

บทที่ ๑๑

วินัยข้าราชการพลเรือนสามัญและโทษผิดวินัย

ความหมายของวินัย

“วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ การอยู่ในระเบียบแบบแผนหรือข้อบังคับ หรือ คือข้อปฏิบัติหรือข้อบังคับ^๑ และตาม Webster’s New World Dictionary of the American Language ได้ให้ความหมายของคำว่า “Discipline” ซึ่งตรงกับคำว่า “วินัย” ในภาษาไทยว่า คือ “a system of rules or methods, as for the conduct of members of monastic order”^๒

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ได้ว่า คือ ข้อปฏิบัติหรือข้อบังคับสำหรับควบคุมความประพฤติของบุคคลในกลุ่มอาชีพใดกลุ่มอาชีพหนึ่ง เช่น วินัยสงฆ์ กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของสงฆ์ วินัยทหาร กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของทหาร เป็นต้น และสำหรับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็คือ ข้อปฏิบัติหรือข้อบังคับสำหรับควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้นเอง

ความสำคัญของวินัยและลักษณะของวินัยข้าราชการพลเรือน

นายประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. กล่าวว่า

“องค์ประกอบสำคัญของคนทำงานดีนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 3 ประการ คือ ความรู้ ความสามารถ และความประพฤติในองค์ประกอบ 3 ประการนี้ ถ้าจะว่าความประพฤติสำคัญที่สุดก็ได้ เพราะถึงคนจะมีความรู้ ความสามารถสักปานใดก็ตาม ถ้าความประพฤติไม่ดี ความรู้ ความสามารถนั้นก็เสียเปล่า หากอาจใช้ทำงานให้เป็นผลดีเท่าที่ควรได้ไม่ วินัยซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมและส่งเสริมความประพฤติ จึงควรจะเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุด หรืออย่างน้อยก็สำคัญ ๑ ใน ๓ ของกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งหมด”^๓

จากคำกล่าวข้างต้นย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า วินัยนั้นมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การมาก เพราะเป็นเครื่องมือที่ควบคุมและส่งเสริมให้คนที่มีความรู้ และความสามารถ ใช้ความรู้ความสามารถนั้น ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่องค์การต้องการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น ศาสตราจารย์ Joseph B. Kingsbury และศาสตราจารย์ Robert F. Wilcox อดีตเคยเป็นอาจารย์ช่วยสอนที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวว่า วินัยประเภทที่เหมาะสมกับข้าราชการพลเรือนก็คือ วินัยประเภทปฏิบัติด้วยตนเอง (self-discipline) วินัยประเภทที่ปฏิบัติด้วยตนเองนี้ จะเป็นที่ยึดมั่นกันในหมู่ข้าราชการพลเรือนได้ก็โดยการที่ข้าราชการพลเรือนรู้ว่าองค์การต้องการให้เขาปฏิบัติตัวอย่างใด และองค์การจะต้องส่งเสริมให้เขาปฏิบัติตามข้อกำหนดของเขาเอง^๔

ลักษณะของวินัยที่ศาสตราจารย์ Kingsbury และศาสตราจารย์ Wilcox กล่าวถึงนี้ จะเห็นได้ว่าย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลเป็นสำคัญ ที่จะเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยการบังคับ วินัยในลักษณะอย่างนี้แตกต่างจากวินัยทหารอย่างตรงกันข้าม ซึ่งต้องการการปฏิบัติโดยฉับพลันเด็ดขาด และปราศจากการสงสัยใดๆ ทั้งสิ้น^๕

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

ดังได้กล่าวแล้วว่า วินัยเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของกลุ่มบุคคลอาชีพใดอาชีพหนึ่งนั้น สำหรับผู้ที่เป็นคนซึ่งสงสัยอาจจะสงสัยต่อไปว่า ควบคุมเพื่ออะไรเกี่ยวกับปัญหา นี้ นายประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ.กล่าวว่า การกำหนดวินัยขึ้นก็เพื่อช่วยให้หน่วยงานหรือองค์การมีความสงบเรียบร้อย มีความเจริญ และช่วยให้งานดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ และกล่าวต่อไปว่า จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยจึงควรจะอยู่ในกรอบแห่งความสำคัญที่ว่านี้ การกระทำใดที่ไม่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนถึงความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของหน่วยงานและประสิทธิภาพของงาน การกระทำนั้นก็ไม่ควรจะอยู่ในข่ายของวินัย^๖ เช่น การมีภรรยาบ่อย การเสพสุราเครื่องทองของเมา การเล่นการพนัน ถ้าไม่กระทบกับจุดมุ่งหมายสามประการดังกล่าวข้างต้นก็ไม่จัดอยู่ในข่ายของวินัย แต่ถ้าเมื่อใดการประพฤติปฏิบัติดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อจุดมุ่งหมายของวินัย เช่น เสพสุราจนเมามายในขณะที่ทำงาน หรือหนึ่งงานไปเล่นการพนัน ย่อมกล่าวได้ทันทีว่า อยู่ในขอบเขตที่วินัยจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้ละเมิดจะต้องถูกลงโทษ

วินัยที่กำหนดขึ้นโดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น ๔ อย่าง คือ วินัยต่อผู้บังคับบัญชา วินัยต่อผู้ร่วมงาน (รวมทั้งวินัยที่ผู้บังคับบัญชาพึงปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย) วินัยต่อประชาชน และวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่^๗

วินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๑-๘๕ ดังนี้

๑. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา ๘๑)

ที่กำหนดเช่นนี้ก็เนื่องจากว่า เราถือการปกครองกันในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนับสนุนการปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด

๒. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๒)

๓. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ (มาตรา ๘๓)

การกำหนดดังกล่าวเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

๔. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๔)

วินัยข้อนี้ก็มุ่งที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเช่นเดียวกับข้อ ๓

๕. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕)

การกำหนดเช่นนี้เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการด้วยความระมัดระวังไม่ให้ผิดระเบียบและต้องทำตามนโยบายของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้โดยถือว่าข้าราชการเป็นเครื่องมือของรัฐบาล มีบทบาทเป็นฝ่ายรับนโยบายและคำสั่งไปปฏิบัติ

๖. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติและต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ (มาตรา ๘๖) กล่าวคือ ให้ถือว่าหน้าที่นี้เป็นหน้าที่พิเศษนอกเหนือจากหน้าที่ราชการปกติ

๗. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ

การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๗)

ข้อสังเกต “ความลับของทางราชการ” หมายถึง ข้อความที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แต่เท่าที่ผ่านมานี้มักถูกใช้แอบอ้างเพื่อปกปิดความผิดของข้าราชการ ทำให้คำนี้มีความหมายกลายเป็นว่าคือข้อความที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ตัวข้าราชการ หรือเสถียรภาพของตัวข้าราชการ และแน่นอนที่สุดการเปิดเผยความลับของทางราชการในความหมายอย่างหลังย่อมไม่เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่อย่างใด

๘. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๘)

หมายเหตุ การขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะเป็นผิดก็เฉพาะในกรณีที่เป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการเท่านั้น มิได้หมายถึงกรณีที่เป็นเรื่องส่วนตัว

๙. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุมัติเป็น

พิเศษชั่วคราว (มาตรา ๘๙) เช่นหัวหน้างานไม่กระทำการข้ามหัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกอง เป็นต้น

๑๐. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๙๐)

๑๑. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนด (มาตรา ๙๑)

๑๒. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

การละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๙๒)

เรื่องนี้เป็นหลักกรรมดาที่ว่าข้าราชการจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน ถ้าละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรย่อมมีความผิด

๑๓. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ (มาตรา ๙๓)

เรื่องนี้เป็นสาระสอดคล้องกับความหมายของ “ราชการ” ที่ว่าเป็นการใช้ความพยายามร่วมกัน กล่าวคือราชการมีอาจสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยบุคคลเพียงคนเดียว

๑๔. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๙๔)

วินัยข้อนี้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน ข้าราชการจึงมีหน้าที่ต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมช่วยเหลือและพุดจาด้วยถ้อยคำสุภาพ

เรียบร้อยต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

๑๕. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (มาตรา ๔๕) เช่นไม่หาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ยอมให้คนอื่นเอาชื่อไปอ้างเพื่อขอสิทธิพิเศษ เป็นต้น

๑๖. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา ๔๖)

สำหรับตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการอาจได้แก่ ตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ หรือเจ้าหน้าที่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เป็นต้น

๑๗. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย (มาตรา ๔๗)

วินัยข้อนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการความเป็นกลางในทางการเมืองของข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำต่อเนื่องไปได้ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองข้าราชการด้วย

๑๘. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๔๘)

๑๙. ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจหรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็น

ไปในทางที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกต-
การณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการ
ป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย
โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการ
พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารับดำเนินการ
สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้า
เห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควร
กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า
กระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ และตามหมวด ๕ หรือปฏิบัติ
หน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย (มาตรา ๙๙)

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ ดังนี้

- (๑) เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
- (๒) ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
- (๓) ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้
ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัย

วิเคราะห์เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากวินัยทั้ง ๑๙ ข้อที่กล่าวถึงข้างต้นอาจกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเป็น
ไปตามหลักการที่กล่าวถึงข้างต้น คือ เพื่อความสงบเรียบร้อย เพื่อความเจริญและเพื่อให้งาน
ดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือน
สามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม ต้องสุภาพอ่อนโยนต่อเพื่อน
ร่วมงานและประชาชน ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องสามัคคีกลมเกลียว
กัน เหล่านี้เป็นต้น จะเห็นได้ว่่าก็เพื่อจุดมุ่งหมายทั้งสามประการข้างต้น หรือแม้แต่การกำหนด
ให้ผู้บังคับบัญชาเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ต้องไม่กระทำ

การข้ามชั้น วินัยเหล่านี้ถ้าดูผิวเผิน ก็อาจทำให้เข้าใจไปว่าเพื่อส่งเสริมบารมีของผู้บังคับบัญชา แต่โดยจุดหมายที่แท้จริงแล้วมิใช่เช่นนั้น แต่ก็กำหนดขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางที่กล่าวถึงข้างต้นนั่นเอง เพราะว่าการปฏิบัติงานนั้นข้าราชการจะต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาตามสายงานเป็นชั้นๆ ไป ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งงานและควบคุมงานซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้สัมพันธ์กันอย่างดี งานจึงจะดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ^๙

และถ้าจะพิจารณาวินัยทั้ง ๑๙ ข้อ เพื่อจัดแยกประเภทว่าเป็นวินัยต่อใครบ้างนั้น อาจแยกได้ดังนี้

๑. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่วินัยข้อ ๑, ๒, ๓, ๔, ๕, ๖, ๗, ๑๒, ๑๓, ๑๕, ๑๖, ๑๗, ๑๘ และ ๑๙
๒. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่ วินัยข้อ ๘, ๙ และ ๑๐
๓. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน ได้แก่ วินัยข้อ ๑๓
๔. วินัยต่อประชาชน ได้แก่ วินัยข้อ ๑๔

โทษทางวินัย

การตราวินัยขึ้นมาก็เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของข้าราชการ คือ มุ่งให้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตาม มิใช่ตราขึ้นมาอย่างไร้ความหมาย จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่ว่า การละเมิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ”^๙ และ “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยจักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ”^{๑๐} คำว่า “ในหมวดนี้” หมายถึงหมวดว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย สำหรับโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มี ๕ สถานคือ^{๑๑}

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตัดเงินเดือน
- (๓) ลดขั้นเงินเดือน
- (๔) ปลดออก
- (๕) ไล่ออก

จุดประสงค์ของการลงโทษโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ามีดังนี้^{๑๒}

๑. เพื่อความศักดิ์สิทธิ์แห่งวินัย

๒. เพื่อรักษาขวัญของข้าราชการ คือ ให้ข้าราชการรู้สึกว่าคุณทำดีจะได้รับผลดี คนทำไม่ดีจะได้รับผลไม่ดีอย่างเที่ยงธรรม

๓. เพื่อให้ผู้ประพฤติผิดวินัยเซ็ดหลาบสังวรระมัดระวังไม่กระทำผิดต่อไป

๔. เพื่อให้ผู้อื่นเกรงกลัวต่อการกระทำผิดวินัยและไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่าง

๕. เพื่อรักษามาตรฐานอันสูงในทางความประพฤติของข้าราชการและรักษาความเชื่อมั่นของประชาชน

ข้อสังเกต สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยนี้ นอกจากจะต้องรับโทษทางวินัยแล้ว ถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งด้วย จะต้องรับโทษอีกส่วนหนึ่งต่างหากด้วย

การลงโทษ

การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันกำหนดว่า การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด^{๑๓} สำหรับวิธีการออกคำสั่งลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ก็เพื่อให้มีรูปแบบวิธีการออกคำสั่งลงโทษที่แน่นอนและชัดเจน

การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยให้ปฏิบัติโดยถือเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขดังนี้

(๑) ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนโทษจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

(๒) การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้กรณีเฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

(๓) ในกรณีกระทำผิดเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(๔) ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการเพื่อลงโทษตามควรแก่กรณี

การลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.^{๑๔}

๒. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก^{๑๕}

ส่วนปัญหาที่ว่ากระทำผิดวินัยอย่างไรถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง อย่างไรถือว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในส่วนที่ว่าด้วยวินัยได้ระบุไว้โดยเฉพาะว่ากรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีใดไม่เป็น เช่น กดขี่ข่มเหงราษฎร ประพฤติตัวเป็นคนพาลเกเรจนถูกจำคุก เป็นความผิดวินัยร้ายแรง ส่วนการละทิ้งหน้าที่หนีเวรยาม นำรถยนต์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัว ถ้ามิได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นต้น

การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะ

การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัย นอกจากจะใช้โทษสถานใดสถานหนึ่งในจำนวน ๕ สถานนั้นแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะได้กำหนดว่าจะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน) ลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เช่น กรณีของข้าราชการบางตำแหน่งในกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเรือนจำทัณฑนิคมฝึกอาชีพ หรือในทัณฑสถานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือสถานฝึกอบรมโดยมีกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการดังกล่าวนี้โดยเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเช่นว่า ย่อมมีอำนาจเลือกลงโทษข้าราชการในสังกัดที่กระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ก็ได้ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้สำหรับกรณีมิใช่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ จะต้องลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เท่านั้น

สำหรับโทษผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ มีดังนี้

๑. ชัง
๒. เพิ่มเวรยาม
๓. กักบริเวณ^{๑๖}

ข้อแตกต่างระหว่างโทษปลดออก และไล่ออก

โทษทางวินัยขั้นปลดออกและไล่ออกนี้ นอกจากจะเป็นโทษที่ใช้ลงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ยังมีข้อเหมือนกันอีกประการหนึ่งคือ มีผลให้ผู้ถูกลงโทษต้องออกจากราชการเหมือนกัน แต่โทษทั้ง ๒ ประการนี้มิใช่โทษอย่างเดียวกัน กล่าวคือมีข้อแตกต่างที่สำคัญ ดังนี้

๑. โทษปลดออกเป็นโทษทางวินัยที่ใช้ลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสถานเบากว่าโทษไล่ออก ผู้ถูกลงโทษปลดออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ซึ่งระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”^{๑๗} ซึ่งแตกต่างจากกรณีถูกลงโทษไล่ออกไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

อนึ่ง โทษทางวินัยตามระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันไม่มีโทษทางวินัยขั้นให้ออกเหมือนระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเดิม

๒. ผู้ถูกลงโทษปลดออกมีสิทธิขอให้ ก.พ.พิจารณายกเว้นคุณสมบัติข้อนี้ เพื่อสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันหรือขอกลับเข้ารับราชการได้เมื่อถูกลงโทษปลดออกเป็น ๒ ปีแล้ว ส่วนผู้ถูกลงโทษไล่ออกจะขอให้ ก.พ.พิจารณายกเว้นคุณสมบัติข้อนี้ได้เมื่อถูกลงโทษไล่ออกเกินกว่า ๓ ปีแล้ว

เชิงอรรถ

- ^๑พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๘๓๘.
- ^๒Webster's New World Dictionary of the American Language, College Edition, p.416.
- ^๓ประวิณ ฒ นคร “วินัย” อมร รักษาสัตย์และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี; ๒๕๑๔) หน้า ๔๒๙.
- ^๔Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox. **Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand** (Bangkok: Prachandra Printing Press; 1961), p.78.
- ^๕สนั่น สุมิตร วินัยเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญรุ่งเรืองของชาติ (กรุงเทพฯ : ไทยพิมพ์-อักษรสารการพิมพ์; ๒๕๐๕) หน้า ๘-๙.
- ^๖ประวิณ ฒ นคร, อ้างแล้ว หน้า ๓๒๔.
- ^๗เฟิ่งอ้าง หน้า ๔๓๗-๔๔๐.
- ^๘เฟิ่งอ้าง หน้า ๔๓๗.
- ^๙พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๐.
- ^{๑๐}เฟิ่งอ้าง, มาตรา ๑๐๐.
- ^{๑๑}เฟิ่งอ้าง, มาตราเดียวกัน.
- ^{๑๒}ประวิณ ฒ นคร อ้างแล้ว หน้า ๔๔๓.
- ^{๑๓}พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๑.
- ^{๑๔}เฟิ่งอ้าง, มาตรา ๑๐๓.
- ^{๑๕}เฟิ่งอ้าง, มาตรา ๑๐๔ วรรคแรก.
- ^{๑๖}พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐.
- ^{๑๗}เฟิ่งอ้าง, มาตรา ๑๐๔ วรรคท้าย