 9. บริการประชาชนให้ดีและเต็มที่
- ข้าราชการที่ดีควรจะต้องมีพฤติกรรมที่ดังนี้³²
1. มีใจรักการเป็นข้าราชการ ต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะทำให้ภาพพจน์ของทางราชการเสียไป ต้องเชิดชูสถาบันข้าราชการให้มีเกียรติและศักดิ์ศรี ไม่กระทำการใด ๆ ที่จะทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ
 2. มีความตั้งใจจะเป็นข้าราชการต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทุ่มเทชีวิตและจิตใจให้แก่ราชการ ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม และจะต้องตั้งใจที่จะอยู่ในราชการโดยไม่คิดเพียงจะพักพิงชั่วคราว

³² ประวิณ ณ นคร, การเป็นข้าราชการ เป็นอะไร เป็นทำไม เป็นอย่างไร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2526) หน้า 18-53.

3. มีอุดมคติที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมโดยจะต้องตั้งใจทำงานให้รัฐมุ่งตั้ง มั่นคง เจริญรุ่งเรือง ตั้งใจทำงานให้เกิดผลดีแก่ประชาชน ให้ความสะดวกและให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนตามโอกาสอันควร

4. มีความพอใจในค่าตอบแทนที่ทางราชการให้โดยต้องยอมรับในเงินเดือนที่ทางราชการจ่ายให้และต้องถือว่าการรับราชการเป็นการทำงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้นจึงต้องทำงานด้วยความเสียสละไม่คำนึงถึงค่าตอบแทนที่สูงมากหรือหวังความร่ำรวยจากทางราชการ

5. ประพฤติดี ประพฤติชอบ รักษาชื่อเสียงมิให้ต่ำทร้อย ไม่กระทำการอันเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่

6. ภูมิใจในงานที่ทำและผลงานที่เป็นประโยชน์มากกว่าตำแหน่งฐานะในทางราชการโดยทำงานทุกอย่างที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ ไม่เลือกงาน ไม่เกี่ยงงาน และควรภูมิใจในความก้าวหน้าตามความรู้ความสามารถของตนเองมากกว่าการอาศัยโอกาสหรือการอุปถัมภ์ของคนอื่น

จริยธรรม จรรยาบรรณและพฤติกรรมที่ดีของข้าราชการที่รวบรวมมาดังกล่าวนี้ ในบางส่วนได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่น มาตรา 66, 67, 68, 76, 77, 81 เป็นต้น ส่วนที่มิได้ถูกบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมาย แต่พอจะใช้เป็นหลักหรือแนวทางได้ว่าความประพฤติของข้าราชการที่ควรจะอยู่ในกรอบหรือขอบข่ายของวินัยนั้นมิใช่อะไรบ้าง เมื่อได้วิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการที่กระทำโดยประมาทอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีชู้สาวในบางกรณีที่ไม่มัลักษณะล่วงละเมิดศีลธรรมอันดีงาม กรณีข้าราชการมีหนี้สินและกรณีผิดสัญญาในทางแพ่งไม่น่าจะอยู่ในกรอบหรือขอบข่ายของความประพฤติที่ควรจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วแต่อย่างใด

4.3 ปัญหาอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว

เนื่องจากตัวบทมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติถึงการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วไว้อย่างสั้น ๆ เช่น เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจึงต้องมีมติคณะรัฐมนตรีออก

มากำหนดแนวทางการพิจารณาเอาไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความประพฤติตามมาตรา 81 ของข้าราชการนี้มีอยู่มากมาย ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเรื่องห้ามเสพสุราชัษยานยนต์³³ เรื่องแนวทางลงโทษข้าราชการเล่นการพนันและเสพสุรา³⁴ เรื่องห้ามข้าราชการและพนักงานขององค์การบริหารส่วนการลงแข่ง³⁵ เรื่องการปราบปรามข้าราชการเล่นการพนันสลากกินรวบ³⁶ หรือเรื่องระเบียบการลงโทษข้าราชการสุบผืน³⁷ เป็นต้น แต่ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์เฉพาะปัญหาที่เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแนวทางลงโทษข้าราชการเล่นการพนันและเสพสุราเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปตามลำดับดังนี้

4.3.1 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องแนวทางการลงโทษข้าราชการเสพสุรา

แต่เดิมมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องข้าราชการเสพสุราไว้โดยคำสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ 44/85 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2485 กำหนดแนวทางว่า บรรดาข้าราชการทั้งปวงไม่ว่าทหาร ตำรวจ พลเรือนหรือตุลาการ ไม่ควรจะเสพสุราจนเกินสมควร เพราะจะทำให้สติสัมปชัญญะเสื่อมทรามหรือเสียมารยาท อันจะเป็นการเสื่อมเสียเกียรติแห่งข้าราชการของชาติ ถ้าข้าราชการผู้ใดเสพสุรามินเมาจนถึงเสียมารยาทจะได้รับโทษอย่างหนัก

³³ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.156/2496 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2496.

³⁴ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496.

³⁵ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.12/2498 ลงวันที่ 14 มกราคม 2498.

³⁶ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.280/2498 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2498 และที่ นว.126/2499 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2499.

³⁷ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.152/2498 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2498 และที่ นว.228/2499 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2499.

ซึ่งอาจถึงไล่ออกจากราชการ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติครอบคลุมถึงบรรดาครอบครัวของข้าราชการ ทั้งปวงด้วยโดยให้พึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวงราชการ และต้องปฏิบัติให้ต้องตามนโยบายของ รัฐบาล ต้องประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดี ต้องไม่ประพฤติตนไปในทางเหลวไหลต่าง ๆ อันจะนำ ความเสื่อมเสียมาสู่หมู่คณะ เช่น เล่นการพนัน เสพสุราจนเสียมารยาท หรือประพฤติอย่างอื่นใด อันก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ข้าราชการผู้เป็นสามีหรือหัวหน้าครอบครัว ถ้าเกิดความเสื่อมเสีย ใด ๆ ดังกล่าวแล้วข้าราชการผู้เป็นสามีหรือหัวหน้าครอบครัวนั้น ๆ จะต้องมีความผิดในฐานะ ปกครองครอบครัวนั้นไม่ผิดด้วย จะเห็นได้ว่านอกจากจะมีการกำหนดให้บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามแล้วยังขยายขอบเขตการบังคับออกไปถึงครอบครัวของข้าราชการด้วย ทำให้เห็นว่าแต่ เดิมนั้นวินัยข้าราชการจะเคร่งครัดมาก ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรม เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 กำหนดแนวทางลงโทษข้าราชการ เสพสุราไว้ว่าข้าราชการผู้ใด เสพสุราจนเมามจนไม่สามารถครองสติได้ ซึ่งอาจทำให้เสีย เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการให้พิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี ข้าราชการผู้ใด เสพสุรา หรือเมาสุราในกรณีต่อไปนี้อาจถูกลงโทษสถานหนักถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

1. เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
2. เมาสุราเสียราชการ
3. เมาสุราในที่ชุมนุมชนจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ

จะขอกล่าวถึงปัญหาเป็นลำดับไป ดังนี้

1. เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

การที่ข้าราชการเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเช่นนั้น แม้ผู้นั้นยัง สามารถครองสติได้อยู่ ก็จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งแนวทางการ พิจารณาว่าอย่างไรถือเป็นการเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น เคยมีการตีความว่าเป็นการเสพ สุราในขณะที่มีหน้าที่ราชการจะต้องกระทำ กล่าวคือ เสพสุราไปทำงานไปด้วย ซึ่งการกำหนด ถ้อยคำไว้เช่นนี้อาจจะใช้บังคับได้ไม่ครอบคลุม กล่าวคือ อาจจะใช้บังคับได้เฉพาะข้าราชการ บางประเภทเท่านั้น เพราะโดยลักษณะการทำงานของข้าราชการโดยทั่วไปแล้วไม่เอื้ออำนวยที่

จะนำสุรา เข้าไปดื่มในขณะที่ทำงานได้ ซึ่งเจตนาของมตคณะรัฐมนตรีฉบับนี้คงจะมุ่งใช้บังคับแก่ข้าราชการทุกประเภททั่วกันมากกว่า และก็คงมิได้มุ่งที่จะใช้บังคับเฉพาะการเสพสุราในขณะที่ทำงานไปด้วยเพียงประการเดียวเป็นแน่ เพราะในปัจจุบันมีข้าราชการเป็นจำนวนมากที่ออกไปเสพสุราในระหว่างเวลาพักและได้เสพต่อจนถึงเวลาที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือนำสุราเข้ามาดื่มในสถานที่ทำงานระหว่างเวลาราชการ แต่แนวทางการพิจารณาการลงโทษกลับเห็นว่า เป็นเรื่องความผิดวินัย ไม่ร้ายแรง ในปัจจุบันนี้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ลึกล้ำกันเพราะพฤติกรรมในการกระทำความผิดที่คล้ายคลึงกันกลับถูกพิจารณาโทษไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากการบัญญัติถ้อยคำในมตคณะรัฐมนตรีมีลักษณะที่ทำให้เกิดการตีความไปในแนวทางที่แตกต่างกันได้และทำให้เกิดช่องทางที่จะเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดได้ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักปรัชญาในการดำเนินการทางวินัยที่มีอยู่ว่า การดำเนินการทางวินัยจะต้องกระทำโดยเป็นธรรมและเสมอหน้า คือ ผู้กระทำความผิดในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันจะต้องได้รับโทษทัณฑ์เดียวกัน³⁸

ตัวอย่างเช่นกรณี นาย ช. เจ้าหน้าที่บริหารงานขนส่ง 6 ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 3 เดือน กรณีได้เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ³⁹ หรือกรณีนาย ว. เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 1 ได้รับมอบหมายให้นำผู้ต้องขังจำนวน 3 คน ไปทำความสะอาดหน้าบ้านพักหลังเรือนจำขณะปฏิบัติหน้าที่ได้ร่วมรับประทานอาหารและดื่มสุรากับผู้ต้องขัง และมีผู้ต้องขังหลบหนีไปจากการควบคุมกลับไปที่บ้าน 1 คน ภายหลังได้ติดตามตัวกลับคืนมาได้ กรมราชทัณฑ์จึงสั่งลงโทษให้นาย ว. ออกจากราชการโดยฟังว่าพฤติการณ์เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว

³⁸ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, หน้า 253.

³⁹ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 10/2529 วันที่ 7 เมษายน 2529.

อย่างร้ายแรง แต่ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าการเสกสุราในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมาสุรา เสียราชการ เมาสุราในที่ชุมนุมชนจนเกิดเรื่องเสียหายหรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ แต่กรณีของนาย ว. ไม่ปรากฏว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่อย่างไร พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมราชทัณฑ์ส่งขโมยเล็กคำสั่งลงโทษให้นาย ว. ออกจากราชการ และสั่งให้นาย ว. กลับเข้ารับราชการแล้วลงโทษลดขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของ ก.พ. แล้ว⁴⁰ หรือกรณี นาย พ. เจ้าหน้าที่สุขาภิบาล 2 ได้นำสุรามาดื่มในบริเวณบ้านได้หน้าอาคารสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในเวลาประมาณ 15.00 น. ซึ่งเป็นเวลาราชการ มีอาการเมึนเมาส่งเสียงดังครองสติไม่ได้ นอกจากนี้ นาย พ. มักจะชอบดื่มสุราเป็นประจำแล้วไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อีกทั้งได้เคยทำทัณฑ์บนไว้สำหรับกรณีนี้แล้วยังมากระทำความผิดซ้ำอีก ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบรายงานการลงโทษกรณีความผิดในลักษณะเช่นเดียวกันที่สามารถจะเทียบเคียงกันได้ไปอีกหลายกรณี กลับปรากฏว่ามีผู้กระทำความผิดถูกลงโทษถึงออกจากราชการฐานกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น นาย ย. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์ 1 ได้เสกสุราในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถูกลงโทษให้ออกจากราชการหรือกรณี นาย ฉ. เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 1 ขณะปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณั้ประตูสถานฝึกอบรมและฝึกวิชาชีวะ ได้ใช้ให้หนักโทษซึ่งทางเรือนจำจ่ายออกมาทำงานภายนอกให้ไปซื้อสุรามาดื่มแล้วนาย ฉ. ได้ร่วมดื่มสุรานั้นกับนักโทษจนหมด นาย ฉ. ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เป็นต้น

⁴⁰ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ในการประชุมครั้งที่ 28/2533

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพฤติการณ์การกระทำในลักษณะเดียวกันคือ เสนอสุราในขณะที่มีหน้าที่ราชการจะต้องกระทำอยู่เช่นเดียวกัน แต่ผลการพิจารณาโทษนั้นแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาปรับบทว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วช้าราชการ ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษตัดเงินเดือน ขณะที่ในอีกบางหน่วยงานผู้บังคับบัญชาปรับบทว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ระดับโทษคือถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ผลก็คือข้าราชการเหล่านี้จะต้องถูกออกจากราชการ ล้มสภาพความเป็นข้าราชการ

3.1.2 เมาสุราเสียราชการ

สำหรับกรณีเมาสุราเสียราชการนั้น คือ กรณีที่ข้าราชการมีหน้าที่ราชการและต้องมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้เพราะข้าราชการผู้นั้นเมาสุรา กรณีเมาสุราเสียราชการนี้มติคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ได้วางแนวทางลงโทษข้าราชการไว้ว่าอาจถูกลงโทษสถานหนักถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แต่ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาหลักขึ้นในการพิจารณาโทษข้าราชการซึ่งเมาสุราจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ในทิศทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มีการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ตัวอย่างเช่นกรณี นาย ส. เจ้าหน้าที่ยุทธการ 2 ได้เสนอสุรานอกเวลาราชการแล้วมาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมีอาการมึนเมาในเวลาราชการบ่อยครั้ง เป็นเหตุให้ปฏิบัติงานพิมพ์ผิดพลาดและล่าช้า ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 4 เดือน⁴¹ หรือกรณีความผิด นาย ส. เจ้าหน้าที่ยุทธการ 1 ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดเตรียมเวทีการแสดงและสถานที่พักแรมสำหรับทหารที่มาแสดงดนตรีและพบปะประชาชน แต่นาย ส. ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับไปร่วมดื่มสุรากับเพื่อนที่บ้านพักตั้งแต่เช้า แล้วได้กลับเข้าไปทำงานแต่ไม่ปฏิบัติงานกลับพูดจาล้อเลียนข้าราชการผู้อื่นให้เกิดความรำคาญ หลังจากนั้นนาย ส. ได้ขึ้นไปนอนหลับในห้องรับส่งวิทยุจนหมด

⁴¹ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 13/2530 วันที่ 4

เวลาราชการ นาย ส. ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 1 เดือน⁴² หรือกรณีความผิด นาย ช. เจ้าหน้าที่ควบคุมโรค 4 ได้ออกจากที่ทำงานไปเส่นสุราก่อนเวลา 12.00 น. แล้วกลับมาถึงที่ทำงานเวลา 13.00 น. เศษ แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตลอดช่วงบ่าย นอกจากนี้ยังได้ส่งเสียงดังรบกวนการทำงานของผู้อื่น ทบตีตะ และพูดจาในลักษณะชวนทะเลาะวิวาทต่อหน้าเจ้าหน้าที่อื่นและผู้ป่วยที่มาใช้บริการ นาย ช. ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 4 เดือน⁴³ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามก็มีบางหน่วยงานรายงานการลงโทษกรณีความผิดในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ โดยผู้กระทำความผิดถูกลงโทษถึงออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น กรณีความผิด นาย พ. เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 มีหน้าที่อยู่เวรรักษาการณ์กลางคืน แต่ นาย พ. ได้ไปนั่งดื่มสุรากับเพื่อน ๆ ที่สโมสรข้าราชการ เมื่อเข้ามาถึงที่ทำการหมวดควบคุมได้นอนลงกับพื้นซีเมนต์หลับไปโดยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เวรได้ นาย พ. ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ หรือกรณีความผิดนาย ศ. เจ้าหน้าที่สาธารณสุข 3 มีหน้าที่จัดหน่วยงานให้เรียบร้อย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะมาตรวจราชการนาย ศ. ได้ทำงานในตอนเช้า แต่ในตอนบ่ายนาย ศ. ได้ออกไปดื่มสุรากับเพื่อนและกลับมาในอาการมึนเมาจนไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ นาย ศ. ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ ข้าราชการมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะเมาสุรา แต่ผลในการพิจารณาโทษข้าราชการนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือในหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชาปรับบทว่าเป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว ข้าราชการที่กระทำความผิดถูกลงโทษตัดเงินเดือน แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาปรับบทว่าเป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว

⁴² มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 34/2530 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2530.

⁴³ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 29/2530 วันที่ 5 ตุลาคม 2530.

อย่างร้ายแรง ข้าราชการที่กระทำความผิดถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ซึ่งมีผลแตกต่างกันเป็น
อย่างมาก และไม่ได้มาตรฐานกันในภาคราชการ

อนึ่ง นอกจากพฤติการณ์ที่ข้าราชการเสสุราจนเกินเวลาราชการแล้วกลับมา
ทำงานต่อในลักษณะมีอาการเมาสุราค้างไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาใน
แต่ละหน่วยงานใช้ดุลพินิจปรับบทเป็นความผิดแตกต่าง มีทั้งที่ปรับบทเป็นความผิดฐานประพฤตชั่ว
และเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงทั้งที่พฤติการณ์การกระทำความผิดมีลักษณะใกล้เคียง
กันแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังได้บัญญัติเปิดกว้างให้
เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ข้าราชการที่ประพฤตผิดในลักษณะเช่นนี้ออกจากราชการโดย
เห็นว่าเป็นการประพฤตผิดไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 97⁴⁴ ตัวอย่าง

⁴⁴ มาตรา 97 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญใดหย่อนความสามารถ
ด้วยเหตุใด ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน หรือประพฤตผิดไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
ราชการหรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เห็นว่าถ้าให้
ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44
แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและ
สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อ
พยานก็ได้และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสู้แก้ข้อกล่าวหาด้วย
เมื่อได้มีการสอบสวนแล้วและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 พิจารณาเห็นว่าสมควรให้ออก
จากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ดำเนินการตามมาตรา 86 ทวิ ทั้งนี้ให้นำ
มาตรา 86 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 86 ทวิวรรคสองและวรรคสาม มาตรา 87 และ
มาตรา 88 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติ
ให้ผู้นั้นออกจากราชการก็ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แล้วแต่กรณี สั่ง
ให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้

ตัวอย่างเช่น กรณีนาย ช. เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 มักจะเสพสุราเป็นอาจิมและจะมีอาการมึนเมาสุราทั้งในขณะปฏิบัติราชการและนอกเวลาราชการเป็นประจำ ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518⁴⁵ ผลที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือ การที่ผู้บังคับบัญชาปรับบทการกระทำผิดดังกล่าวเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโทษไม่ถึงออกจากราชการ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาปรับบทเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 81 วรรคสอง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโทษถึงออกจากราชการ หรือถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการตามมาตรา 97 ดังกล่าวข้างต้นแม้จะไม่ใช้โทษทางวินัยก็จริง แต่โดยสภาพแล้วข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรานี้ก็มีผลให้ข้าราชการผู้นั้นต้องพ้นสภาพความเป็นข้าราชการเช่นกัน ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ลึกลับ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ

3.1.3 เมาสุราในที่ชุมนุมชนจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ

สำหรับการเมาสุราในที่ชุมนุมชนจนเกิดเรื่องเสียหายหรือเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น จะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดเป็นกรณีๆ ไปว่าขนาดไหนเพียงใดจึงถือว่าเกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บังคับบัญชาแต่ละคนจะพิจารณาอย่างเข้มงวดกวดขันหรือปล่อยปละละเลยเพียงใดอันจะทำให้แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้แตกต่างกันออกไปมาก

ตัวอย่างเช่น กรณีนาย ก. ปลัดอำเภอ เสด็จสุราจนครองสติไม่ได้ ได้ส่งเสียงดังโวยวายขึ้นบนที่ว่าการอำเภอและทำท่ายชวนทะเลาะวิวาทกับบุคคลอื่นในเวลาราชการ นาย ก. ถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือกรณีนาย ก. เจ้าพนักงานปกครอง 3 ได้ไปร่วมงานที่

⁴⁵ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 16/2529 วันที่ 9 มิถุนายน 2529.

อำเภอจัดขึ้นซึ่งมีข้าราชการ พ่อค้า ประชาชนและแขกผู้มีเกียรติต่าง ๆ ปรากฏว่านาย ก. มีอาการมินเมาสุรามามากแล้วจากภายนอกและได้ดื่มสุราเข้าไปอีกได้หลุดจากก้าวร้าว ทำทนายผู้อื่น และได้ขว้างแก้วลงกับพื้นจนแก้วแตก ต่อมาปลัดอำเภอและเจ้าจังหวัดต้องมาพยานาย ก. ออกจากงานไป เหตุการณ์จึงสงบ นาย ก. ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 4 เดือน⁴⁶ หรือกรณี นาย ศ. เจ้าพนักงานการเกษตร 4 ได้พกพาอาวุธปืนเข้ามาในงานเลี้ยง ซึ่งจัดให้มีการแสดงของเยาวชนที่เข้าฝึกอบรมประมาณ 200 คน ลักษณะมินเมาจนไม่สามารถครองสติได้ นาย ศ. ได้เข้าไปนั่งแทรกในกลุ่มเยาวชนหญิงพร้อมกับโอบไหล่และชนหน้าอกเยาวชนหญิงผู้หนึ่งต่อหน้าประธานและกรรมการจนเยาวชนหญิงผู้หนึ่งร้องไห้ ต่อมาได้มีการร้องเรียนพฤติการณ์ของนาย ศ. นาย ศ. จึงได้ขอขมาต่อผู้เสียหาย ในเรื่องนี้นาย ศ. ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 2 เดือน⁴⁷

ในขณะที่มีการรายงานการลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดในลักษณะพฤติการณ์เช่นเดียวกันนี้ แต่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานประพฤติก้าวร้าว ร้ายแรง ระดับโทษให้ออกจากราชการ ตัวอย่างกรณี นาย ป. เจ้าหน้าที่ควบคุมโรค 1 ได้เสพสุราในเวลาราชการจนมินเมาไม่สามารถครองสติได้และเมื่อกลับมาปฏิบัติงานที่สำนักงานแล้วได้ปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับผู้ป่วย อีกทั้งได้กระทำนာจารต่อเพื่อนร่วมงานโดยการจับหน้าอกอีกด้วย นาย ป. ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในพฤติการณ์การกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันกลับถูกพิจารณาไปคนละทิศทาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ได้รับผลร้ายมากกว่า อันเป็นการขัดกับหลักปรัชญาของการดำเนินการทางวินัยดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

⁴⁶มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 27/2526 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2526.

⁴⁷มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 20/2530 วันที่ 3 สิงหาคม 2530.

นอกจากการพิจารณาที่แตกต่างกันซึ่งเป็นการพิจารณาขององค์การกลาง บริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แล้ว ยังมีการพิจารณาในเรื่อง เส้นสุราชขององค์การกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและของข้าราชการตำรวจซึ่งมีลักษณะ แตกต่างออกไปจากแนวทางการพิจารณาของข้าราชการพลเรือนอีก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การเมาสุราในที่ชุมนุมชนจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ของข้าราชการครูและของข้าราชการตำรวจจะแตกต่างจากของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ การที่ข้าราชการครูเมาสุราแล้วอาละวาดทำลายทรัพย์สินของผู้อื่นและประพฤติน่าไม่เหมาะสม อย่างอื่นเช่น นอนกลางตลาดหรือถนน ดุดมสนุ่ช ปัสสาวะรดถุงข้าวของผู้อื่น หรือข้าราชการครู ที่เมาสุรานอนสลบ ไม่ได้สติอยู่ที่หน้าห้องเรียนในสภาพเนื้อตัวสกปรกเหม็นคลุ้งด้วยกลิ่นสุราเช่นนี้ ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ หรือกรณีของข้าราชการตำรวจพกพาอาวุธปืนเข้าไปรับประทาน อาหารและดื่มสุราในร้านอาหารจมนินเมาแล้วได้ใช้มือตบหน้าผู้หญิง 3 ครั้ง เนื่องจากหญิงผู้นั้น ไม่ยอมออกไปเดินรำด้วยเช่นนี้ ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ หรือกรณีข้าราชการตำรวจร่วมกับ พวกดื่่มสุรามินเมาแล้วขึ้นไปบนสถานีตำรวจใช้อาวุธปืนยิงสถานีตำรวจได้รับความเสียหาย พร้อมกับ ร้องด่าทำทนายสารวัตรใหญ่ด้วยถ้อยคำหยาบคาย ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ จะเห็นได้ว่า แนวทางการพิจารณาความผิดในลักษณะ เช่นนี้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทั้งสองแห่งจะถือว่าเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และจะลงโทษในลักษณะที่รุนแรง คือ โทษไล่ออก ซึ่งในลักษณะของ การกระทำเช่นนี้ถ้าเป็นการกระทำของข้าราชการพลเรือนสามัญ แนวทางการพิจารณาอาจจะ ปรับบทเป็นความผิดวินัยทั้งฐานประพฤตชั่วและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงก็ได้ และถ้าเป็นความผิด วินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงระดับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับก็เพียงให้ออก เกี่ยวกับ เรื่องนี้ พันตำรวจเอกพันธ์วัฒน์ ศรีวัลย์ ผู้กำกับการฝ่ายวินัยและอุทธรณ์ สำนักงานกำลังพล สำนักงาน ก.ตร. กรมตำรวจได้ให้ความเห็นว่าเพราะตำรวจมีลักษณะให้ความสำคัญกับอำนาจ การปกครองบังคับบัญชาโดยถือเป็นเรื่องใหญ่ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปกครอง ฉะนั้นการกระทำความผิดในลักษณะนี้จึงต้องลงโทษอย่างรุนแรงและเด็ดขาด

ทั้งหมดนี้เป็นตัวอย่างที่จะชี้ว่าในการพิจารณาตัดสินความผิดและกำหนดโทษ
ข้าราชการกรณีเสพสุรา ซึ่งแตกต่างกันนั้นคงจะพิจารณาจากประเภทของข้าราชการ ลักษณะใน
การทำงาน มารยาทและจริยธรรมของข้าราชการแต่ละประเภทประกอบด้วย

4.3.2 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนัน

ตัวบทมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
ใช้ถ้อยคำว่า "หมกมุ่นในการพนัน" ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้
ความหมายของคำว่า "หมกมุ่น" หมายความว่าถึงฝังใจมุ่งไปทางเดียว แสดงว่าการกระทำที่จะ
เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วเพราะเล่นการพนันนั้นจะต้องเป็นการเล่นการพนันบ่อยครั้ง หรือ
เล่นเสมอ ๆ จนเป็นปกติวิสัย มิใช่เพียงการเล่นการพนันเพียงครั้งเดียวหรือชั่วครั้งชั่วคราวใน
บางโอกาส แต่ในเรื่องเล่นการพนันมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดวงแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้
ไว้หลายฉบับ เช่น หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ม.4275/2481 ลงวันที่ 17 ตุลาคม
2481 วางแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนันโดยพิจารณาจากประเภทของข้าราชการ
และประเภทความผิดไว้ว่า ถ้าเป็นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาด ข้าราชการผู้ใดเล่นย่อม
วางโทษถึงไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ แต่ถ้าเป็นการพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้
ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการ ถ้าข้าราชการผู้ใดเล่นเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะเป็นความผิดก็
ต่อเมื่อปรากฏว่าผู้นั้นหมกมุ่นกับการพนันเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ราชการ อาจมีโทษตั้งแต่ตัด
เงินเดือนถึงปลดหรือไล่ออกแล้วแต่กรณี หรือทางการอาจพิจารณาให้ออกจากราชการตามความ
ในมาตรา 19 (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 ก็ได้ ถ้า
ผู้เล่นนั้นเป็นเจ้าของงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าของงานอื่นใด
ซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรมวางไว้เป็นพิเศษ อาจมีโทษถึงไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ
ได้ นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นว.300/2495 ลง
วันที่ 8 ธันวาคม 2495 มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ กวดขันวินัยของข้าราชการใน
เรื่องการเสพสุราและการเล่นการพนันโดยเคร่งครัดต่อไป และในปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรีตาม
หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ที่วางแนว
ทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนันไว้โดยยึดหลักประเภทของการพนันเป็นหลักพิจารณา โดย
กำหนดว่า

1. การพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาด ถ้าข้าราชการผู้ใดเล่นควรวางโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

2. การพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการ

(ก) เล่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ถ้าผู้เล่นนั้นเป็นเจ้าของงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าของงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรมวางไว้เป็นพิเศษ ให้พิจารณาโทษตามเกณฑ์ในข้อ 1 ถ้าผู้เล่นนั้นเป็นข้าราชการอื่นให้พิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี

(ข) เล่นโดยได้รับอนุญาตแล้ว ถ้าผู้เล่นเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรมวางไว้เป็นพิเศษ อาจพิจารณาลงโทษตามเกณฑ์ในข้อ 1 ก็ได้ ถ้าผู้เล่นนั้นเป็นข้าราชการอื่นจะเป็นผิดต่อเมื่อปรากฏว่า ผู้นั้นหมกมุ่นต่อการพนันเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ราชการและให้พิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี

กรณีตัวอย่างความผิด นาย บ. เจ้าหน้าที่ยาบาล 2 ร่วมกับพวกเล่นการพนันน้ำเต้าเอาทรัพย์สินกันโดยพึ่งเล่นการพนันครั้งนี้เป็นครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน 2 ขั้น แล้วรายงานมายัง ก.พ. ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าการเล่นประเภทนี้เป็นการพนันประเภทกฎหมายห้ามขาดซึ่งจะต้องพิจารณากำหนดโทษตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการเพิ่มโทษนาย บ. เป็นให้ออกจากราชการและนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งการเพิ่มโทษนาย บ. ตามมติ ก.พ. แล้ว หรือกรณี นาย ท. นายช่างโลหะ 4 ร่วมกับพวกดื่มสุราและเล่นการพนันในโรงที่บ้านพักของทางราชการและได้ถูกตำรวจจับกุม นาย ท. ให้การว่าตนและพวกร่วมดื่มสุราเกือบหมด พวกเพื่อนจึงชวนให้เล่นไพ่เพื่อเอาเงินลงขันซื้อสุราและถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม นาย ท. ได้ให้การรับสารภาพต่อพนักงานสอบสวนและในชั้นศาล โดยให้เหตุผลว่าเพื่อไม่ให้ยุ่งยากในการดำเนินคดี ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 3 เดือน แต่ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า นาย ท. ได้เล่นการพนันในโรงซึ่งเป็นการพนันประเภทกฎหมายห้ามขาดควรลงโทษให้นาย ท. ออกจากราชการ จึง

ลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการเพิ่มโทษนาย ท. เป็นให้ออกจากราชการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาและสั่งการตามมติ ก.พ.แล้ว

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ก.พ. พิจารณาพฤติกรรมการเล่นการพนันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เป็นผลให้ข้าราชการผู้ใดก็ตามที่เล่นการพนันประเภทกฎหมายห้ามขาด (บัญชี ก) แล้วจะต้องถูกลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการทุกกรณีไป ฉะนั้นข้าราชการที่เล่นการพนันประเภทนี้แม้จะเป็นการเล่นเพียงครั้งเดียวหรือเล่นเพราะความสนุกสนานชั่วครั้งชั่วคราวก็จะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเสมอไป ซึ่งออกจะรุนแรงเกินไปและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการเพราะบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ใช้ถ้อยคำว่า "หมกมุ่นในการพนัน" ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์เล่นบ่อยครั้งหรือเล่นเสมอจนเป็นปกตินิสัย มิใช่การเล่นเพียงครั้งเดียวหรือชั่วครั้งชั่วคราว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงกำหนดแนวทางการลงโทษไว้ไม่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมายในมาตรา 81 ดังกล่าวข้างต้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายแพทย์ธีชัย มุ่งการดี ได้ให้ทัศนะ⁴⁸ ไว้ว่า การกำหนดแนวทางการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนันไว้โดยแบ่งแยกตามลักษณะประเภทของการพนันนี้ออกจะไม่เหมาะสมและรุนแรงเกินไป เพราะในบางครั้งข้าราชการก็เล่นเพราะความสนุก และไม่ได้มีพฤติการณ์ว่าหมกมุ่น นอกจากนี้ข้าราชการบางคนก็เข้าไปนั่งดูการเล่นการพนันโดยตนไม่ได้ร่วมเล่นแต่มีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้เห็นร่วมเล่นด้วย ดังนั้นการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนันโดยยึดถือระดับโทษตามมติคณะรัฐมนตรีนี้อย่างเคร่งครัดจึงดูออกจะรุนแรงเกินไปสมควรที่จะมีการแก้ไข โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินตามความเหมาะสมได้เป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากนี้ นางกรรณิการ์ วรพงศ์ ได้ให้ทัศนะ⁴⁹ ว่าการที่มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่าหมกมุ่นในการพนันนั้นมีปัญหาว่าแค่ไหนจึงถือว่าหมกมุ่น เล่นครั้งเดียวจะผิดตามมาตรา 81

⁴⁸สัมภาษณ์นายแพทย์ธีชัย มุ่งการดี, อธิบดีกรมอนามัย, 12 กุมภาพันธ์ 2534.

⁴⁹สัมภาษณ์กรรณิการ์ วรพงศ์, นิติกร 7 กองวินัย สำนักงาน ก.พ.,

นี้ใหม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ การพิจารณาว่าการเล่นการพนันแค่นั้นจึงจะถือว่าเป็นการประพฤติชั่วหรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้นควรจะตั้งดูประเภทของข้าราชการเป็นหลัก และต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอย่างอื่น เช่น เล่นการพนันในงานรื่นเริงหรือเล่นการพนันเป็นประจำหรือเพียงเล่นเป็นครั้งแรกประกอบด้วย

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องแนวทางการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนันนี้ได้เคยมีการพยายามจะแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยสำนักงาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประชุมร่วมกันและเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวสำนักงาน ก.พ. จึงได้นำเสนอ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ซึ่ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย⁵⁰ พิจารณาแล้วเห็นว่า

1. การกระทำที่จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วเพราะเล่นการพนันนั้นจะต้องเป็นการเล่นการพนันบ่อยครั้งหรือเสมอ ๆ จนเป็นปกตินิสัยเนื่องจากมีจิตใจมุ่งไปในเรื่องการเล่น มิใช่เพียงการเล่นการพนันเพียงครั้งเดียวหรือชั่วคราวในบางโอกาส แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเล่นการพนันในลักษณะที่มีไม่เป็นการหมกมุ่นในการเล่น แต่การเล่นการพนันดังกล่าวนี้ก็อาจเป็นการกระทำซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งการกระทำ ชนิดของการพนันและประเภทของข้าราชการผู้เล่น ตลอดจนความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำนั้น ๆ ดังนั้นการวางแนวทางลงโทษข้าราชการเล่นการพนันจึงต้องคำนึงถึงการกระทำอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

2. การพนันมีหลายชนิด มีทั้งชนิดเล่นโดยไม่ผิดกฎหมายก็มี เช่น แข่งม้า สลากกินแบ่งรัฐบาล และชนิดเล่นโดยผิดกฎหมายก็มี เช่น ไฮโลว์ ไพ่โป๊กเกอร์ สลากกินรวบ หรือไพ่ต่าง ๆ การที่จะวางแนวทางลงโทษข้าราชการผู้เล่นการพนันในระดับเดียวกัน โดยเพียงแบ่งเป็นการพนันประเภทกฎหมายห้ามขาดกับประเภทที่เล่นได้เมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้นยังไม่เหมาะสมและครอบคลุม

⁵⁰ มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 29/2530 วันที่ 5 ตุลาคม 2530 และครั้งที่ 41/2530 วันที่ 28 ธันวาคม 2530.

3. ข้าราชการมีหลายประเภท มีทั้งประเภทที่ธรรมดาทั่วไป เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญทั่ว ๆ ไป และประเภทที่ต้องวางตนเป็นตัวอย่างที่ดี เช่น ข้าราชการครู หรือเป็นประเภทที่มีหน้าที่ต้องควบคุมหรือปราบปรามโดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น ฉะนั้นการวางระดับโทษที่จะใช้ลงแก่ข้าราชการแต่ละประเภทที่กระทำผิดวินัยเพราะเล่นการพนันนี้ จึงควรจะให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมกับข้าราชการแต่ละประเภท ตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์เป็นราย ๆ ไป

4. โทษทางวินัยมีหลายระดับ มีทั้งระดับสำหรับความผิดร้ายแรงและระดับสำหรับความผิดไม่ร้ายแรง แต่ละระดับก็ยังมีโทษลดหลั่นกันอีกหลายสถาน ประกอบกับ มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ซึ่งรวมถึงการเล่นการพนันด้วย ก็ได้บัญญัติไว้เป็น 2 วรรค แต่ละวรรคมีระดับโทษที่แตกต่างกัน คือ ตามมาตรา 81 วรรคหนึ่ง กล่าวถึงการกระทำที่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนก็ได้ ส่วนมาตรา 81 วรรคสอง กล่าวถึงการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษได้ก็มี ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แล้วแต่จะเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น จึงควรจะให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และรู้รายละเอียดข้อเท็จจริงของแต่ละคดี มีโอกาสได้ใช้ดุลพินิจลงโทษให้เหมาะสมกับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งกรณีภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว อ.ก.พ. จึงเห็นสมควรขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนัน โดยขอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนันตามหนังสือเวียนดังกล่าว และต่อมาในการประชุม อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 4/2531 วันที่ 25 มกราคม 2531 ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติให้เจ้าหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์แล้วนำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ต่อไป

ฉะนั้นในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนัน ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 จึงยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง อยู่จนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้ เสร็จสิ้นต่อไป

นอกจากปัญหาตัวบทกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการ ลงโทษข้าราชการเล่นการพนันไว้ไม่สอดคล้องกันแล้ว สำหรับในเรื่องการพนันนี้ยังมีปัญหาในการ รับฟังพยานหลักฐานซึ่งเป็นข้อที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ โดยหลักในคดีอาญาแล้ว โจทก์จะต้องเป็นฝ่ายนำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย แต่เนื่องจากในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีบทสันนิษฐานอันเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่า ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นการพนันให้ สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นร่วมเล่นการพนันด้วย⁵¹ จากบทสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวหน้าที่ นำสืบตกเป็นภาระแก่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นฝ่ายนำสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ตนมิได้เป็นผู้เล่น การพนัน ซึ่งส่วนมากจากรายงานการลงโทษที่รายงานไปยัง ก.พ. พบว่าข้าราชการที่กระทำ ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วเพราะเล่นการพนันและถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมนี้มักจะเป็นกรณีของ ข้าราชการชั้นผู้น้อย ในทางปฏิบัติเมื่อถูกจับกุมเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะเกลี้ยกล่อมให้รับสารภาพ โดยอ้างว่าเพื่อมิให้ยุ่งยากแก่คดีหรือเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว และศาลมักจะลงโทษแค่ปรับ เท่านั้น ข้าราชการที่กระทำผิดกรณีส่วนใหญ่จึงมักให้การรับสารภาพ โดยไม่ได้คำนึงถึง โทษทางวินัยที่จะได้รับ และเมื่อให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนและในชั้นศาล ในทางวินัย ผู้บังคับบัญชามักจะรับฟังเป็นข้อเท็จจริงเลยว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดเพราะเล่นการพนัน กันจริง เพราะถือว่าเมื่อไม่ได้แย้งในชั้นศาลแล้วถือว่าผู้นั้นคงจะเล่นการพนันจริง นอกจากนี้

⁵¹ มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือ ขัดต่อข้อความในกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเล่นด้วย เว้นแต่ ผู้ซึ่งเพียงแต่ดูการเล่นในงานรื่นเริงสาธารณะหรือในงานมักขัตตฤกษ์ หรือ ในที่สาธารณะสถาน

ในการพิจารณาและกำหนดโทษข้าราชการที่กระทำความผิดกรณีดังกล่าวนี้ ผู้บังคับบัญชาและองค์การกลางบริหารงานบุคคลบางหน่วยงานยึดถือแนวทางการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนันตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 อย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไปอีกด้วย

สำหรับแนวทางการพิจารณาลงโทษข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจที่เล่นการพนันนั้น เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 กำหนดไว้ว่าผู้เล่นที่เป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปราม โดยตรงหรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรมวางไว้เป็นพิเศษ เล่นการพนันไม่ว่าจะเป็นประเภทกฎหมายห้ามขาดหรือประเภทเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและเล่นโดยได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ตาม ผู้บังคับบัญชาควรวางโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แต่ในการพิจารณาเรื่องข้าราชการครูเล่นการพนันนั้นไม่ได้เคร่งครัด เช่นที่มติคณะรัฐมนตรีวางแนวทางไว้กล่าวคือมีตัวอย่างกรณีข้าราชการครูหญิง 4 คน ร่วมกันเล่นไพ่ในห้องนวดในอาคารเรียนโดยไม่ได้ขออนุญาตหรือขออนุญาตไม่ครบถ้วน ในระหว่างพักเที่ยงจนถึงเข้าเรียนภาคบ่ายล่องไปแล้วประมาณ 10 นาที โดยปล่อยให้เด็กนักเรียนวิ่งเล่นโดยไม่เข้าห้องเรียนนั้น ข้าราชการครูเหล่านี้ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 2 เดือน ทั้งนี้เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีใช้คำว่า "ควร" วางโทษถึงออก ไม่ได้บังคับว่าจะต้องพิจารณาโทษถึงออกจากราชการทุกรายเสมอไป ดังนั้นแนวทางการพิจารณาเรื่องเล่นการพนันของข้าราชการครูในปัจจุบันจึงคล้ายคลึงกับแนวทางการพิจารณาของข้าราชการพลเรือนกล่าวคือ จะแยกประเภทลักษณะของการพนันว่าเป็นการเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาดหรือจะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและเล่นในเวลาใด ๆ ประกอบด้วย⁵²

⁵² สัมภาษณ์ประสิทธิ์ ศรีสารคาม, อดีตผู้อำนวยการกองวินัย สำนักงาน ก.ค.

แต่สำหรับการพิจารณาถึงโทษข้าราชการตำรวจที่เล่นการพนันนั้น แนวทางการพิจารณาจะยึดถือมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 อย่างเคร่งครัด ฉะนั้นถ้าข้าราชการตำรวจเล่นการพนันไม่ว่าจะเป็นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาด หรือประเภทที่เล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตก็ตาม จะถูกพิจารณากำหนดโทษอย่างรุนแรง คือ วางโทษไล่ออกเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากถือว่าข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยตรง ถ้ากลับเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองจะไปปราบปรามผู้กระทำความผิดคนอื่น ๆ ได้อย่างไร ฉะนั้นจึงต้องลงโทษอย่างรุนแรงและเด็ดขาด⁵³ และถือว่าการพนันเป็นบ่อเกิดแห่งความหายนะ ถ้าข้าราชการตำรวจเล่นการพนันเสียเงินหมดเงินจะมีเงินไม่พอเลี้ยงชีพ ทำให้ต้องไปรีดไถ หรือทจริตเป็นความผิดติดตามมา⁵⁴

ดังนั้นแม้มติคณะรัฐมนตรีจะวางแนวทางการลงโทษสำหรับข้าราชการบางประเภทไว้เป็นพิเศษอยู่แล้ว แต่แนวทางการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาในบางหน่วยงานก็มิได้ยึดถือเคร่งครัด โดยใช้ดุลพินิจตัดสินเป็นกรณี ๆ ไปตามความเหมาะสม นอกจากนี้ในบางหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดนั่นเอง

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว

จากการที่ด้วยพมทตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ถูกบัญญัติไว้ในลักษณะที่ไม่ชัดเจน เช่น ในส่วนที่บัญญัติว่า "กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ" จึงก่อให้เกิดปัญหาในการ

⁵³ สัมภาษณ์พลตำรวจโทจำรัส จันทรวงศ์, ประธานอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับวินัย, 7 กุมภาพันธ์ 2534.

⁵⁴ สัมภาษณ์พลตำรวจโทสงวน จิตตาลาน, ประธานอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับอุทธรณ์, 28 มกราคม 2534.

พิจารณาตีความ หรือวินิจฉัยว่าพฤติการณ์อย่างไรจะถือว่าเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ เพราะเหตุใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการดังกล่าว กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาไว้เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณา ฉะนั้นแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้จึงแตกต่างกันไปตามดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน จึงมีปัญหาที่ติดตามมามากมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้ครูสภาได้เคยหารือปัญหาเกี่ยวกับความหมายของข้อความบางประการที่ใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่า มาตรา 84 (ซ) ⁵⁵ กำหนดการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ว่า "ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง" ตามบท

⁵⁵ มาตรา 84 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า "การลงโทษให้ออกนั้นจะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังระบุไว้ ต่อไปนี้

(ก) ทำความผิดต้องรับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เสียหายแก่ราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(ข) ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลาย เพราะทำหนี้สินขึ้นด้วยความทุจริตหรือต้องคำพิพากษาในคดีแพ่งอันแสดงว่าเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่อย่างร้ายแรง

(ค) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

(ง) ชัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยชอบด้วยราชการ และการชัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(จ) เปิดเผยความลับของราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(ฉ) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง

ร้ายแรง

(ช) ดุหมั่นเหี้ยมหยามหรือกดขี่ข่มเหงราษฎร

(ซ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

บัญญัติในมาตรานี้ได้กำหนดการกระทำผิดไว้ถึง 8 ประการ รวมทั้ง "ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง" ด้วย ซึ่งแต่ละประเภทก็นับได้ว่าเป็นการประพฤตชั่วทั้งนั้น ฉะนั้นการประพฤตชั่วตามความหมายแห่งบทบัญญัตินี้ จึงต้องมีความหมายแตกต่างไปจากที่ระบุไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว พฤติการณ์ที่เรียกว่า "ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง" ตามบทบัญญัตินี้คืออย่างไรและมีแนวทางการพิจารณาอย่างไรบ้าง

ก.พ.⁵⁶ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่องๆ ไป โดยถือหลักเกียรติของข้าราชการและความรังเกียจของสังคมเป็นแนวทางการพิจารณาเช่นเดียวกัน ฉะนั้นจากข้อหาหรือที่ ก.พ. พิจารณาตอบครุสภาไปนั้น สรุปได้ว่า การพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง จะยึดถือหลักเกียรติของข้าราชการและความรังเกียจของสังคมเป็นแนวทางการพิจารณา ทั้งนี้จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ถูกยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางการพิจารณาตลอดมา หลังจากนั้นเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องประพฤตชั่วได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง ในการพิจารณาการอุทธรณ์ของข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งถูกลงโทษปลดออกจากราชการ⁵⁷ กรณีกล่าววปราศรัยหาเสียงดูหมิ่นเหยียดหยามหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งในที่ชุมนุมสาธารณะ พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยฐานดูหมิ่นเหยียดหยามราษฎรและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ในการพิจารณาของที่ประชุมคณะอนุกรรมการฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ควรจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. ผู้กระทำความผิดน่าชั่ว
2. การกระทำเป็นการผิดระเบียบหรือแบบแผนของการปฏิบัติราชการที่ดี

⁵⁶มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 9/2498 วันที่ 11 มีนาคม 2498.

⁵⁷มติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ ในการประชุมครั้งที่ 6/2520 วันที่ 24

ซึ่งบุคคลในฐานะ เช่นนั้นไม่ควรกระทำอย่างยิ่ง เพราะการกระทำเช่นนั้นจะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดี แก่ข้าราชการหรือนำความเสื่อมเสียแก่ทางราชการหรือสถาบันข้าราชการ

3. สังคมมีความรังเกียจต่อการกระทำที่ได้เกิดขึ้นตามพฤติการณ์นั้น ๆ

หลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่วดังกล่าว ในเรื่องนี้เกิดขึ้นในช่วงที่มีเหตุการณ์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และเป็นช่วงระยะเวลาที่มีความตื่นตัวทางการเมืองในระดับสูงมาก คำวินิจฉัยหรือมติในการพิจารณา เรื่องดังกล่าวอาจถูกกำหนดโดยเงื่อนไขในทางการบริหารหรือทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจของผู้พิจารณา อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่ว 3 ประการนี้ ก็ยังถูกยึดถือเป็นแบบอย่างสืบต่อกันมาในปัจจุบัน โดยสามารถสรุปให้เห็นชัดเจนว่า คือ เกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาในการกระทำนั่นเอง

สำหรับข้อพิจารณาในเรื่อง "เกียรติของข้าราชการนั้น" ดังได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า เกียรติของข้าราชการนั้นให้พิจารณาโดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ผู้นั้นดำรงอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญหรือไม่ เป็นที่นับถือของประชาชนเพียงใด ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงย่อมอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญมากกว่า ข้าราชการชั้นผู้น้อย สำหรับในประเด็นนี้การใช้เกียรติของข้าราชการเป็นเครื่องพิจารณาในการตัดสินการกระทำว่าควรเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้นดูออกจะเป็นปัญหา ค่อนข้างมีลักษณะไม่ชัดเจนและเป็นสิ่งยากที่จะวัดออกมาว่า เกียรติของข้าราชการระดับตำแหน่งไหนควรมีในระดับใด และข้าราชการในระดับเดียวกันจะต้องมีเท่ากันหรือไม่ เพราะการที่บุคคลอยู่ในตำแหน่งระดับเดียวกัน เช่น ระดับ 7 หรือ 8 แต่เป็นข้าราชการคนละสายงาน เช่น สายงานปกครอง กับสายงานวิชาชีพ เช่น วิศวกร หรือสถาปนิก เช่นนี้ การใช้เกียรติของข้าราชการเป็นเครื่องมือวัดก็อาจจะนำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้เพราะลักษณะงานแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น นายช่างโยธาจะเสกสุราหัวราน้ำนอกเวลาราชการไปโดยไม่ได้ก่อความเดือดร้อนหรือเสื่อมเสียแก่ราชการหรือบุคคลอื่นก็น่าจะไม่เป็นความผิด แต่ถ้าพนักงานฝ่ายปกครองประพฤต

ปฏิบัติ เช่นนั้นบ้างพฤติกรรมก็น่าจะเป็นความผิดได้⁵⁸ ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวต่างก็มีเกียรติ มีค่าควรนับถือของประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นการใช้เกียรติของข้าราชการเป็นเครื่องตัดสินค่อนข้างจะพิจารณาลำบาก น่าจะมีเกณฑ์อย่างอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากกว่านี้ เป็นเครื่องช่วยประกอบการพิจารณา

นอกจากเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องเกียรติของข้าราชการที่ ก.พ. วางแนวไว้ประการหนึ่งนั้น เกณฑ์ต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ "ความรู้สึกของสังคม" เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยโดยใช้ "ความรู้สึก" เป็นเครื่องตัดสินเป็นสิ่งที่วัดยากและหาเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นมาตรฐานได้ยากเพราะความรู้สึกของสังคมมีลักษณะเป็นนามธรรมพอสมควร เป็นสิ่งที่ต้องแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา นอกจากนี้ผู้ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินว่า "ความรู้สึกของสังคม" รังเกียจการกระทำนั้นหรือไม่ ก็คือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเอง ซึ่งในบางครั้งสังคมอาจจะมองการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา เช่น การเล่นการพนันในงานรื่นเริง เป็นต้น แต่องค์กรผู้ที่มีอำนาจอาจใช้ดุลพินิจตัดสินว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่สังคมรังเกียจก็ได้ ฉะนั้นผู้ใช้อำนาจในแต่ละองค์กร คือ ผู้ที่ตัดสินพฤติกรรมต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกของตนเองซึ่งอาจยึดถือตามสิ่งที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายหรือบรรทัดฐานการลงโทษที่ผ่านมาแล้ว ทั้งที่แนวความคิดของสังคมในเรื่องนั้น ๆ อาจจะเปลี่ยนแปลงไปนานแล้วก็ได้ ฉะนั้นความรู้สึกของสังคมไม่ได้มีโอกาสดำเนินการตัดสินวินิจฉัยแต่อย่างใด นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานก็ย่อมจะเห็นแตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น พฤติกรรมที่ข้าราชการชายมีภริยาน้อย ในสังคมข้าราชการหนึ่งอาจมองว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีไม่พึงประสงค์ แต่ในอีกสังคมหนึ่งอาจมองว่าเป็นพฤติกรรมที่เป็นสิ่งปกติธรรมดาในสังคม ฉะนั้นในกรณีที่ใช้ความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมมาเป็นเครื่องตัดสิน โดยไม่มีหลักเกณฑ์อื่นที่เป็นรูปธรรมบ้างมาเป็นแนวทางนั้น ก่อให้เกิดปัญหาที่ติดตามมาในทางปฏิบัติก็คือ แนวทางการพิจารณาพฤติกรรมต่าง ๆ อาจล้าหลังไม่ได้มาตรฐานก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษ

⁵⁸ สัมภาษณ์สมพร กลิ่นพงษา, กรรมการข้าราชการพลเรือน, 4 กุมภาพันธ์ 2534.

เกี่ยวกับเกณฑ์การตัดสินว่าพฤติการณ์ใดเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง โดยใช้เกียรติของข้าราชการและความรู้สึกของสังคมเป็นเครื่องตัดสินนี้ศาสตราจารย์อดุล วิเชียรเจริญ⁵⁹ ได้ให้ทัศนะว่าค่อนข้างจะเลื่อนลอย ซึ่งไม่ได้ชี้ชัดว่าพฤติการณ์ใดควร เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียเกียรติหรือเสียชื่อเสียงมีลักษณะเป็นอัตนัยมาก นอกจากนี้การใช้ความรู้สึกเป็นเครื่องตัดสินก็จะได้ผลออกมาในรูปแบบที่หลากหลาย บางคนอาจมองว่าเป็นการกระทำที่ชั่ว แต่บางคนอาจมองว่าไม่เป็นการกระทำที่ชั่ว ใครจะเป็นผู้ตัดสินว่าฝ่ายใดถูกต้อง ดังนั้นการวางเกณฑ์ในลักษณะที่เลื่อนลอยเช่นนี้น่าจะเป็นปัญหาในการบังคับใช้ กล่าวคือ จะมีความแตกต่างในการพิจารณาระหว่างส่วนราชการแต่ละแห่ง จะนำสิ่งใดมาจัดความรู้สึกของหน่วยงานแต่ละแห่งให้ได้มาตรฐานเป็นเรื่องที่ยาก

สำหรับเกณฑ์ประการสุดท้ายที่ใช้ในการพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงบ้าง ในปัจจุบันก็คือ เจตนา โดยคำนึงถึงว่าเป็นการกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีเจตนาก็ไม่เป็นประพฤตชั่ว สำหรับในประเด็นนี้ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าเจตนาในการกระทำในทางวินัยแตกต่างจากเจตนาในทางอาญา กล่าวคือ เจตนาในทางอาญานั้นผู้กระทำจะต้องรู้สำนึกในการกระทำและในขณะที่ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลในการกระทำของตน แต่เจตนาในทางวินัยนั้นเพียงแต่ผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำของตนก็เพียงพอแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องประสงค์หรือยอมเล็งเห็นผลในการกระทำของตน นอกจากนี้ในการพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือไม่นั้น ผู้กระทำไม่ต้องมีเจตนาชั่วร้ายในการกระทำเสมอไป เพราะการจะพิจารณาว่าพฤติการณ์เป็นความผิดฐานนี้หรือไม่นั้นดูจากพฤติการณ์ที่ผู้กระทำเป็นหลักว่า เสื่อมเสียถึงสภาพพจน์ชื่อเสียงอันดีของทางราชการหรือไม่ นั่นคือ ดูผลสุดท้ายของการกระทำแล้วปรับพฤติการณ์ว่าเป็นความผิดฐาน

⁵⁹ สัมภาษณ์ศาสตราจารย์อดุล วิเชียรเจริญ, กรรมการวินัยจังหวัดอุบลราชธานี, 4 กุมภาพันธ์

ประพฤติก้าวหรือประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงหรือไม่ ฉะนั้นไม่ว่าผู้กระทำจะมีเจตนาชั่วร้ายหรือไม่ ถ้าพฤติการณ์นั้นสามารถชี้ชัดว่าทำให้เสื่อมเสียถึงภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการแล้วก็ปรับบทเป็นความผิดฐานนี้ได้ การที่ผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยมีเจตนาชั่วร้ายน่าจะนำมาพิจารณาในข้อที่ว่า การกระทำจะเป็นความผิดฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงได้หรือไม่มากกว่า

สำหรับเกณฑ์การพิจารณาทั้ง 3 ประการ ที่ ก.พ. เคยวางแนวไว้ใน ศาสตราจารย์ศิริ เกลวสินสฤษดิ์ เห็นว่า⁶⁰ เนื่องจากมีการใช้ความรู้สึกเป็นเครื่องตัดสินพฤติกรรมของข้าราชการต่าง ๆ ฉะนั้นจึงอาจเป็นช่องทางให้มีการช่วยเหลือหรือกลั่นแกล้งกันก็ได้ กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาต้องการช่วยเหลือก็อาจใช้ดุลพินิจตัดสินว่า พฤติการณ์การกระทำที่เป็นความผิดขั้นร้ายแรงนั้นเป็นเพียงความผิดวินัยฐานประพฤติก้าว หรือถ้าผู้บังคับบัญชาต้องการกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจใช้ดุลพินิจตัดสินว่า พฤติการณ์ซึ่งเป็นความผิดไม่ร้ายแรงหรือไม่ น่าจะเป็นความผิดแต่อย่างใดนั้นเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงก็ได้

โดยสรุปเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ ที่ ก.พ. วางไว้ในกรณีพิจารณาความผิดฐานประพฤติก้าวว่ามี เกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาในการกระทำความผิดนี้ยังไม่เหมาะสม เป็นธรรม และชัดเจนเพียงพอในการใช้พิจารณาว่าพฤติการณ์ใดจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวหรือประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง

⁶⁰ สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ศิริ เกลวสินสฤษดิ์, อดีตอธิบดีกรมแรงงาน, 5 กุมภาพันธ์