



**ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย  
และมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวง  
Problems Relating to Disciplinary Action and  
the Standard of Punishment of the Ordinary  
Sub-Committee of the Ministry**

**ตรีเนตร สาระพงษ์\* อรรถพงษ์ กาวาฬ และชรรค์เพชร ชายทวีป  
Treenet Sarapong\*, Attapong Kawan and Kanphet Chaitawep**

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

\*E-mail: treeneat.s@ubu.ac.th

Received: Aug 04, 2021

Revised: Dec 03, 2021

Accepted: May 30, 2022

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐาน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) และการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยใช้การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการจัดประชุมแบบสนทนากลุ่ม จากการศึกษาพบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน และเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและคณะบุคคลหลายฝ่าย เช่น ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบปัญหาเกี่ยวกับการปรับฐานความผิดและปัญหามาตรฐานการลงโทษทางวินัยที่ ลึกล้นกันอยู่ ตัวอย่างเช่น การกระทำที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่มีการปรับฐานความผิดแตกต่างกัน และเมื่อมีการปรับฐานความผิดที่แตกต่างกัน ในประเด็นเกี่ยวกับฐานทุจริต ประพฤติชั่ว ชู้สาว และละทิ้งหน้าที่ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งข้าราชการประเภทต่าง ๆ ควรปรับการลงโทษให้มีมาตรฐานเดียวกัน



**คำสำคัญ:** วินัยในการทำงาน การลงโทษ สอบสวน ข้าราชการพลเรือน การดำเนินการทางวินัย

### Abstract

This article aimed to study the standards on operating procedures of disciplinary actions and penalties of the Ministry of Civil Service Commission, Ministry of Civil Service Commission, and the comparison of laws relating to the disciplinary actions of various types of civil servants. The research methodology included documents, interviews, and group interviews. The study found the problems with different standardized disciplinary procedures or processes, whether it was a process involving many individuals and groups, such as supervisors or a person with authority to order an appointment. In addition, the study also found the problems with fines and the standards of disciplinary penalties. For example, different fines and offenses may have been adjusted to similar actions in nature, e.g., corruption, misbehavior, adultery, and duty neglect. Accordingly, this caused the problem of unfairness to the person punished by disciplinary actions

**Keyword:** Work Discipline, Penalty, Investigation, Civil servant, Disciplinary action

### 1. บทนำ

งานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง และมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งพบว่าปัญหาว่ามาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้



อ.ก.พ. กระทรวง เป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณารายงานการส่งลงโทษ การสั่งยุติ เรื่อง หรือการงดโทษ จากนั้นกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนให้ดำเนินการทางวินัยแก่ ข้าราชการในสังกัดและรายงานมายัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อตรวจสอบ การดำเนินการทางวินัยว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และได้มาตรฐานการลงโทษหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กระจายอำนาจ ในการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการ ทางวินัยก่อนที่จะมารายงาน ก.พ. เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการทะเบียนประวัติของ ข้าราชการพลเรือนการศึกษาวิจัยและการให้คำปรึกษาแนะนำชี้แจง ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวงจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ ส่วนราชการในสังกัดคือ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและมีมาตรฐาน การลงโทษที่เหมาะสม (Amornwat, 2016)

จากการรายงานการดำเนินงานทางวินัยของข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่รายงานมายังสำนักงาน ก.พ. นั้นเห็นได้ว่าส่วนราชการบางแห่งยังมี การดำเนินการทางวินัยที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมถึง การพิจารณาโทษที่ไม่ได้มาตรฐานโทษ หรือเหมาะสมกับความผิด หรือ พฤติการณ์

ดังนั้น จึงมีการศึกษาวิจัยเพื่อรวบรวมข้อมูลการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงในเรื่องเกี่ยวกับวินัยว่าดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายได้มาตรฐาน และเป็นไปตามแนวทางที่ ก.พ. หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่

ทั้งนี้ นอกจากปัญหาเรื่องการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวงที่อาจไม่ได้ มาตรฐานแล้วยังเห็นว่าปัจจุบันนี้กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ประเภทต่าง ๆ ก็ยังมีความแตกต่างกันซึ่งอาจทำให้เกิดความลักลั่นและไม่เป็นธรรม ในเชิงระบบจึงเห็นควรเปรียบเทียบกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ เพื่อให้นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังกล่าว



## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ.กระทรวง

## 3. ผลการศึกษา

จากการศึกษาวิจัย พบปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวง โดยแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

**3.1 ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินการทางวินัย** จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 ประเภท สามารถสรุปปัญหาต่าง ๆ ได้หลายประเด็น ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยโดยบุคคลซึ่งมิใช่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เช่น ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่ง เป็นต้น

2) กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการประเภทต่าง ๆ ทั้ง 16 ประเภทมีความคล้ายกัน อาจแตกต่างกันในรายละเอียดบ้าง เช่น อาจมีการสืบสวนให้ทำในทางลับ แต่เฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นไว้

3) ประเด็นกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในส่วนของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง พบว่ามีหลักการคล้ายกัน เพียงแต่อาจแตกต่างในเรื่องกรรมการสอบสวนที่บางหน่วยงานไม่ได้มีการกำหนดให้กรรมการจะต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีวุฒิการศึกษาทางกฎหมาย หรือผ่านการอบรม ในส่วนของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง พบว่าคณะกรรมการและองค์ประกอบคล้ายคลึงกัน ในประเด็นเรื่องการสอบสวนกรรมการนั้นพบว่ามีความแตกต่างกัน เช่น กรณีของข้าราชการตำรวจไม่กำหนดการคัดค้านกรณีเป็นคู่หมั้น หรือญาติเกี่ยวพันทางสมรส หรือกรณีของ



ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถคัดค้านเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ได้ รวมถึงให้สามารถคัดค้านผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการได้

4) หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน ก) การประชุมนัดแรก มีความที่คล้ายคลึงกัน แต่ทั้งนี้ยังมีบางหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการประชุมครั้งแรกไว้ว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่วัน ข) การรวบรวมพยานหลักฐาน มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่คล้ายกัน ค) การประชุมพิจารณาลงมติ อันเป็นขั้นตอนแจ้งข้อกล่าวหา และกรรมการจะทำการสรุปพยานหลักฐาน ที่ยังมีหลักเกณฑ์ที่ถกเถียงกัน โดยมีหลายหน่วยงานที่ยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิม ง) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน จ) การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนคล้ายคลึงกัน ฉ) การจัดทำรายงานการสอบสวน มีวิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน

5) ระยะเวลาการสอบสวน พบว่ามีระยะเวลาสอบสวนที่แตกต่างกัน บางแห่งกำหนดระยะเวลาแตกต่างกันออกไป เช่น กำหนด 120 วัน บางที่กำหนด 150 วัน บางที่กำหนด 180 วัน และหากต้องการขยายระยะเวลาที่กำหนดระยะเวลาที่ไม่เท่ากัน โดยข้าราชการบางประเภทกำหนด 30 วัน บางประเภท 60 วัน เป็นต้น จึงทำให้เกิดความถกเถียงในส่วนของการขยายระยะเวลา

5.1) กรณีสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน

5.2) ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มีความคล้ายคลึงกัน คือ โดยแยกกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงออกจากกัน แต่ก็มีความถกเถียงซึ่งเป็นการขาดความเป็นระเบียบทำให้เกิดเหลี่ยมล้ำไม่เป็นไปตามกฎตามแบบตามลำดับ กันในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการข้าราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ส่วนราชการหลายแห่งไม่ได้กำหนดให้มีการพิจารณาว่ากลับมาปฏิบัติราชการภายหลังหรือไม่



6) การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งลงโทษ ลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อตรวจสอบถึงมาตรฐานการลงโทษ เช่น ข้าราชการครูฯ ให้นำเสนอคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) เพื่อตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของแต่ละจังหวัด ไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบมาตรฐานทางวินัย

7) การอุทธรณ์ ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ดำเนินการควบคู่ไปกับคณะกรรมการ ก.พ. ทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน แต่ข้าราชการประเภทอื่นต้องอุทธรณ์ไปผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งอยู่ในรูปบุคคล ไม่มีรูปแบบคณะกรรมการ

8) การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญกฎหมายกำหนดว่าต้องสอบสวนภายใน 180 วัน โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนทางวินัยให้เสร็จภายใน 180 วัน เพียงแต่ในขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 180 วัน เมื่อพิจารณากรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี ในขณะที่ข้าราชการตำรวจต้องสอบสวนให้เสร็จภายใน 1 ปี ในขณะที่ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ จึงเห็นว่าการดำเนินการในส่วนนี้มีความลึกลับกันอยู่เป็นอย่างมาก

**3.2 มาตรฐานโทษ และการปรับบทการลงโทษ** จากการศึกษาการรายงานมายังสำนักงาน ก.พ. ของ อ.ก.พ. แต่ละกระทรวง พบว่ามีการลงโทษในประเด็นต่าง ๆ ที่มีมาตรฐานแตกต่างกันในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### 1) มาตรฐานการลงโทษฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของข้าราชการฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการเอาไว้ในมาตรา 82 (5) และมาตรา 85 (2) (3) นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ



กรณีละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ตามหนังสือเวียนที่ นร 0205/ว. 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 พบว่ากรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 (3) เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ

แต่ในความผิดฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันไปในคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน แต่หากมีเหตุผลอันสมควร หรือไม่มีพฤติกรรมที่แสดงว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ แม้จะเกิน 15 วัน ก็จะไม่ครบองค์ประกอบความผิด ตามมาตรา 85 (3) และไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 85 (2) กรณีดังกล่าวนี้ เป็นดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ. สามัญ ที่จะต้องพิจารณามีความเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเชิงมาตรฐานเกิดขึ้น

## 2) มาตรฐานการลงโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

จากการศึกษาพบว่าสถานการณ์ด้านทุจริตของไทยอยู่ในระดับร้าย (Anti-Corruption Organization of Thailand, 2019) และจากมาตรฐานการพิจารณาและลงโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ระหว่างผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ และผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย หรือผู้บังคับบัญชา แม้จะมีความเห็นในการปรับฐานความผิดและปรับบทลงโทษแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 95 แห่ง



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

แต่จากการศึกษามีข้อสังเกตว่าข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวน กับข้าราชการที่ถูกผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แม้ข้าราชการดังกล่าวจะมีพฤติกรรมการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ก็อาจมีผลการพิจารณาแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวน และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนหรือใต้สวน รวมทั้งการรับฟังพยานหลักฐาน

### 3) มาตรฐานการลงโทษฐานประพฤติชั่ว

จากการศึกษาพบว่า “ประพฤติชั่วคือ” หมายความว่า “ทำไม่ดีทำให้เสียชื่อเสียง เป็นการกระทำที่มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ต่าง ๆ ร้ายแรง หรืออาจทำให้เสื่อมเสีย โดยพิจารณาจากพฤติกรรมและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงาน” สำหรับประเด็นปัญหาที่พบอยู่บ่อยครั้งมีได้หลายกรณีดังต่อไปนี้

#### 3.1) กรณีประพฤติตนในทำนองชั่วสาว

ปัญหามาตรฐานการลงโทษในกรณีประพฤติตนในทำนองชั่วสาว นั้นยังคงมีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกันไป จากการศึกษาพบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น

ก) กรณี “ประพฤติตนในทำนองชั่วสาว” ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ได้ให้ความเห็นว่าควรวางบรรทัดฐานโดยยึดหลักว่ากรณีประพฤติตนในทำนองชั่วสาวต้องพิจารณาความเสียหายเป็นหลัก หากเกิดความเสียหายมาก ผู้กระทำก็มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากความเสียหายไม่มาก การกระทำนั้นถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ข) กรณี “มีชู้” คือกรณีข้าราชการหญิงผู้ถูกกล่าวหาานั้น มีคู่สมรสอยู่แล้ว แต่ไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับชายอื่นในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่แล้ว ถือว่าได้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง





ค) กรณี “เป็นซู้” คือกรณีข้าราชการขายไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับหญิงที่มีคู่สมรสอยู่แล้ว กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

3.2) กรณีปลอมลายมือชื่อ เบิกเงินเท็จ ตรวจรับไม่ถูกต้อง

ถือเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ การพิจารณาว่าร้ายแรงหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวผู้กระทำความผิดนาทุจริตหรือไม่ประกอบด้วย เช่น การปลอมลายมือชื่อเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง หรือปลอมลายมือชื่อผู้บังคับบัญชาในการรับรองเงินเดือนเพื่อใช้เอกสารดังกล่าวกู้ธนาคารเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าในการปลอมลายมือชื่อโดยการขออนุญาตผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่คนละที่ไม่สามารถลงนามในเอกสารได้และเป็นการลงนามเพื่อการทำงานและไม่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานราชการ ก็อาจไม่มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น ซึ่งอาจได้แก่กรณี

ก) ควรพิจารณาที่เจตนาของผู้เบิกเงิน ถ้าตั้งใจเบิกเงินเกินจริง เบิกไม่ถูกต้อง ทุจริต ผู้กระทำนั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าการเบิกเงินนั้นเพราะไม่มีความชำนาญ หรือไม่มีความรู้ หรือผิดหลงเล็กน้อย ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ข) กรณีตรวจรับไม่ควรถูกพิจารณาจากความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการตรวจรับ รวมถึงเจตนาของผู้ตรวจรับถ้าเจตนาทุจริต ตรวจรับไม่ตรงตามจริง หรือตรวจรับเพื่ออำนวยความสะดวกให้บุคคลอื่น โดยตนเองสมรู้ร่วมคิด กรณีนี้ถือว่าการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ในกรณีที่ผู้ตรวจรับนั้นไม่มีความรู้ไม่มีความเชี่ยวชาญ และไม่มีประสบการณ์ในการตรวจรับ ถ้าตรวจรับไม่ถูกต้อง จะเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง



### 3.3) กรณีการเสพสุรา

จากการศึกษาพบว่า การเสพสุราในขณะที่ทำงานซึ่งเป็นสถานที่ราชการนั้น เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 31 และมีโทษทางอาญาตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2560 ต้องพิจารณาประกอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2496 โดยการจะพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำการเสพสุรา อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นต้องพิจารณา ดังนี้ (1) ต้องเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ (2) เมาสุราเสียราชการ (3) เมาสุราในที่ชุมนุมจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

หากข้าราชการผู้ใดเสพสุราจนมึนเมาไม่สามารถครองสติได้ ซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้พิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี ดังนั้น หากการเสพสุราไม่ได้เสพในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ได้เมาสุราจนเสียราชการ หรือไม่ได้เมาสุราในที่ชุมนุมจนเกิดเรื่องเสียหาย หรือทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่นนี้ การพิจารณาว่าการเสพสุรากรณีใดเป็นความผิดวินัยหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเป็นยัติเสียก่อนว่า เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ หรือเมาสุราจนไม่สามารถทำราชการได้อันส่งผลให้ราชการเสียหายหรือไม่ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวทางทางกรลงโทษดังกล่าว ยึดผลประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ ผลจากการสนทนากลุ่มเห็นว่าถ้าเป็นการดื่มในที่ทำงาน ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรไล่ออก กรณีดื่มสุรานอกที่ทำงานแล้วกลับมาเมานั่งเมาในที่ทำงาน แต่ไม่ได้ทำงาน ผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพราะยังไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และกรณีข้าราชการดื่มสุราจนมึนเมา อยู่ภายนอกหน่วยงานแต่ทำให้คนทั่วไปรู้ว่าเป็นข้าราชการ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน ถือว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีการจัดงานในสถานที่ราชการ โดยหลักแล้วต้องขออนุญาต ยกเว้นสโมสร ในกรณีที่ส่วนบุคคลที่มี



ตำแหน่งเป็นพิเศษ เช่น ครู ซึ่งเป็นบุคคลที่สังคมให้ความคาดหวังว่าเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการพัฒนาเด็กและเยาวชน ควรจะมีบทลงโทษที่สูงกว่าข้าราชการทั่วไป

### 3.4) กรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร

กรณีการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน หรือแก้ไขทะเบียนราษฎรนั้น อ.ก.พ. กระทรวง ปรับบทและการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษ เป็นทุจริต บางกรณีปรับบทเป็นไม่ทุจริต ทั้งที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มได้ให้ความเห็นไว้ว่ากรณีการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนหรือแก้ไขทะเบียนราษฎร ควรพิจารณาว่า คนที่กระทำผิดมีหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ถ้าครบ 2 องค์ประกอบนี้ อาจถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนั้นอาจพิจารณาถึงจำนวนครั้งของบัตรที่สวมด้วย

### 3. สรุปผลการการสนทนากลุ่มสภาพปัญหาเกี่ยวกับดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวงจากการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus group) ของฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ.กระทรวง เพื่อสอบถามถึงความคิดเห็นสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

**3.1 ปัญหาด้านบุคลากร** การดำเนินการทางวินัยนั้นบุคลากรที่ปฏิบัติงานมีน้อย บางหน่วยงานบุคลากรขาดความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ปัญหาเกิดจากการย้ายหรือเปลี่ยนงาน เพราะต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานในระดับที่สูงกว่า ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยไม่มีประสิทธิภาพ

**3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ** ในการสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจบรรจุนั้นควรจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. ซึ่งจากการประชุมสนทนากลุ่ม โดยเฉพาะในประเด็นการลงโทษฐานทุจริต พบว่ามีทั้งให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติตามมติของ ก.พ. แต่ส่วนมากจะมีความเห็นว่าควรปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี เพราะมติดังกล่าวนั้น



มีสถานะเป็นกฎ ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ความเห็นไว้ว่าควรปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี และ คำว่า “ควร” ซึ่งแปลว่าควรทำ หรือคำกริยาควรคล้ายตาม (Office of the Royal Society, 2013) ซึ่งเมื่อถ้อยคำมีความชัดเจนตามหลักการ ตีความ (Panupong, 1998) ยังผลให้ถือว่าเป็นการให้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา (Notaya & Sarapong, 2021) ตามหลักนิติธรรม (Chenguan, 2017) เพียงแต่ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ในกรณี ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะลงโทษ “ปลดออก” จะต้องมิเหตุผลมายืนยันให้มีน้ำหนักกว่ามติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอและชัดเจนว่าได้กระทำการทุจริต

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นวามติ ครม. มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า กำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจ การออกกฎหมายจำกัดอำนาจดุลพินิจให้เป็นอำนาจผูกพันจึงน่าจะขัดต่อหลักการทางกฎหมายข้าราชการพลเรือน

### 3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปรับฐานความผิดมีปัญหาเกี่ยวกับการปรับบทความผิด สามารถแบ่งออกได้ 2 กรณี ดังนี้

#### 1) กรณีกระทำโดยเจตนากับการกระทำโดยประมาท

ในกรณีกระทำโดยเจตนากับการกระทำโดยประมาท ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ความเห็นว่ากรณีที่เป็นความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นการกระทำโดยเจตนา นั้น จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสามารถนำบทกฎหมายมาปรับได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประมาทต้องพิจารณารายละเอียดตามพยานหลักฐานว่าผู้ถูกร้องเรียนนั้น มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ เช่น การตรวจรับ การเบิกเงินที่จต้องพิจารณาว่าผิดหลงหรือไม่ ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

#### 2) กรณีการทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดวินัยหลายฐาน

การทำความผิดกรรมเดียวเป็นความผิดทางวินัยหลายฐาน นั้น สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การปรับบทความผิดจึงต้องปรับความผิดทุกฐานในการกระทำผิดกรรมเดียว และต้องระบุนฐานความผิดพร้อมระบุมาตราข้อกฎหมายที่กำหนดเป็นความผิดด้วย เช่น ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่าแสพสุราขณะปฏิบัติ



หน้าที่ราชการ และกระทำการลงนามในเอกสารเบิกจ่ายเงินของทางราชการ ผิดพลาดไป จนเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ กรณีนี้เห็นได้ชัดว่ามี พฤติกรรมการเสพสุรา ที่เข้าเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2496 ซึ่งมีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ดังนั้น จึงต้องปรับ เป็นฐานความผิดประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตาม มาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีดังกล่าวต้องปรับฐานความผิดทุกฐานที่พฤติกรรมการ กระทำสอดคล้องกับฐานความผิดด้วย เช่น ต้องปรับฐานความผิด ฐานไม่ตั้งใจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ตามมาตรา 82 (3) อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงด้วย

#### 4. บทสรุป

จากการศึกษาจะเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย มีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนกระบวนการใน การดำเนินการทางวินัยที่มีมาตรฐานการดำเนินการและการลงโทษที่แตกต่างกัน อีกทั้งการปรับฐานความผิดและปัญหามาตรฐานการลงโทษทางวินัยที่สลับกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่มีการปรับฐาน ความผิดแตกต่างกัน และเมื่อมีการปรับฐานความผิดที่แตกต่างกัน เช่น ฐานทุจริต ประพฤติชั่ว ชู้สาว และละทิ้งหน้าที่ ผลจากความสลับกันของมาตรฐานการลงโทษ วินัยข้างต้นจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัยและส่งผล ให้ระบบกฎหมายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน



## 5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดให้มีคณะทำงานกลั่นกรองเรื่องก่อนเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาที่ไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ดำเนินการควรมีหลักเกณฑ์ว่าสามารถมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาในระดับใดบ้าง

3) ในการสั่งลงโทษทางวินัย ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจะสามารถสร้างความเป็นธรรมมากกว่าการพิจารณาลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาเพียงคน

4) ควรพัฒนาทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรด้านวินัย และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. กระทรวง

5) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์กลาง เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

6) ควรเพิ่มโอกาสความก้าวหน้า หรืออัตรากำลังคนในสวนงานวินัยเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านวินัย

## 6. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้ ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)



## References

- Amornwat, P. (2016). **Legal principles concerning disciplinary action.** Bangkok: Winyuchon Press, (In Thai)
- Anti-Corruption Organization of Thailand. (2019). “**Thai**” **corruption ranked 99 out of 180 countries, hot issues.** Last modified n.d. Retrieved September 3, 2019, from <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1289/4/> (In Thai)
- Chenguan, P., Pol.Lt.Col. (2017). **Consideration of offenses and punishments.** n.p.: Office of Public Sector AntiCorruption Commission, (In Thai)
- Office of the Royal Society. (2013). **Royal Institute dictionary 2011.** Bangkok: Royal Institute. (In Thai)
- Panupong, A. (1998). “Legal interpretation.” **Journal of Law** 26(3), 546-567. (In Thai)
- Notaya, S. & Sarapong, T. (2021). “Legal problems of inflicting punishments on civil servant guilty of grave disciplinary: a case study of malfeasance.” **Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal** 9(1), 14-24. (in Thai)