



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอนะ

#### 6.1 บทสรุป

วินัย คือ กฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ แบบแผนขององค์การหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของบุคคลในองค์การหรือหน่วยงานให้ยึดถือหรือปฏิบัติตามเพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบขององค์การหรือหน่วยงานนั้น สำหรับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น คือ กฎ ระเบียบ แบบแผนที่ทางราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนยึดถือหรือปฏิบัติตาม ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องถูกพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณี ส่วนข้อกำหนดที่ทางราชการกำหนดขึ้นมาจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และถูกบัญญัติอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยมีแนวความคิดที่สำคัญ 4 ประการ คือ ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร ทางราชการมีสิทธิที่จะได้ผลงานและการร่วมแรงร่วมใจจากคนที่มีวินัยดี และประการสุดท้ายคือผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติได้ วินัยของวงการต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการจึงเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับกลุ่มบุคคลนั้น สำหรับวินัยข้าราชการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศไทย เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ซึ่งจุดมุ่งหมายของวินัยในข้อสุดท้ายนี้เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง

บทบัญญัติของวินัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการนี้ แม้ว่าความประพฤติจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการคือตัวแทนของรัฐบาล ถ้าข้าราชการมีความประพฤติเป็นที่เสื่อมเสียก็จะส่งผลให้ประชาชนเสื่อมความนับถือและศรัทธาในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังนั้น จุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องกำหนดขอบเขตความประพฤติของข้าราชการว่า ข้าราชการสามารถกระทำการอย่างใดได้หรือไม่ ขนาดไหน เพียงใด ถ้าการกระทำของข้าราชการนั้นๆ ไม่กระทบจุดมุ่งหมายของวินัย

ข้าราชการแล้ว กรณีที่น่าจะเป็นความผิดทางวินัย แต่ถ้าการกระทำของข้าราชการกระทำจุดมุ่งหมายของวินัยข้าราชการแล้ว กรณีที่น่าจะเป็นความผิดทางวินัย บทบัญญัติวินัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการนี้มีมาตั้งแต่สมัยก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตนของข้าราชการ ข้อกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้จะกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ มิได้ถูกจัดเป็นระบบดังเช่นในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น มีการห้ามเสพสุราในเขตพระราชวัง ห้ามเล่นการพนัน เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 บทบัญญัติวินัยเกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการจึงถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรก และในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับก็มีบทบัญญัติดังกล่าวตลอดมา จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติวินัยเกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว โดยยกตัวอย่างการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วไว้ให้เห็นชัดเจน เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมึนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน และบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างไว้ว่า "กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ" โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการที่จะวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ควรถือเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาต่าง ๆ มากมายในปัจจุบัน

ความผิดฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาในการพิจารณาทุกทั้งในด้านการพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว หรือพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากตัวบทมาตรา 81 บัญญัติเปิดกว้างไว้ว่า "พฤติการณ์การกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ" จึงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนที่จะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างเป็นความผิดวินัยฐาน

ประเพณีชั่วหรือเป็นความผิดวินัยฐานประเพณีชั่วอย่างร้ายแรง      แนวทางการพิจารณา เรื่อง ประเพณีชั่วจึงขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นเพียงประโยคสั้นๆ เท่านั้น      จากการตรวจสอบรายงานการลงโทษและสำนวนการสอบสวนที่มีการรายงานไปยัง ก.พ. ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน พบว่า พฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นเมื่ออยู่มากมาย นอกจากนี้เมื่อมีการนำบทบัญญัติของวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติวินัย เรื่องประเพณีชั่วตามมาตรา 81 ไปใช้บังคับในองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจด้วย โดยอนุโลม ทั้งที่ลักษณะงาน อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการแต่ละแห่งนั้นแตกต่างกันออกไป ผลที่ติดตามมาก็คือแนวทางการพิจารณา เรื่องประเพณีชั่ว ได้ขยายขอบเขตออกไปอีกตามลักษณะงานในอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ มารยาทและจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการแต่ละประเภทและดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน ฉะนั้นในปัจจุบันทิศทางการพิจารณา เรื่องประเพณีชั่วจึงแตกรูปออกไปอีกมากมาย โดยที่ไม่มีการบัญญัติให้เห็นอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายแต่อย่างใดเลย สำหรับแนวทางการพิจารณา เรื่องประเพณีชั่วตามมาตรา 81 นี้ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติเปิดช่องให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานที่จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพฤติการณ์ใดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประเพณีชั่วได้ตามลำนัง แต่โดยหลักการทางกฎหมายแล้วข้าราชการควรจะต้องรู้ชัดเจนว่ามีบทบัญญัติวินัยกำหนดให้ เขาควรจะทำหรือไม่ปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการครองตนในการรับราชการให้อยู่ในกรอบที่ทางราชการต้องการ ฉะนั้นในกรณีข้าราชการจึงควรมีสิทธิที่จะได้ทราบว่ามีกรกระทำหรือพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือว่าเป็นความผิดฐานประเพณีชั่วหรือเป็นความผิดฐานประเพณีชั่วอย่างร้ายแรง และแต่ละพฤติการณ์นั้น ได้รับโทษในสถานใด

นอกจากนี้ขอบเขตการพิจารณาในเรื่องประเพณีชั่วของข้าราชการในปัจจุบันนี้ผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานใช้ดุลพินิจกว้างลวงเข้าไปในเรื่องความประเพณีส่วนตัวของข้าราชการมากเกินไป จากการศึกษารณีตัวอย่างความผิดที่มีการรายงานไปยัง ก.พ. พบว่า มีกรณีความผิดบางลักษณะไม่น่าจะเป็นกรณีความผิดวินัยฐานประเพณีชั่ว เช่น กรณีการกระทำโดยประมาทอัน

เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีความสัมพันธ์ของข้าราชการชายและหญิงซึ่งมิได้ว่าง  
 ละเมิดศีลธรรมหรือขนบธรรมเนียมอันดีงาม กรณีมีหนี้สินและกรณีผิดสัญญาในทางแพ่ง เป็นต้น  
 ในเรื่องต่างๆ เหล่านี้เมื่อได้วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าพฤติการณ์การกระทำของข้าราชการแต่ละ  
 กรณีไม่ได้มีผลกระทบต่อสังคมของวินัยแต่อย่างใด ซึ่งไม่น่าจะถือเป็นความผิดวินัยฐาน  
 ประพฤติชั่วได้เลย แต่ผู้บังคับบัญชาที่ใช้ดุลพินิจตัดสินแล้วว่า พฤติการณ์เหล่านี้เป็นความผิดและได้  
 ลงโทษผู้กระทำความผิดเหล่านั้นแล้ว และในทางปฏิบัติโดยทั่วไปเมื่อมีการรายงานการลงโทษ  
 ข้าราชการในกรณีความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 องค์การกลางบริหารงานบุคคลมักจะตอบรับทราบ  
 รายงานการลงโทษดังกล่าวโดยไม่เปลี่ยนแปลงโทษให้เป็นอย่างอื่น เพราะถือว่าการพิจารณา  
 ความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนี้เป็นอำนาจในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่ตัดสินมาแล้ว ในชั้นการพิจารณา  
 ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลจึงมักไม่ก้าวล่วงเข้าไปในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา นอกจาก  
 การลงโทษดังกล่าวจะมีพฤติการณ์ส่อไปในทางช่วยเหลือกัน ในลักษณะนี้จะมีการพิจารณากันอย่าง  
 ละเอียดยอมรับว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดนี้ได้ลงโทษอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้วหรือไม่  
 ประการใด ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินพฤติการณ์ที่ไม่สมควรปรับบทว่าเป็นความผิดวินัย  
 โดยเห็นว่าสมควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้น  
 เงินเดือนข้าราชการเหล่านั้นนั้นค่อนข้างจะไม่เป็นธรรมดาแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษ เพราะยังถือ  
 ไม่ได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในกรณีนี้องค์การกลางบริหารงานบุคคลซึ่งมีหน้าที่ควบคุม  
 ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้กระทรวง ทบวง  
 กรม ปฏิบัติการตามกฎหมายจะต้องดำเนินการรายงานนายกรัฐมนตรีนี เพื่อให้พิจารณาและสั่งการ  
 ให้กระทรวง ทบวง กรม ยกเลิกคำสั่งลงโทษที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย ฉะนั้นเมื่อการใช้อำนาจใน  
 ดุลพินิจเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและเหมาะสมแม้จะเป็นกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ตาม องค์การ  
 กลางบริหารงานบุคคลก็ต้องแสดงบทบาทที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง เพื่อให้  
 ให้การลงโทษความผิดในเรื่องประพฤติชั่วนี้มีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และ  
 สามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการพิจารณาเรื่องประเพณีชู้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อกำหนดแนวทางการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่วไว้ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้นั้นก่อให้เกิดแนวทางการพิจารณาที่แตกต่างกัน ลักลั่น ไม่เป็นธรรม เช่น การเสกสุรา บางพฤติการณ์การกระทำความผิดผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เป็นความผิดวินัย ไม่ร้ายแรง ในขณะที่บางหน่วยงานเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งที่พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้นมีลักษณะใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ในส่วนที่กำหนดแนวทางการลงโทษข้าราชการที่เล่นการพนัน โดยยึดถือตามลักษณะประเภทของการพนันเป็นหลักนั้น เป็นการเขียนกฎหมายในลักษณะที่ขัดกับถ้อยคำในตัวบทมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดว่าข้าราชการที่เล่นการพนันจะเป็นความผิดฐานนี้ได้ก็ต่อเมื่อเล่นการพนันในลักษณะที่ "หมกมุ่น" แต่มติคณะรัฐมนตรีวางแนวการลงโทษโดยพิจารณาจากประเภทของการพนันเป็นหลัก และจากการตรวจสอบรายงานการลงโทษและสำนวนการสอบสวนต่าง ๆ พบว่า การพิจารณาความผิดเกี่ยวกับกรณีข้าราชการเล่นการพนันนี้จะยึดถือแนวทางการลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด ทำให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างค่อนข้างตึงตัว ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบัน

ปัญหาในการบังคับใช้มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อีกประการหนึ่งก็คือ เนื่องจากการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่วนี้กฎหมายบัญญัติเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งค่อนข้างจะมีอิสระในการตัดสินวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ใดบ้างควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วหรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ทั้งนี้โดยมีแนวทางหรือเกณฑ์ที่ ก.พ. เคยกำหนดไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาความผิดฐานนี้ไว้ 3 ประการ คือ เกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคมและเจตนาในการกระทำความผิด หลักเกณฑ์ดังกล่าวค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นนามธรรมมาก และยากแก่การที่จะใช้เป็นเครื่องตัดสินที่แน่นอนชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงมติที่ ก.พ. ตอบข้อหารือส่วนราชการ ไม่ได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ ดังนั้นส่วนราชการใดจะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้ได้ผลจริงจังในแง่การพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว ควรจะกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากกว่านี้ และกำหนดให้

ส่วนราชการยึดถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันจะช่วยให้การพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติก้าว เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ล้าคลั่งกันมากเช่นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ความผิดฐานประพฤติก้าวยังเป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ จากการศึกษาเปรียบเทียบการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และข้าราชการตำรวจ พบว่า แนวทางการพิจารณาความผิดฐานนี้ล้าคลั่งไม่เป็นธรรม มีการปฏิบัติต่างกันไปในทิศทางที่หลากหลาย แม้ในการพิจารณาขององค์การกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน เช่นในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือของคณะกรรมการข้าราชการครู ซึ่งได้เคยพิจารณาความผิดที่มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากจะแตกต่างกันรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น แต่แนวทางการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษในกรณีความผิดดังกล่าวกลับแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในลักษณะความผิดกรณีหนึ่งผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาตัดสินว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวและกำหนดโทษในสถานไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ขณะที่ในอีกหน่วยงานหนึ่งผู้บังคับบัญชาพิจารณาตัดสินว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แล้วแต่กรณี ที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนแต่ละหน่วยงานก็ย่อมแตกต่างกันออกไป สาเหตุที่ทำให้แนวทางการพิจารณาแตกต่างกันนี้อาจเนื่องมาจาก ในการสอบสวนหรือพิจารณาความผิด คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาใช้ความรู้จักคุ้นเคยเป็นเครื่องตัดสิน ไม่มีแนวทางการบรรทัดฐานการลงโทษไว้เป็นแนวทาง ผู้บังคับบัญชาใช้ความรู้สึกของตนเองเป็นเครื่องตัดสิน มีอิทธิพลหรือการเมืองเข้ามาแทรกแซง และประการสุดท้ายก็คือแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการขององค์การกลางบริหารงานบุคคลเปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่นโยบายของคณะกรรมการแต่ละชุด นอกจากนี้คณะกรรมการเหล่านี้ยังรู้ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏอยู่ในรายงานการลงโทษหรือสำนวนการสอบสวนที่เจ้าหน้าที่เสนอมาเพื่อพิจารณาเท่านั้น และคณะกรรมการยังขาดแนวบรรทัดฐานการลงโทษกรณีความผิดต่าง ๆ ที่เคยตัดสินมาก่อน นอกจากแนวทางการพิจารณาในองค์การกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันจะแตกต่างกันแล้ว ในพฤติการณ์กรณีกระทำความผิดวินัยในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก แต่แนวทางการพิจารณาขององค์การกลางบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง คือ ก.พ. ก.ค. หรือ ก.ตร. ก็จะพิจารณาแตกต่างกันออกไปด้วยในคนละทิศทาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะ

ลักษณะงานในหน้าที่ แบบแผนพฤติกรรมโดยทั่วไป สิ่งแวดล้อม สภาวะการทำงาน จรรยาบรรณ หรือวิชาชีพขององค์การแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งคงเป็นสิ่งจำเป็นที่แนวทางการพิจารณาจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์การ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการพิจารณากรณีความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในองค์การกลาง บริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครู และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจซึ่งนำบทบัญญัติมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไปใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วนั้นจะแตกต่างกันออกไปทั้งในด้านลักษณะการกระทำความผิดและการกำหนดระดับโทษ ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะงานในหน้าที่ แบบแผนพฤติกรรมโดยทั่วไป สิ่งแวดล้อม สภาวะการทำงาน จรรยาบรรณ หรือวิชาชีพ แนวความคิดของข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจนั้นแตกต่างจากของข้าราชการพลเรือน ฉะนั้นในแต่ละองค์การกลางบริหารงานบุคคลดังกล่าวควรจะมีกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพลักษณะการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติข้าราชการภายใต้การกำกับ ดูแลของตนจะเหมาะสมกว่าการนำบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีความแตกต่างกันไปบังคับใช้ ทั้งนี้จะช่วยลดปัญหาการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วที่มีทิศทางที่หลากหลาย ลักลั่นไม่ได้มาตรฐานในปัจจุบันลงได้

ในส่วนของบทบัญญัติมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ในปัจจุบันมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหามากในแง่ที่จะพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดฐานประพฤติชั่ว หรือควรเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วนั้นอย่างร้ายแรง เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย โดยที่ไม่มีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาดังนั้นแนวทางการพิจารณาความผิดจึงออกมาในลักษณะที่ลักลั่น หลากหลาย ไม่มีมาตรฐาน นอกจากนั้นองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่จะเป็นผู้ตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานก็ยังมีทิศทางพิจารณาที่ไม่แน่นอนเพราะคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้พิจารณานั้นเปลี่ยนแปลงไป

ตามวาระและในการพิจารณากฎหมายที่ขาดแนวบรรทัดฐานกรณีตัวอย่างความผิดที่เคยมีการตัดสินไว้ ทำให้คณะกรรมการในแต่ละชุดตัดสินพฤติการณ์ต่าง ๆ ตามความรู้สึกของตนในขณะนั้น ฉะนั้นเพื่อช่วยให้แนวทางการพิจารณาเรื่องประพฤตินั้นชัดเจนขึ้นบ้างกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงควรแก้ไขมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยควรจะบัญญัติให้มีลักษณะที่ว่า พฤติการณ์ที่จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินั้นได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเภทของข้าราชการ ลักษณะงานในหน้าที่ จรรยาบรรณหรือวิชาชีพ ประกอบกับเกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาในการกระทำ แล้วเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นกระทบถึงจุดมุ่งหมายของวินัย แนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับวินัย กรณีจึงจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินั้น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายคงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและจะต้องใช้เวลาอีกนาน ดังนั้นเพื่อจะลดปัญหาในการพิจารณาความผิดฐานนี้ลงบ้างในปัจจุบัน ควรจะต้อง

1) ออกหนังสือเวียนแจ้งเกณฑ์การพิจารณาความผิดฐานประพฤตินั้นไปให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ เกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคมและเจตนาในการกระทำนั้นมีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมมาก ฉะนั้นควรจะต้องเพิ่มหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อให้การพิจารณาชัดเจนและแน่นอนขึ้นกว่าในปัจจุบันบ้าง เช่น ประเภทของข้าราชการ ลักษณะงานในหน้าที่ จรรยาบรรณหรือวิชาชีพของข้าราชการแต่ละประเภท จุดมุ่งหมายหรือแนวความคิดของวินัยว่าทางราชการกำหนดบทบัญญัติทางวินัยขึ้นมาเพื่อมีจุดมุ่งหมายอย่างไร ประกอบกับหลักเกณฑ์ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นเครื่องตัดสินว่าการกระทำของข้าราชการนั้นสมควรจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินั้นหรือประพฤตินั้นอย่างร้ายแรง หรือไม่ ประการใด

2) เพื่อให้ข้าราชการได้ทราบว่าการกระทำเช่นใดที่เคยมีการตัดสินวินัยจำคุกไว้ว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตินั้นหรือประพฤตินั้นอย่างร้ายแรง และสำหรับความผิดในแต่ละลักษณะนั้นมีการกำหนดโทษในระดับใดบ้าง ควรจะได้มีการรวบรวมกรณีตัวอย่างความผิดในมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้วจัดพิมพ์เผยแพร่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ แจ้งให้ข้าราชการได้ทราบ ทั้งนี้เพื่อข้าราชการจะได้ทราบว่ามีกรกระทำใดบ้างที่



ถือว่าเป็นความผิด และความผิดแต่ละประเภทนั้นมีการกำหนดโทษในระดับใดบ้าง เพื่อที่จะไม่ได้กระทำความผิด เป็นการป้องกันการกระทำความผิดวินัย และในอีกแง่หนึ่งก็คือ จะได้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายที่ว่า บทบัญญัติทางวินัยจะต้องชัดเจน ข้าราชการจะต้องรู้ว่ามิชอบปฏิบัติอะไรบ้าง และถ้าฝ่าฝืนแล้วจะได้รับโทษในระดับใดด้วย นอกจากนี้ส่วนราชการต่าง ๆ จะได้อาศัยเป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษสำหรับพฤติการณ์การกระทำในลักษณะที่ใกล้เคียงกันหรือคล้ายคลึงกันที่เกิดขึ้นในภายหลังได้

3) นอกเหนือจากการแจ้งหรือเวียนหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วและกรณีตัวอย่างความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วให้ส่วนราชการและข้าราชการต่าง ๆ ทราบแล้ว ควรจะได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทั้งหลายทราบและเข้าใจตรงกันด้วยว่า ในการพิจารณาเรื่องความประพฤติของข้าราชการ ควรจะมีข้อจำกัดในการพิจารณาอยู่บ้าง กล่าวคือ ในบางเรื่องเป็นเรื่องความประพฤติส่วนตัวซึ่งไม่ได้มีผลกระทบต่อถึงจุดมุ่งหมายของวินัยหรือแนวความคิดของวินัย ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรที่จะต้องดำเนินการเรื่องนี้ได้แต่อย่างใด ความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการในบางเรื่องซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่ควรเข้าไปใช้ดุลพินิจตัดสินความผิดนั้น ๆ เช่น กรณีข้าราชการกระทำการโดยประมาทตามกฎหมายอาญา กรณีข้าราชการชายหญิงมีการติดต่อสัมพันธ์กันโดยมิได้มีการล่วงละเมิดศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีหนีเงิน และกรณีผิดสัญญาทางแพ่งบางประการ ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องตีกรอบบางประการว่า ขนาดไหนจึงจะถือว่าเป็นความผิดวินัย ซึ่งก็จะพิจารณาจากหลักเกณฑ์เรื่องประพฤติชั่วที่ได้วางไว้ในข้อที่ 1 นั้นเอง นอกจากนี้หากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจปรับบทพฤติการณ์ที่ไม่สมควรเป็นความผิดดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วและลงโทษสำหรับการกระทำนั้น องค์การกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ก็ควรจะแสดงบทบาทที่ถูกต้องอย่างเคร่งครัดและจริงจัง โดยการรายงานนายกรัฐมนตรีนเพื่อพิจารณาและสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินการยกเลิกคำสั่งลงโทษข้าราชการดังกล่าว นั้นเสีย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรมต่อไป

4) ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นประการหนึ่งก็คือ ปัญหาจากถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 เพราะทำให้เกิดการปฏิบัติที่ลักลั่นกันในการพิจารณาความผิดกรณีข้าราชการเส่นสุราและเล่นการพนัน เพราะถ้อยคำ

ดังกล่าวเขียนไว้ในลักษณะที่เปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติกันได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ในส่วนของการเล่นการพนัน แนวทางการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีจะขัดถือโดยแบ่งแยกลักษณะประเภทของการพนันเป็นหลักใหญ่ ขณะที่ตัวบทมาตรา 81 ใช้คำว่า "หมกมุ่น" ดังนั้นแม้ข้าราชการเล่นการพนันประเภทห้ามขาดแต่ไม่มีพฤติการณ์ว่าหมกมุ่นก็ตามก็ต้องถูกลงโทษอย่างรุนแรง ซึ่งขัดกับตัวบทในมาตรา 81 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ดังนั้นจึงควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้เสีย ทั้งนี้การพิจารณาว่าพฤติการณ์การเสพยาหรือเล่นการพนันอย่างไรควรจะเป็นความผิดวินัยหรือไม่คงจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ในข้อที่ 1 ที่ว่าประเภทของข้าราชการ ลักษณะการทำงาน จรรยาบรรณวิชาชีพ แนวความคิดและจุดมุ่งหมายของวินัย เป็นหลักในการพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ประการใด เป็นสำคัญ

5) นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นในอันที่จะแก้ไขปัญหานี้ แนวทางการพิจารณามาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว จะเห็นได้ว่า สาเหตุของการกระทำผิดวินัยฐานนี้ของข้าราชการนั้นมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ข้าราชการไม่รู้ว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติกู้ ข้าราชการขาดคุณธรรมหรือจริยธรรม ข้าราชการทำความผิดเพราะสภาพความเครียดทางจิตใจเนื่องจากปัญหาหารายได้ไม่พอกับการยังชีพ หรือทำความผิดเพราะสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยเช่นในกรณีชู้สาว เหล่านี้เป็นต้น ทางแก้ไขปัญหาลักษณะนี้คือ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมชี้แจงให้แก่ข้าราชการได้ทราบว่า มีพฤติการณ์ใดบ้างที่เป็นความผิดและมีระดับโทษในสถานใด เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยในตนเองและจะได้ไม่ทำความผิดอีกและควรจัดให้มีการฝึกอบรมพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการในทุกระดับให้มากกว่าที่ได้มีการจัดขึ้นในปัจจุบันและควรกระทำอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ นอกจากนี้ควรจัดให้มีการติดตามผลจากการฝึกอบรมอย่างใกล้ชิดเพื่อจะได้ทราบว่า การฝึกอบรมได้ผลตรงตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ ส่วนปัญหาเรื่องค่าครองชีพไม่เพียงพอ นั้น ควรหาทางเพิ่มเงินเดือน สวัสดิการหรืออื่น ๆ เพื่อให้ข้าราชการสามารถดำรงชีวิตได้อย่างพอสมควรแก่สภาพ ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการพยายามหาทางช่วยเหลือในเรื่องนี้อยู่แล้ว แต่ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เงินเดือนของข้าราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใหม่ไม่เพียงพออยู่คนเดียว จึง

สมควรแก้ไขโดยการปรับให้มีการเพิ่มอัตราเงินเดือนให้เพียงพอแก่สภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเพิ่มสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการให้มากขึ้นกว่านี้ ส่วนในเรื่องสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำผิดเช่นกรณีผู้สาวนั้น เห็นว่าควรแก้ไข้ปัญหาโดยการจัดที่อยู่อาศัยของข้าราชการชายและหญิงแยกกันเป็นสัดส่วน หรือในการบรรจุข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค ควรคำนึงถึงโอกาสการเสี่ยงต่อการกระทำผิดในเรื่องนี้ด้วย ทางแก้ไข้ปัญหาเหล่านี้จะช่วยลดอัตราการกระทำผิดฐานนี้ลงได้บ้างทางหนึ่ง