

ปัญหาการดำเนินการทางวินัย

“การดำเนินการทางวินัยคือ กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นวิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนหรือสอบสวน การพิจารณาความผิดและโทษการสั่งลงโทษหรือคงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่นการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น<sup>1</sup>

4.1 การสืบสวน

การสืบสวนทางวินัยมี 2 กรณีคือ

ก. การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่การสืบสวน เมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้ามีมูลก็ดำเนินการต่อไป ถ้าไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่ควรจะทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการผู้นั้น ทั้งในด้านชื่อเสียงขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนความดีความชอบและโอกาสที่จะก้าวหน้าของข้าราชการผู้นั้น หากการสอบสวนใช้เวลานาน<sup>2</sup> เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 ให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการสอบสวน เรื่องที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติราชการโดยมิชอบ ซึ่งยังคงถือ เป็นแนวทางปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบันว่าการพิจารณาสอบสวนหรือสืบสวนของกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดว่าจะไต่ผล เป็นเวลานานหลาย ๆ เดือน ซึ่งล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้บางที่ก็ส่งเรื่องให้ผู้ถูกกล่าวหารายงานชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยตนเอง การดำเนินเรื่องเช่นนี้อาจเป็นโอกาสให้ผู้ทุจริตทำการแก้ไขบิดเบือนพยานหลักฐานได้ ทางที่ดีควรจะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ถูกกล่าวหาขึ้นไป เป็นผู้สืบสวนทางลับ

<sup>1</sup> ประวิฬ ๗ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญภาค 2 (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. พิมพ์ครั้งที่ 2 (2523) บทที่ 3 หน้า 3-3

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกันหน้า 3-4

โดยสงวนนามผู้กล่าวหาไว้ก่อน ถ้าเรื่องมีมูลความจริงจึงส่งสอบสวนตามระเบียบราชการ ซึ่งจะ  
 ใดขอเท็จจริงที่ถูกต้องแน่นอนกว่าและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติยิ่งขึ้น<sup>3</sup> แต่ไม่มีกฎหมาย  
 และระเบียบราชการที่กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าต้องกระทำ ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่ค่อยมีผู้บังคับบัญชา  
 คนใดใช้วิธีนี้ หากมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการในหน่วยงานว่ากระทำผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชา  
 ก็มักจะใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงแทน ซึ่งในเรื่องนี้ไม่เคยมีปัญหาขึ้นมาสู่  
 การพิจารณาของ ก.ม.

ข. การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย การสืบสวนประเภท  
 นี้ก็กำหนดอยู่ในกฎ ก.พ.ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ในความผิด  
 ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้  
 ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสามารถส่งลงโทษ  
 ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก็ได้ วิธีการ  
 สืบสวนกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ จึงสามารถทำการสืบสวนโดยวิธีใดก็ได้  
 เพื่อให้ได้ความจริงโดยไม่ผิดกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เคยมีปัญหามาสู่การพิจารณาของ  
 ก.ม.หลายเรื่องโดย ก.ม.ได้อธิบายการพิจารณาว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามทำการสืบสวน  
 ให้ได้ความจริงให้ปรากฏชัดแจ้งว่าข้าราชการผู้นั้นมีเจตนาจะละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มี  
 เหตุผลอันสมควร มิใช่เพียงขาดราชการไปเกินกว่า 15 วันติดต่อกัน โดยไม่ติดต่อกันเหตุผล  
 ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ผู้บังคับบัญชาก็ส่งลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการทันทีไม่ได้ เพราะอาจมี  
 เหตุผลอื่น ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นไม่อาจแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบในขณะนั้นได้ จึงให้ถือเป็นหน้าที่  
 ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องพยายามติดต่อกับข้าราชการผู้นั้นบิดามารดา สามีภรรยาญาติพี่น้อง  
 เพื่อนหรือบุคคลที่อยู่อาศัยด้วยเพื่อทราบ เหตุผลที่แท้จริงและส่งลงโทษได้อย่างถูกต้อง ไม่ให้เกิด  
 ปัญหาการส่งลงโทษโดยผิดพลาดในภายหลัง

ตัวอย่าง นายประทีป ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 2 ได้หยุดราชการติดต่อกัน  
 ในคราวเดียวกันเป็นเวลายาวเกินกว่า 15 วัน โดยไม่แจ้งให้ทางราชการทราบสาเหตุแต่อย่างใด  
 เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบประวัติแล้ว ปรากฏว่านายประทีป  
 มีประวัติเคยป่วยเป็นโรคประสาท และไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลศรีธัญญาหลายครั้ง มหาวิทยาลัย  
 จึงได้ให้เจ้าหน้าที่ไปติดต่อกับโรงพยาบาล แต่ไม่ปรากฏว่านายประทีปได้ไปรับการรักษาตัวที่  
 โรงพยาบาลแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงโทษให้นายประทีป ออกจากราชการ

<sup>3</sup> หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.263/2495 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2495

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัย  
 เพียงแต่สอบถามไปที่โรงพยาบาลศรีธัญญาเท่านั้น ยังไม่เพียงพอ ควรจะสอบถามไปยังบ้าน  
 ที่นายประทีปพักอาศัยด้วย จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยมีจดหมายลงทะเลเป็นตอบรับสอบถามไปยังบ้านพัก  
 ของนายประทีปเพื่อทราบสาเหตุด้วย ซึ่งมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้รับ  
 อ.ก.ม. จึงมีมติให้สอบถามไปยังโรงพยาบาลศรีธัญญาเพื่อขอทราบประวัติเกี่ยวกับการป่วยและ  
 รักษาตัว ของนายประทีปโดยละเอียด รวมทั้งขอทราบความเห็นของแพทย์ ซึ่งทางโรงพยาบาล  
 ศรีธัญญาได้แจ้งประวัตินายประทีปให้ทราบโดยระบุว่า นายประทีปป่วยเป็นโรคจิต เนื่องจากเคย  
 ตึกยาเสพติด มีอาการประสาทหลอน อาการหูเลื่องมากแล้ว แต่ยังไม่หายขาด ได้ครบกำหนด  
 มาโรงพยาบาลเพื่อพบแพทย์นานแล้ว แต่นายประทีปไม่ใคร่มาติดต่อกับที่นัดหมาย อ.ก.ม. ได้  
 พิจารณาจากประวัติ เห็นว่านายประทีปมีพี่ชายซึ่งเป็นข้าราชการคนหนึ่ง จึงได้ให้เจ้าหน้าที่ติดต่อ  
 กับพี่ชายของนายประทีป ได้ทราบว่า นายประทีปแยกไปเช่าห้องพักอยู่ลำพังคนเดียว เจ้าหน้าที่  
 ได้ขอให้ช่วยติดตามหาตัวนายประทีปไปตามโรงพยาบาลโรคจิตต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ แต่ไม่พบ  
 ตัว ในระหว่างนั้นเอง นายประทีปได้กลับไปมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นเวลาหลังจากได้ขาดราชการ  
 ไปประมาณสามเดือนเศษแล้ว โดยแจ้งว่าผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้ตนเดินทางไปราชการต่างจังหวัด  
 ประมาณ 2-3 เดือน ตนจึงได้รับเดินทางไปที่ โดยได้ไปพักกับเพื่อนที่ต่างจังหวัด เมื่อ  
 เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแจ้งว่าได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการแล้ว นายประทีปก็ได้ออก  
 ไปโดยไม่ใคร่แจ้งโต้แย้งแต่ประการใด มหาวิทยาลัยได้รายงานให้ทบวงมหาวิทยาลัยทราบหลัง  
 จากนั้นพี่ชายของนายประทีปได้นำตัวนายประทีปส่งโรงพยาบาลเพื่อรับการรักษาต่อไป อ.ก.ม.  
 พิจารณาแล้วเห็นว่านายประทีป ขาดราชการไปเนื่องจากป่วยเป็นโรคจิตไม่ใคร่มีเจตนาละทิ้ง  
 หน้าที่ราชการ นายประทีปไม่มีความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ อ.ก.ม. จึงมีมติให้ยกเลิกคำสั่ง  
 ลงโทษไล่ออกจากราชการและสั่งให้นายประทีปออกจากราชการ เนื่องจากเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติ  
 หน้าที่ราชการของตนได้ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 พ.ศ. 2518 เพื่อพักรักษาตัวต่อไป<sup>4</sup>

จากกรณีดังกล่าวทำให้เห็นว่าการสืบสวนเพื่อให้ได้ความจริงก่อนสั่งลงโทษทาง  
 วินัยแก่ข้าราชการ เป็นสิ่งจำเป็น และเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษเพียงใด ซึ่งข้าราชการผู้นั้น  
 อาจไม่ใคร่กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาก็ได้ แต่กรณีอื่น ๆ ผู้บังคับบัญชาก็อาจไม่จำเป็นต้องสืบสวน

<sup>4</sup> มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 6/2524  
 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2524

มากขนาดนี้ กรณีนี้ เนื่องจากมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่านายประทีปเจ็บป่วยทางจิตมากกว่าเจตนา ละทิ้งหน้าที่ราชการ อ.ก.ม. จึงได้ให้สืบสวนจากหลาย ๆ ทางจนได้ความจริงปรากฏขึ้น

#### 4.2 การสอบสวน

การสอบสวนทางวินัยแบ่งเป็น 2 ประเภท

ก. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย คือการสอบสวนที่กฎหมาย ไม่ได้บังคับให้ต้องกระทำ เช่นการสอบสวนทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงหรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง ก่อนดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาตามส่วนราชการต่าง ๆ มักจะใช้วิธีการประเภทนี้ก่อนสั่งดำเนินการทางวินัยในทันที โดยไม่ได้คำนึงถึงพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอ จะดำเนินการทางวินัยแล้วหรือไม่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีทั้งผลดีและผลเสียคือ

ผลดี ทำให้ได้ทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีมูลพอที่จะดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการ ผู้นั้นหรือไม่ ถ้ามีมูลก็จะสั่งดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าไม่มีมูลก็สั่งให้ยุติเรื่อง จุดมุ่งหมาย เพื่อจะได้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการผู้นั้น เพราะการสั่งสอบสวนหรือดำเนินการทาง วินัยในทันที นอกจากจะทำให้ข้าราชการผู้นั้นเสียสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในระหว่างถูกสอบสวน แล้วยังต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและเกิดผลเสียต่อหน่วยงาน โดยส่วนรวมอีกด้วย

ผลเสีย ผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มักใช้วิธีการประเภทนี้มากแม้พยานหลักฐานค่อนข้างจะ ชัดเจนอยู่แล้วว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดจริง ทำให้การสอบสวนลงโทษทางวินัยต้องล่าช้า เสียเวลาโดยไม่จำเป็น และบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการได้ เช่น ข้าราชการ ผู้นั้นรีบชิงลาออกจากราชการไปเสียก่อนที่จะถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือใช้อำนาจ หน้าที่ทำลายพยานหลักฐานต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการลงโทษได้ หรือความล่าช้า ดังกล่าวทำให้ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ทางราชการได้ เนื่องจากขาด อายุความหรือผู้ทุจริตได้ย้ายถ่ายเททรัพย์สินไปจนหมด เป็นต้น ซึ่งผลจากกรณีดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาซึ่งมูลความผิด เจ้าสังกัดของ ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยทันที แต่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง แก่ผู้ถูกกล่าวหา สำนักงาน ป.ป.ป. จึงขอหารือว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้รับเรื่องจาก ประธานกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว จะถือได้หรือไม่ว่าผู้บังคับบัญชาได้รู้แล้วว่ามีผู้ใดที่ผู้บังคับบัญชาได้

กระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพราะเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้  
 สอบสวนจนได้ความว่ามีมูลความผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่มีเหตุผลหรือข้ออ้างหรือความจำเป็น  
 ประการใดที่จะต้องตั้งกรรมการสอบสวนเท็จจริงขึ้นอีก เพราะหากยังปฏิบัติเช่นนี้ จะทำให้การ  
 ดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องล่าช้ามากและเป็นเหตุให้ส่วนราชการบางแห่งใช้การปฏิบัติ  
 ดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการถ่วงเวลาหรือหน่วงเวลาการดำเนินการ  
 สอบสวนทางวินัยให้ยืดเยื้อ นานออกไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ป.  
 ส่งเรื่องซึ่งมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานครบถ้วน ให้แก่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 ผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน  
 และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แล้ว ผู้บังคับบัญชาของ  
 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มีเหตุที่จะต้องตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นอีก<sup>5</sup>

ซึ่งขณะนี้ได้ทราบว่า ทางสำนักงาน ป.ป.ป. ได้กราบพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมาย  
 ของ ป.ป.ป. ให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย โดยได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว  
 และกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ข. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่า  
 กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายบังคับให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการ  
 สอบสวนก่อนพิจารณาสั่งลงโทษ<sup>6</sup> ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.<sup>7</sup>

ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้มีอำนาจสั่ง  
 บรรจุตามข้อ 24 ของกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) เห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรสอบสวน ให้ผู้มี  
 อำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้  
 จะต้องแจ้งขอกกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนขอกกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ  
 โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้อโอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐาน  
 เข้าสืบแกขอกกล่าวหาใดด้วย

<sup>5</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่  
 สร.0601/811 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2524

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86

<sup>7</sup> กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกระหวางทบวงกรม

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ที่มีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งสูงกว่า เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสองได้

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. (กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 พ.ศ.2528) เว้นแต่กรณีที่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้<sup>8</sup> คือ

(1) กรณีกระทำความผิดซึ่งเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.<sup>9</sup> ดังนี้

ก) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

ข) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้ว เห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือเห็นว่ามีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(2) กรณีผู้กระทำผิดได้ด้อยค่ารับสารภาพ เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อคณะกรรมการสอบสวน

ปัญหาที่เกิดจากการสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีมากมายหลายประการและหลายสาเหตุทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย อันได้แก่ ผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรรมการสอบสวน นิติกร ผู้สั่งลงโทษ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอันเกิดจากตัว ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ผู้ถูกสอบสวน พยานต่าง ๆ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้เกิดปัญหาและกระทบถึงความ เป็นธรรมถูกต้องที่ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนจะได้รับ เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดเท่าที่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นปัญหาพอนำมาประมวลไว้ในที่นี้ได้ดังนี้

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 87 โดยอนุโลม

<sup>9</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

1. ปัญหาความคับทกกฎหมาย คับทกกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้เพียงมาตราเดียวคือมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ส่วนรายละเอียดในวิธีการดำเนินการสอบสวน เป็นไปตามกฎ ก.พ. ซึ่งฉบับเดิมคือกฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลา 10 ปี ได้พบว่ามีข้อบกพร่องบางประการ ก.พ. จึงได้ยกเลิกและออกกฎ ก.พ. ฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับคือกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2528 เป็นต้นไป ซึ่งข้อบกพร่องที่มีการแก้ไขใหม่นั้นได้กล่าวเปรียบเทียบไว้แล้วในบทที่ 2 กฎ ก.พ. ฉบับใหม่ เพิ่งใช้บังคับเพียงปีเดียวจึงยังไม่อาจทราบปัญหาข้อบกพร่องใหม่ได้อย่างชัดเจน

#### ตัวอย่างการสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามคับทกกฎหมาย

มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งลงโทษไล่นายถาวร ตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล 1 ออกจากราชการ เพราะได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้านัดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 75 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีกรณีกระทำผิดคือ เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2526 ได้ทำลายทรัพย์สินของทางราชการ และเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2526 บุคคลดังกล่าวได้บันดาลโทษแก่บุคคลอื่นตกจากชั้นที่ 5 ของอาคารโรงพยาบาลได้รับบาดเจ็บสาหัสและนายถาวร หลบหนีและละทิ้งหน้าที่ราชการไป

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาแล้วไม่มีความเห็นมหาวิทยาลัยสั่งลงโทษไล่นายถาวร ออกจากการานั้นเหมาะสมกับกรณีความผิดแล้วให้ตอบรับทราบได้

โดย อ.ก.ม. ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากพยายามให้การต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนโดยมีบุคคลอื่นซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยในระหว่างการสอบสวนเป็นการไม่ชอบด้วยกฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ข้อ 11 ที่ประชุมจึงมีมติให้แจ้งข้อสังเกตให้มหาวิทยาลัยได้ระมัดระวังให้คณะกรรมการสอบสวนที่จะได้รับแต่งตั้งในโอกาสต่อไปได้ถือปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ดังกล่าวโดยเคร่งครัดด้วย<sup>10</sup>

<sup>10</sup> มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 1/2527

2. ปัญหาความผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ซึ่งได้แก่ตัวบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชา เช่นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ 6 ลงมาได้แก่อธิบดี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ 9 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นต้น สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคือผู้มีอำนาจตามข้อ 24 ของกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งได้แก่ อธิการบดีโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย สำหรับข้าราชการระดับ 9 ลงมา และปลัดทรวงมหาวิทยาลัยโดยอนุมัติของ ก.ม.สำหรับข้าราชการระดับ 10 และข้าราชการในตำแหน่งศาสตราจารย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งอธิการบดีและปลัดทรวงมหาวิทยาลัยไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไม่มีอำนาจโดยลำพังตนเอง จะต้องสั่งโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.และ ก.ม.จึงจะทำให้มีฐานะเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามกฎหมายจะต้องควบคู่กันไปตลอดเวลา ซึ่ง ก.ม.ได้เคยวินิจฉัยว่า การสั่งการของอธิการบดีตามลำพังแม้จะนำมาเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยอนุมัติในภายหลังก็ไม่ถือว่าเป็นการสั่งการของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และ ก.ม.ได้เคยวินิจฉัยว่าการที่อธิการบดีได้สั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเนื่องจากเจ็บป่วยเรื้อรังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอตามมาตรา 96 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิการบดีจะต้องสั่งโดยผ่านการอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย (รายละเอียดอีกกล่าวไว้ในบทที่ 5 ว่าด้วยการลงโทษ) แต่ในขณะเดียวกัน อธิการบดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการได้โดยลำพังโดยไม่ผ่าน อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย อธิการบดีลงนามในคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ เนื่องจากสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการโดยไม่ผ่าน อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และอธิการบดีโดยไม่ผ่าน อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เช่นเดียวกันได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าเรื่องเหล่านั้นเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเหตุใด ก.ม.จึงได้เลือกปฏิบัติเช่นนั้น จริงอยู่ข้าราชการที่ลาออกจากราชการและถูกสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าจะต้อนำเรื่องไปให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยอนุมัติก่อนที่อธิการบดีจะสั่งการก็อาจไม่เกิดประโยชน์อันใดและก่อความยุ่งยากมากที่เดียว แต่ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจอธิการบดีทำได้เองโดยไม่ผ่านการอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย จะถือว่าสั่งไปโดยอาศัยอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 โดยเทียบเคียงว่าอธิการบดีมีฐานะเทียบเท่า



อธิการบดีไม่ได้ เพราะไม่ได้ทำทุกกรณี เหมือนกันหมดและอธิการบดี เป็นผู้ออกคำสั่งแก่ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาไม่ใช่แค่ระดับ 8 ลงมาตามมาตรา 44 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการอนุโลมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไม่ได้อนุโลมนำมาทั้งหมด และในขณะที่เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเองก็ไม่ได้บัญญัติในส่วนที่อนุโลมนำมาใช้ชัดเจนก่อให้เกิดความคลั่งในการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย และก่อให้เกิดความสับสนแก่มหาวิทยาลัยว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร และก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป เพราะเรื่องนี้ได้เคยมีการถกเถียงกันใน ก.ม. และ อ.ก.ม. มาหลายครั้งแล้ว แต่จากแนวทางการปฏิบัติของ ก.ม. ดังกล่าวข้างต้นพอจะเข้าใจได้ว่าถ้าเป็นกรณีการออกคำสั่งที่มีผลเสียต่อผู้ที่ถูกออกคำสั่ง อธิการบดีจะต้องสั่งการโดยมติอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลเสียหายกระทบโดยตรงต่อตัวผู้ถูกออกคำสั่ง เช่นการส่งอนุญาตการลาออกหรือสั่งให้ออกที่เป็นความประสงค์ของผู้ถูกสั่งให้ออกก็ไม่ตองนำเสนอ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ส่วนการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากเป็นการตั้งเรื่องเพื่อสอบสวนให้ได้ความจริง ยังไม่มีผลเสียหายโดยตรงต่อผู้ถูกสั่ง จึงไม่ตองนำเสนอ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยพิจารณา อธิการบดีสั่งการใดเองตามกฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้สั่งบรรจุก็ตาม

3. ปัญหาตามกรรมการสอบสวน กรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ใช่นักงานสอบสวนโดยอาชีพ เหมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือข้าราชการหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจสอบสวนโดยตรง กรรมการสอบสวนคือข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ ที่ถูกสั่งให้มาทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน เฉพาะกรณีส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนมากนัก จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าการสอบสวนผิดไปจากหลักเกณฑ์ของทางราชการ เสมอไม่มากก็น้อย แม้ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาจะกำหนดให้กรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นนิติกร หรือได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ตาม แต่ในความเป็นจริงบุคคลเหล่านั้นส่วนหนึ่งก็ยังคงไม่ได้เป็นผู้ที่รู้และเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง นอกจากความไม่รู้ไม่เชี่ยวชาญดังกล่าวอาจทำให้เกิดการกระทำที่ผิดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ยังมีผลทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานการสอบสวนและผู้ถูกกล่าวหาไม่รัดกุมและไม่ค่อยอย่างเต็มที่ เหมือนพนักงานสอบสวนอาชีพซึ่งแม้แต่พนักงานสอบสวนอาชีพก็ยังมีผลแตกต่างกัน ถ้าประสบการณ์ความชำนาญแตกต่างกัน ดังนั้นโอกาสที่ผลการสอบสวนทางวินัยจะล้มเหลวไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดจึงมีสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต พยานหลักฐานไม่ปรากฏชัดเจน และผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสพการณ์



ก็อาจเกลี้ยกล่อมให้ผู้ถูกสอบสวนให้การรับสารภาพหรือให้การ เป็นประโยชน์แก่การสอบสวนโดยการ ตกปากรับคำว่ามีอะไรมา ซึ่งกรรมการสอบสวนเองก็ไม่ทราบระเบียบกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้นว่า เป็นเรื่องร้ายแรงเพียงใด ทำให้ผู้ถูกสอบสวนหลงผิดและต้องรับผลร้ายมากกว่าที่ควรจะเป็น นอก จากนี้ ผู้ถูกสอบสวนจะต้องต่อสู้คดีและหาพยานหลักฐานมาสืบแกชอกกล่าวหาตามลำพังเอง โดยไม่มี หมายช่วยแก้ต่างช่วยหาพยานหลักฐาน เหมือนกับผู้ที่ถูกดำเนินคดีในศาล จึงมักจะเข้าใจประเด็นผิด และหลงในข้อต่อสู้ ไม่เข้าใจว่าจะหาพยานหลักฐานอะไรมาหักล้างชอกกล่าวหาได้

6. ปัญหาความพยานหลักฐาน พยานหลักฐานก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ผู้ถูกสอบสวนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะผู้ถูกสอบสวนได้รับความยากลำบากในการหาพยานมาหักล้างชอกกล่าวหา ถ้าเป็นพยานบุคคล พยานก็มักจะไม่อยากมาเป็นพยานให้แก่บุคคลที่ถูกทางราชการดำเนินการสอบสวน ทางวินัย เพราะถือว่าไม่ใช่ธุระของตนและอาจถูกผู้บังคับบัญชา เพ่งเล็งได้ ถ้ามาให้ถ้อยคำโดย หลีกเลียงไม่ได้พยานก็มักจะไม่ได้ถ้อยคำอย่างชัดเจน ถ้าเป็นพยานเอกสารผู้ถูกกล่าวหาที่มักจะ มีความลำบากในการขอ เอกสารจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาหักล้างชอกกล่าวหาแทน มักจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เป็นคุณพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะพิจารณาให้ได้ว่าเท่าที่จำเป็น แต่ปัญหาคความพยานหลักฐานเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้น หากเป็นการ ดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวน เพราะส่วนราชการต่าง ๆ ยินดีให้ความร่วมมือโดยถือว่าเป็น เรื่องของทางราชการไม่ใช่เรื่องส่วนตัว และในความเป็นจริงกรรมการสอบสวนมักจะเข้าใจ ว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องค้นหาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้ เพื่อแสดงให้เห็นผู้บังคับบัญชาเห็นว่า มีสมรรถภาพมากกว่าที่จะพยายามค้นหาความจริงว่าผิดถูกอย่างไร โดยวางใจเป็นกลางอย่างแท้จริง ดังนั้นการค้นหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนจึงมักจะมุ่งที่จะหาในทางที่เป็นผลเสียต่อ ผู้ถูกสอบสวนมากกว่าที่จะเป็นผลดี

ก.พ. เองก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้มีมติเวียนให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กำชับ เจ้าหน้าทีในสังกัดให้ระมัดระวัง เรื่องการให้ถ้อยคำในการสอบสวนของข้าราชการที่เป็นผู้กล่าวหา หรือพยาน ซึ่งให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือให้ถ้อยคำหลายครั้งไม่ตรงกัน โดยมีเจตนาบิดเบือนความจริง เช่นชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาหรือ เจ้าหน้าทีผู้ทำหน้าที่สอบสวนขอเท็จจริงอย่างหนึ่ง หรือทำบันทึกชี้แจง ขอเท็จจริง มอบให้ผู้ถูกลงโทษยื่นประกอบอุทธรณ์แตกต่างไปจากที่เคยให้ถ้อยคำหรือชี้แจงไว้ใน ชั้นสอบสวน เป็นต้น ทำให้การสอบสวนพิจารณาไม่ได้ความจริงและยุติธรรม เสียหายแก่ทาง ราชการ การให้ถ้อยคำกลับไปกลับมาโดยเจตนาช่วยเหลือกันนี้ เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยและ

บางกรณีอาจ เป็นความคิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการได้ ฉะนั้น เมื่อมีการสอบสวนหรือดำเนินการทางวินัยไม่ว่า เป็น เรื่องร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม ก็ขอให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ทำหน้าที่สอบสวนแจ้งให้ข้าราชการที่มา เป็นผู้กล่าวหาหรือพยานทราบ เรื่องนี้ ด้วย หากปรากฏว่ามีข้าราชการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการ ทางวินัยตามควรแก่กรณี ซึ่ง ก.ม. ใดพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับมติของ ก.พ. จึงให้แจ้ง มหาวิทยาลัย/สถาบันในสังกัด เพื่อทราบและถือ เป็นหลักปฏิบัติต่อไป<sup>11</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>11</sup> มติ ก.ม.ครั้งที่ 2/2529 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2529

#### 4.3 การให้พักราชการ

การให้พักราชการ คือการสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างการสอบสวน พิจารณาทางวินัย หรือระหว่างถูกฟ้องคดีอาญา หรือระหว่างต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และงดเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินอื่น ๆ ที่จ่ายเป็นรายเดือนตลอดจนเงินช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ก่อน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อป้องกันมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือเพื่อมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการในประการอื่น และถ้าสอบสวนพิจารณาได้ความเป็นสัจย์ว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะได้สั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกตั้งแต่วันพักราชการได้<sup>12</sup>

#### หลักเกณฑ์และวิธีการ

##### 4.3.1 กรณีที่อาจสั่งพักราชการได้มี 2 กรณี คือ<sup>13</sup>

(ก) มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้ง

กรรมการสอบสวน

ก.พ. ได้มีมติว่าคำสั่งพักราชการต้องออกหลังจากแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คำสั่งพักราชการที่ออกก่อนตั้งกรรมการสอบสวน เป็นคำสั่งที่สั่งโดยไม่มีอำนาจ และไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย<sup>14</sup>

(ข) มีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4.3.2 เหตุที่จะสั่งพักราชการ เมื่อมีกรณีที่อาจสั่งพักราชการแล้วก็ยังสั่งพักราชการไม่ได้จนกว่าจะมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ<sup>15</sup>

<sup>12</sup> ประวิฬ ๗ นคร กับคณะฯ ; อ้างแล้ว หน้า 3-80

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 90

<sup>14</sup> มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ สร 0906/113771 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2519

<sup>15</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา

(ก) กรณีที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญานั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติ หรือพฤติกรรมอันไม่มาไว้วางใจ และผู้มีอำนาจเห็นว่าถ้าให้อยู่ในหน้าที่ราชการ อาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(ข) มีพฤติกรรมแสดงว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน หรือพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(ค) ข้าราชการผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกคุมขัง หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และถูกคุมขังหรือต้องจำคุกมาเป็นเวลาดังกล่าวเกินกว่าสิบห้านวันแล้ว เนื่องจากผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

#### 4.3.3 ระยะเวลาการพักราชการ

ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณา 16

คำว่าสอบสวนพิจารณา มีความหมายดังนี้

- ในกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนในความผิดร้ายแรง หมายถึง การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน และการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจในขั้นตอนที่ต่อจากการสอบสวน

- ในกรณีต้องหาคดีอาญา หมายถึง การสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการพิจารณาของพนักงานอัยการ แจ่งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้นั้น หรือการพิจารณาของศาล ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาค้วย

- ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา หมายถึง การพิจารณาของศาลจนคดีถึงที่สุด ซึ่งอาจจะถึงที่สุดโดยโจทก์ถอนฟ้อง หรือโจทก์จำเลยไม่คู่ควรหรือฎีกา หรือศาลฎีกาได้พิพากษาแล้ว

#### ตัวอย่างของ ก.พ.

อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ถูกสั่งตั้งกรรมการสอบสวนในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถูกสั่งพักราชการ แต่การลงโทษดังกล่าวเกินอำนาจของจังหวัด

จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้กรมเจ้าสังกัดพิจารณา กรมสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการอื่น  
ที่ร่วมกระทำผิด ส่วนการลงโทษลดชั้นเงินเดือนนั้น ให้รอฟังผลการสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน  
เช่นนี้ เรื่องยังไม่ถึงที่สุด เมื่อกรมยังมีได้พิจารณาดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ได้กำหนดอำนาจไว้ ก็คงถือว่ากรณียังอยู่ในระหว่างการสอบสวน  
พิจารณา จะสั่งให้กลับเข้ารับราชการยังไม่ได้<sup>17</sup>

#### 4.3.4 การสั่งพักราชการ เมื่อมีเรื่องหลายกรณีหรือกรณีอื่นเพิ่มขึ้น<sup>18</sup>

(ก) กรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา  
หรือตองหาว่ากระทำความผิดอาญาหลายคดี ถ้าจะสั่งพักให้สั่งพักทุกสำนวนและทุกคดี

(ข) กรณีสั่งพักราชการไว้แล้วภายหลังมีกรณี หรือคดีเพิ่มขึ้น ก็ให้  
สั่งพักในสำนวนหรือคดีที่เพิ่มขึ้นด้วย

ก.พ. ได้เคยมีมติกรณีสั่งให้ข้าราชการพักราชการเพราะ  
ถูกฟ้องคดีอาญา ต่อมาคดีถึงที่สุดโดยศาลพิพากษายกฟ้อง แมกรมเจ้าสังกัดจะพิจารณาเห็นว่า  
เรื่องนั้นยังมีมูล เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนอีก  
ก็จะต้องสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามเดิมเสียก่อน เพราะกรณีการสั่งพักราชการ  
อันมีมูล เนื่องมาจากการถูกฟ้องคดีอาญาหมดไปแล้ว เมื่อกรมเจ้าสังกัดตั้งกรรมการสอบสวนใน  
ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว จะสั่งพักราชการ เพราะถูกตั้งกรรมการสอบสวนใหม่อีกก็ได้<sup>19</sup>

#### 4.3.5 วันพักราชการ

หลัก ห้ามมิให้สั่งพักย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่<sup>20</sup>

(ก) ผู้ถูกสั่งพักราชการ ถูกคุมขังหรือจำคุก ให้พักย้อนไปถึงวันที่  
ถูกคุมขังหรือจำคุก

(ข) ถ้าสั่งพักราชการไว้แล้วไม่ถูกต้อง จะต้องสั่งใหม่ก็ให้สั่งย้อน  
ขึ้นไปถึงวันที่สั่งพักราชการตามคำสั่งเดิม

<sup>17</sup> มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงจังหวัดพิจิตร ที่ สร 0905/2452 ลงวันที่  
17 มกราคม 2511

<sup>18</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2518) ข้อ 4

<sup>19</sup> มติ ก.พ. ตอบขอหารือกรมตุลาการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0709/6712  
ลงวันที่ 11 มกราคม 2523

<sup>20</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2518) ข้อ 5

#### 4.3.6 คำสั่งพักราชการ<sup>21</sup>

ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ออกคำสั่งพักราชการ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของทางราชการ ระบุชื่อผู้ถูกสั่งพร้อมทั้งกรณีและเหตุที่สั่งให้พักราชการด้วย และให้แจ้งให้ผู้ถูกสั่งพักทราบโดยพลัน ถ้าแจ้งไม่ได้ให้ปิดสำเนาคำสั่งไว้ ณ ที่ทำการของผู้นั้น และแจ้งโดยหนังสือไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังที่อยู่ของผู้นั้น

#### 4.3.7 ผลของการถูกสั่งพักราชการ

ผู้ถูกสั่งพักราชการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการตลอดเวลาที่ถูกสั่งพัก แต่ยังไม่ขาดจากการเป็นข้าราชการ งดจ่ายเงินเดือน และเงินอื่น ๆ ไว้ก่อนจนกว่าคดีหรือกรณีถึงที่สุด ตำแหน่งนั้นว่างลง แต่อัตราเงินเดือนไม่วาง จะเอาอัตราเงินเดือนนั้นไปเบิกจ่ายให้ผู้นั้นไม่ได้<sup>22</sup> ผู้ถูกสั่งพักราชการไม่ได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ดังนั้น จะส่งย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้<sup>23</sup> ถ้าผู้ถูกสั่งพักราชการ เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่สั่งให้ตนพักราชการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้

#### 4.3.8 การสั่งให้ผู้พักราชการกลับเข้ารับราชการ

##### (ก) กรณีที่จะต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

กรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดวินัย และไม่มีการตั้งจะต้องออกจากราชการด้วยเหตุใด ๆ ก็ให้สั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม แต่หาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย แต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง และไม่มีการตั้งจะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ เสร็จแล้วดำเนินการส่งลงโทษในความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

<sup>21</sup> กฏ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) ข้อ 6

<sup>22</sup> มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงกรมที่ดิน ที่ สร 0709/12363  
ลงวันที่ 24 มกราคม 2523

<sup>23</sup> มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงกรมที่ดิน ที่ สร 0709/12363  
ลงวันที่ 24 มกราคม 2523




(ข) กรณีที่ไม่ต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

กรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้สั่งสงโทษให้เป็นไปตามมาตรา 86 ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย แต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง แต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเสร็จแล้วสั่งให้ออกจากราชการตามเหตุอื่นโดยไม่ต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ แต่ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดวินัย แต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งให้ออกจากราชการตามเหตุอื่นโดยไม่ต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

ตัวอย่าง ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งพักราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีน้อยมาก แต่มีปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วยคือ

นาย ก. ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ และดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการสำนักเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย นาย ก. ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาบางคนได้ทุจริตยกยอกเงินของมหาวิทยาลัยไป มหาวิทยาลัยได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นาย ก. มหาวิทยาลัยเห็นว่า นาย ก. มีพฤติการณ์ว่า อาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการทำลายเอกสารหลักฐานบางส่วน อธิการบดีจึงมีคำสั่งให้นาย ก. พักราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักและแต่งตั้งผู้รักษาการแทนนาย ก. จึงร้องทุกข์ว่าถูกอธิการบดีสั่งพักราชการโดยไม่เป็นธรรม แต่ในที่สุดสภามหาวิทยาลัยได้สั่งถอดถอนนาย ก. ออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก ปัญหาในข้อกฎหมายก็คือ ผู้บังคับบัญชานั้นได้แก่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและอธิการบดีมีอำนาจสั่งพักราชการแก่ข้าราชการที่แต่งตั้งและถอดถอนโดยสภามหาวิทยาลัยหรือไม่ บางคนมีความเห็นว่าสั่งพักราชการแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้ แม้เป็นการสั่งพักเพียงชั่วคราวก็ตาม แต่ในระหว่างนั้นถือว่าข้าราชการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยไม่ได้มีเจตนาจะให้ผู้บังคับบัญชาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งถอดถอนได้ แต่บางคนมีความเห็นว่าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจสั่งพักราชการได้ เพราะแม้แต่การสั่งให้ออกจากราชการยังสั่งได้ กรณีนี้เป็นการสั่งให้พ้นเพียงชั่วคราวเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อได้ความว่าจะเกิดความเสียหายขึ้น อธิการบดีต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการของมหาวิทยาลัย จะปล่อยให้เรื่องผ่านเลยไปไม่ได้ การจะนัดประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่อาจทำได้ทันเวลา

ตามความเห็นของผู้เขียน เห็นว่า เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อเกิดปัญหาฉุกเฉิน เช่น  
นี้ผู้บังคับบัญชาคงกล่าวสามารถสั่งพักราชการแก่ข้าราชการ เพื่อหยุดยั้งการกระทำใด ๆ ที่อาจ  
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ เพราะการประชุมสภามหาวิทยาลัยให้ออกคดออก  
จากตำแหน่งต้องใช้เวลา อาจไม่ทันการ เว้นแต่กรณีที่สามารถรอปประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อ  
ให้พิจารณาออกคดออกได้ ดังเช่นกรณีที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้เคยใช้อำนาจตามประกาศของ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 สั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาแล้ว เนื่องจากอธิการบดี  
ลาออกจากตำแหน่งกระทันหัน และไม่สามารถเรียกประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง  
ได้ทันการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4.4 การให้ออกจากราชการไว้วางใจ

การให้ออกจากราชการไว้วางใจ ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็คือการให้ข้าราชการผู้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกต้องกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ออกจากราชการชั่วคราวจากตำแหน่งและอัตราเงิน เดือน ไว้วางใจระหว่างการสอบสวนพิจารณาเพื่อรอฟังการสอบสวนพิจารณา

การให้ออกจากราชการไว้วางใจนี้เป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและอัตราเงิน เดือน ซึ่งสามารถตั้งผู้อื่นให้ดำรงตำแหน่งนั้น และรับเงิน เดือนในอัตรานั้นได้<sup>24</sup>

หลักเกณฑ์และวิธีการ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจ และการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา

##### 4.4.1 กรณีที่จะสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจมีดังนี้

(ก) มีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกต้องกรรมการสอบสวน หรือ

(ข) มีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ใดกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

#### 4.4.2 เหตุที่จะไต่ถามจากราชการไว้วางใจ

การให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการไว้วางใจ นอกจากจะมีกรณี ดังใดกล่าวมาแล้ว จะต้องมามีเหตุที่จะสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(ก) กรณีที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่า กระทำความผิดอาญานั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติ หรือพฤติการณ์อันไม่น่าไว้วางใจ และผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจพิจารณา เห็นว่า ถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(ข) มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการ จะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(ค) ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกคุมขังหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และถูกคุมขังหรือต้องจำคุกมาเป็นเวลาติดต่อกัน เกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

นอกจากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการนี้แล้ว การให้ออกจากราชการไว้วางใจจะต้องเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่า การสอบสวนหรือพิจารณากรณีหรือคดีนั้นจะไม่แล้วเสร็จไปโดยรวดเร็ว ด้วย เหตุที่มีวิธีการให้ออกจากราชการไว้วางใจแก่ข้าราชการที่มีกรณีและเหตุที่จะสั่งพักราชการไว้ก็เพื่อให้ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ผู้นั้นครองอยู่ว่างลง จะได้บรรจุและแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติ งานแทนโดยรับเงินเดือนในอัตรานั้นได้ ไม่ขาดอัตรากำลัง

#### 4.4.3 ระยะเวลาการให้ออกจากราชการไว้วางใจ

การให้ออกจากราชการไว้วางใจให้ออกตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณา เช่นเดียวกับพักราชการ

#### 4.4.4 การสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจ เมื่อมีหลายกรณีหรือมีกรณีอื่นเพิ่มขึ้น

การสั่งให้ออกจากราชการไว้วางใจ เมื่อมีหลายกรณีหรือมีกรณีอื่น เพิ่มขึ้น

มีหลัก เกณฑ์ดังนี้

(ก) ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดความผิดอาญา หลายคดี เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ถ้าจะสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้สั่งให้ออกทุกสำนวนและทุกคดี

(ข) ในกรณีที่ได้ออกจากราชการไว้ก่อนในสำนวนใดหรือคดีใด ไปแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ถูกตั้งกรรมการสอบสวนในสำนวนอื่นหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำ ความผิดอาญาในคดีอื่นเพิ่มขึ้นอีก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ก็ให้สั่งให้ออกไว้ก่อนในสำนวนหรือคดีที่เพิ่มขึ้นด้วย

#### 4.4.5 วันออกจากราชการไว้ก่อน

ห้ามมิให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง

เว้นแต่

(ก) การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการ ไปแล้ว ให้สั่งให้ออกตั้งแต่วันพักราชการ เป็นต้นไป

(ข) ผู้ซึ่งจะถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอยู่ในระหว่างถูกคุมขัง หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา การให้ออกจากราชการไว้ก่อนในเรื่องนั้น ให้สั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อนย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกคุมขังหรือต้องจำคุกได้

(ค) ในกรณีที่เดิมมีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้ว ถ้าจะต้อง สั่งใหม่เพราะคำสั่งเดิมไม่ถูกต้อง ให้สั่งตั้งแต่วันที่ให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามคำสั่งเดิม

#### 4.4.6 คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งได้แก่ ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม ออกคำสั่งเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของทางราชการ ระบุชื่อผู้ถูกสั่งพร้อมทั้งกรณีและเหตุที่สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาคำสั่งให้ด้วยโดยพลัน แต่อาจไม่อาจแจ้งให้ทราบได้ ต้องปิดสำเนาคำสั่งไว้ ณ ที่ทำการของผู้นั้น และแจ้งโดยหนังสือพร้อมทั้งส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้นั้น ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการด้วย เมื่อปฏิบัติตามที่ได้กล่าวแล้วถือว่า ได้แจ้งคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้ทราบแล้ว

4.4.7 การสั่งให้ข้าราชการตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ออกจากราชการ ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการไต่ถามจากตำแหน่ง นับแต่วันออกจากราชการด้วย

4.4.8 ผลของการสั่งให้ออกจากราชการไวกอง

การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการไวกอง จะมีผลดังนี้

(ก) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไวกอง ย่อมพ้นสภาพการเป็น ข้าราชการ และต้องออกจากราชการไปชั่วคราว แต่เป็นการออกจากราชการที่ไม่เด็ดขาด จะต้องมีการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อสอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วอีกชั้นหนึ่ง

(ข) ถ้าผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไวกอง เห็นว่าตนไม่ได้รับความ เป็นธรรมในการถูกสั่งให้ออกจากราชการไวกองนั้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่ สั่งให้ตนออกจากราชการไวกองโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติใหญ่โตองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้ แต่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์

(ค) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุบรรจุและแต่งตั้งหรือเลื่อนข้าราชการ ผู้นั้นให้มาดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นแทนผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไวกองก็ได้ แต่ก็ควรจะต้อง คำนึงด้วยว่า จะมีตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันสำหรับสั่งให้ผู้นั้นให้ออกจากราชการไวกองกลับ เขารับราชการหรือไม่ ถ้าสอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วผู้นั้นมิได้กระทำความผิด

4.4.9 การสั่งให้กลับเขารับราชการ

การสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไวกองกลับเขารับ ราชการ หมายถึง การสั่งให้ผู้นั้นกลับเขารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง หลังจากออกจากราชการเป็นการชั่วคราว

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ออกจากราชการไวกองกลับเขารับ ราชการก็เหมือนกับการสั่งให้ผู้นั้นพักราชการกลับเขารับราชการ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ ประการหนึ่งก็คือ การสั่งให้ผู้นั้นพักราชการกลับเขารับราชการในตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่ตำแหน่ง เดิมตั้งแต่ระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ จะต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ถ้าให้กลับเขารับราชการในตำแหน่งเดิมก็ไม่ต้อง

นำความกราบบังคมทูล แต่การสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการก่อนกลับ เขารับราชการในตำแหน่งตั้งแต่ละดับ 10 ขึ้นไป จะต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทุกกรณี ไม่ว่าจะกลับเขารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่น

#### 4.5 การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษในสถานใด หรือไม่ ทั้งนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

##### ผู้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความผิดและกำหนดโทษอาจเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเอง หรือสั่งโดยมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แก่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.พ.ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518) ซึ่งจะไต่กล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 5 ว่าด้วยการลงโทษ

(2) ความผิดร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แก่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกตำแหน่ง

##### หลักการพิจารณาความผิด

ในการพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 หลัก คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่า การกระทำอย่างใด เป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไร เป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ

(2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาขบถวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริง และความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ก่อนที่จะปรับบทความผิดและกำหนดโทษซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริง

และพฤติการณ์แวดล้อมประกอบ คังนั้น การพิจารณาหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกัน จะถูกต้องตามความเป็นจริงและเหมาะสมกว่าการพิจารณาโดยอาศัยหลักนิติธรรมแต่เพียง อย่างเดียว

ในการพิจารณาปรับบทความผิดจึงควรจะคำนึงถึงหลักทั้ง 2 ดังกล่าวควบคู่กันไป ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมทั้งในทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย<sup>25</sup>

### หลักการพิจารณากำหนดโทษ

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่บางประการ คือ

(1) หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

ก. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานไล่ออก ปลดออก หรือ ให้ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะลดหย่อนก็ได้ แต่ลดลงต่ำกว่า ให้ออกไม่ได้<sup>26</sup>

ข. ความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานลดขั้น เงิน เดือน หรือตัดเงิน เดือน และถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะลดหย่อนลง เป็นตัดเงิน เดือนหรือภาคทัณฑ์ก็ได้<sup>27</sup>

ค. ความผิดวินัยเล็กน้อย ต้องวางโทษสถานภาคทัณฑ์ แต่ถ้าเป็นความผิด ครั้งแรก และผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยวางกล่าวตัดเดือนหรือให้ ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

(2) หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาบททวนโทษรอบคอบโดยคำนึงถึงความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบ เขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณี ที่กฎหมายกำหนดความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก คังนี้ กรณีไหนควรกำหนดโทษ เป็นไล่ออก กรณีไหนควรกำหนดโทษ เป็นปลดออก และกรณีไหนควรกำหนด

<sup>25</sup> ประวิฬ ฌ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 3-106 ถึงหน้า 3-109

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 85



โทษเป็นโทษออก ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย และทำนองเดียวกันในกรณีความผิดไม่ถึงขั้นร้ายแรง กรณีไหนจะควรวางโทษลดชั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ก็ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณา และกรณีไหนจะควรลดโทษ หรืองดโทษ ก็ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย

(3) หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ ไม่มียกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน ควรจะวางโทษเท่ากัน

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันก็อาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์หรือเหตุผล ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณงามความดีการรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้น เป็นความผิด การให้ออกโอกาสแก้ไขความประพฤติเหตุเบื้องต้น หลังการกระทำผิด สภาพของผู้กระทำผิด เป็นต้น

จุดมุ่งหมายในการให้โทษ เหตุดังกล่าวข้างต้นมาประกอบดุลพินิจในการวางโทษหนักเบา นั้นไม่ได้มาจากนโยบายผ่อนปรนหรือนโยบายกวดขัน แต่มาจากแนวความคิดที่เห็นว่า การพิจารณาลงโทษไม่ควรจะเป็นไปตามกลไกตายตัวเสียทีเดียว ควรจะให้ผู้บังคับบัญชาและผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจไต่สวนบรรณฐานการชั่งน้ำหนัก เหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

(4) นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้ทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ นโยบายของทางราชการนั้น อาจมีปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. มติ ก.ม. เป็นต้น<sup>28</sup>

ตัวอย่างนโยบายของทางราชการที่เคยเป็นปัญหา

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้อาจารย์มหาวิทยาลัย รวม 2 ราย ออกจากราชการฐาน ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของบุคคลทั้งสองมีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2518) และเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ควรได้รับโทษไล่ออกจากราชการตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503

คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า

1. กรณีสั่งลงโทษให้ออกจากราชการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้แม้ตามมติ คณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 จะต้องไล่ออกก็ตาม แต่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ลด โทษลงมาถึงขั้นให้ออกได้ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะนำมาใช้กับกฎหมายฉบับปัจจุบันไม่ได้ เพราะว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่อนุวรรตให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับเก่า

2. ในประเด็นที่ว่า โดยเหตุผลที่สมควรแล้วระดับการลงโทษในกรณีนี้ควรจะลงโทษ สถานใดนั้น ที่ปรึกษากฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่าตามข้อเท็จจริงของเรื่องนี้การลงโทษให้ออก จากราชการนั้นเหมาะสมแก่กรณีแล้ว

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นชอบตามที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้ข้าราชการทั้งสองรายออกจากราชการ

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ ก.ม.จะได้พิจารณาเห็นสมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ทั้งสองรายออกจากราชการก็ตาม แต่เมื่อเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งการไป ตามที่เห็นสมควรและ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งลงโทษให้ข้าราชการทั้งสองรายออกจาก ราชการไปแล้ว จึงควรตอบรับทราบการลงโทษข้าราชการทั้งสองรายนี้ แต่ ก.ม. ไม่เห็น พ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี และความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ที่เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ จึงยังมีผลใช้บังคับได้ เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องใดไว้แล้ว หากไม่มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกหรือไม่ขัดกับกฎหมาย ย่อมจะต้องถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังใช้บังคับอยู่ต่อไป ก.ม. จึงมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 ว่าจะยังคงให้ใช้บังคับอยู่หรือไม่อย่างไร

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521 ลงมติให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 ต่อไป

ผู้เขียน เห็นว่า เรื่องนี้หาก เป็นไปตามความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี และตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ก็จะมีผล เท่ากับ เป็นการล้มล้างมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมด เกี่ยวกับวินัยข้าราชการที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2477 จนถึง ปี พ.ศ.2518 และได้ใช้เป็นแนวทางในการลงโทษข้าราชการมาจนถึงปัจจุบัน เพราะถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเก่า ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายของทางราชการ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการส่วนใหญ่มีมาก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ใช้บังคับ ดังนั้นการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 ต่อไป จึงมีความสำคัญยิ่ง เท่ากับ เป็นการยืนยันว่ามติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดยังมีผลใช้ต่อไป แม้จะไม่ได้ระบุให้หมายความรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องอื่น ๆ ด้วยก็ตาม ในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ จึงยังคงใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นแนวทางในการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการตลอดมา

#### 4.6 ข้อมูลสถิติและตารางแสดงการกระทำผิดวินัย

จากสถิติข้อมูลที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ทำการสำรวจไว้ ปรากฏว่าข้าราชการที่กระทำ ความผิดทางวินัยส่วนใหญ่มหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งกรรมการสอบสวน เพื่อให้ได้ความชัดเจนก่อน สั่งลงโทษ ทั้งนี้เพื่อจะได้สั่งการลงโทษโดยรอบคอบ ไม่ว่าเรื่องนั้นจะเป็นความผิดวินัยร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงก็ตาม แต่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ

อายุราชการและอายุของข้าราชการก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่ใช้ให้เห็นภาพของผู้ กระทำผิดว่าส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่มีอายุน้อยและเพิ่ง เข้าทำงานได้ไม่นานนัก อันแสดงให้เห็นว่าการกระทำผิดน่าจะเกิดจากความไม่รู้กฎระเบียบ และขาดความสุ่มรอบคอบ มากกว่าจะ เป็นการกระทำโดยจงใจ

วุฒิทางการศึกษาของข้าราชการที่กระทำผิดก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งเช่นเดียวกับ อายุราชการและอายุของข้าราชการที่จะช่วยชี้ให้เห็นสภาพทั่ว ๆ ไปของผู้กระทำผิดทำให้การ วินิจฉัยสั่งการ เพื่อพิจารณาความผิดและลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยเหมาะสมยิ่งขึ้น

ประวัติการถูกลงโทษของข้าราชการก็เป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งเช่นเดียวกันที่จะ ใช้ประกอบการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษแก่ข้าราชการที่กระทำผิด

ผู้ที่กระทำความผิดอย่างเดียวกันไม่จำเป็นจะต้องได้รับโทษเท่าเทียมกันทุกกรณี ถึงแม้โดยหลักความเป็นธรรมควรจะต้องเป็นเช่นนั้นก็ตาม ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงอายุตัว อายุราชการ การศึกษาอบรม ประวัติการกระทำผิด อุปนิสัยใจคอ และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ อันเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดประกอบการพิจารณาแล้ว เพราะสภาพความชั่วร้ายทางจิตใจของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ซึ่งเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาความผิดและโทษตามกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดโทษทางอาญาและโทษทางวินัยไว้ด้วย ซึ่งสามารถนำมาสรุปให้เห็น เป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 3 จำนวนข้าราชการที่กระทำผิดแยกตามประเภทของข้าราชการ  
และการตั้งกรรมการสอบสวน รวม 6 ปี

ประเภทของข้าราชการ	ปี พ.ศ. 2522 - 2527		รวม
	ตั้งกรรมการ	ไม่ตั้งกรรมการ	
สาย ก.	63	18	81
สาย ข. และ ค.	145	113	258
รวม	208	131	339

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัยส่วนใหญ่ จะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาพยานหลักฐานให้ชัดเจนก่อนสั่งลงโทษ มีจำนวนมากกว่า ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษโดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเหมือนกันทั้งสองประเภท คือ สาย ก, สาย ข และ ค การที่ข้าราชการที่ถูกลงโทษโดยไม่ตั้งกรรมการสอบสวนมีจำนวน นับว่าค่อนข้างสูงนั้น เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย พบว่า ส่วนหนึ่งถือเป็นความผิดที่ ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมายซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาดำเนินการลงโทษได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน นอกจากนี้ส่วนหนึ่งเป็นโทษสถานเบาซึ่งพยานหลักฐานชัดเจนโดย ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขอเท็จจริงจนได้ความชัดเจนว่า เป็นความผิดสถานเบา ผู้บังคับบัญชาก็สั่งลงโทษโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อน

สรุปได้ว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันได้พยายามให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพแก่ ข้าราชการในสังกัดได้ดีพอสมควร โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อนสั่งลงโทษ แม้ว่า กรณีอื่น ๆ กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ตาม หรือมีดังนี้

ผู้บังคับบัญชาที่ต้องการให้มีหลักประกันแก่ตนเองว่าไม่ได้ส่งลงไปโดยพลการ ได้มีการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนพิจารณาเสนอความเห็นอย่างรอบคอบแล้ว แต่เหตุ  
ผิดพลาดอันเนื่องมาจากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง เกิดจากคณะกรรมการสอบสวน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 จำนวนข้าราชการที่กระทำความผิดแยกตามประเภทของข้าราชการ และอายุราชการ รวม 6 ปี (พ.ศ.2522 - 2527)

ประเภทของ ข้าราชการ	อายุราชการ							รวม
	1-6	7-12	13-18	19-24	25-30	31-36	37-42	
สาย ก.	28	28	11	8	4	1	1	81
สาย ข., ก.	148	82	21	5	1	-	1	258
รวม	176	110	32	13	5	1	2	339

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัยส่วนใหญ่จะมีอายุราชการ ระหว่าง 1 - 6 ปี รองลงไปได้แก่กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 7 - 12 ปี, 13 - 18 ปี, 19 - 24 ปี เรื่อยไปตามลำดับ ทั้งข้าราชการสาย ก (อาจารย์) สาย ข และ ค ซึ่งสรุปได้ว่า อายุราชการมีความสัมพันธ์กับจำนวนข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัย โดยข้าราชการที่มีอายุราชการน้อยจะกระทำผิดวินัยมากกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการมาก ซึ่งเข้าใจว่า ประสบการณ์ในการทำงานมากขึ้น ทำให้ข้าราชการรู้และเข้าใจระเบียบแบบแผนของทางราชการมากขึ้น ประกอบกับข้าราชการที่มีอายุราชการมากขึ้นก็ต้องมีอายุตัวมากขึ้นด้วย ทำให้มีความสุข รอบคอบมากยิ่งขึ้น การกระทำผิดทางวินัยจึงลดลง จากตารางชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่าข้าราชการที่มีอายุราชการตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป มีจำนวนผู้กระทำผิดทางวินัยน้อยกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการต่ำกว่า 13 ปีอย่างมาก

หมายเหตุ ; ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 จำนวนข้าราชการที่กระทำความผิดแยกตามประเภทของข้าราชการ และอายุตัวของข้าราชการ รวม 6 ปี (พ.ศ.2522 - 2527)

ประเภทของ ข้าราชการ	อายุของตัวข้าราชการ							รวม
	18-23	24-29	30-35	36-41	42-47	48-53	54ขึ้นไป	
สาย ก.	-	12	28	19	12	6	4	81
สาย ข., ก.	16	115	81	28	16	-	2	258
รวม	16	127	109	47	28	6	6	339

จากตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการที่กระทำความผิดทางวินัยส่วนใหญ่จะมีอายุระหว่าง 24 - 29 ปี รองลงไปได้แก่กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 30 - 35 ปี, 36 - 41 ปี, 42 - 47 ปี และ 18 - 23 ปี ตามลำดับ และข้าราชการที่มีอายุตั้งแต่ 48 ปีขึ้นไป กระทำผิดทางวินัยน้อยที่สุด การที่ข้าราชการกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 18 - 23 ปี กระทำผิดทางวินัยน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ เป็นเพราะข้าราชการกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยที่สุด ข้าราชการส่วนใหญ่จะเริ่มเข้ารับราชการตั้งแต่อายุ 24 ปีขึ้นไป ส่วนข้าราชการสาย ก ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่จะมีอายุระหว่าง 30 - 35 ปี รองลงไปได้แก่ กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 36 - 41 ปี กลุ่มที่มีอายุ 24 - 29 ปี มีจำนวนเท่ากับกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 42 - 47 ปี กลุ่มที่มีอายุ 48 - 53 ปี และอายุ 54 ปีขึ้นไป ตามลำดับ ซึ่งเป็นเพราะข้าราชการสาย ก (อาจารย์) ส่วนใหญ่จะต้องมีวุฒิปริญญาโทขึ้นไป กว่าจะศึกษาจบ และเข้าทำงานเป็นอาจารย์ได้อายุก็ตกในราว 30 ปีขึ้นไป อาจารย์กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 24 - 29 ปี มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนอาจารย์ในกลุ่มอื่น ๆ ทั้งหมด

หมายเหตุ ; ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย



จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว สรุปได้ว่า อายุของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับจำนวนข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัย โดยข้าราชการที่มีอายุน้อยจะกระทำผิดมากกว่าผู้ที่มีอายุมาก ซึ่งเข้าใจว่าประสบการณ์ในชีวิตที่ผ่านมาทำให้ข้าราชการมีความสุข รอบคอบ และถี่ถ้วนในการปฏิบัติงานราชการมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้ข้าราชการที่มีอายุมากขึ้นกระทำผิดทางวินัยน้อยลง



ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6. จำนวนข้าราชการที่กระทำความคิดแยกตามประเภทของข้าราชการและวุฒิทางการศึกษา รวม 6 ปี (พ.ศ.2522 - 2527)

ประเภทของ ข้าราชการ	วุฒิ				รวม
	ต่ำกว่า ปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก	
สาย ก.	-	31	36	14	81
สาย ข และ ค.	225	30	3	-	258
รวม	225	61	39	14	339

จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดส่วนใหญ่มีวุฒิทางการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี รองลงมาคือ วุฒิปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ตามลำดับ สำหรับข้าราชการสาย ก (อาจารย์) ผู้ที่กระทำผิดส่วนใหญ่มีวุฒิปริญญาโท รองลงมาคือ วุฒิปริญญาตรี และปริญญาเอก ตามลำดับ กรณีนี้มีได้หมายความว่าข้าราชการสาย ก ที่มีวุฒิปริญญาโทชอบทำความผิดมากกว่าผู้ที่มีวุฒิปริญญาตรี แต่เกิดจากข้าราชการสาย ก ส่วนใหญ่มีวุฒิปริญญาโท ผู้ที่จบวุฒิปริญญาตรีมีน้อยมาก ส่วนผู้กระทำความผิดที่มีวุฒิปริญญาเอก แม้จะคมีจำนวนมากถ้าไปเปรียบเทียบกับกระทรวงทบวงกรมอื่น แต่ถ้าดูจำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีวุฒิปริญญาเอกจะเห็นว่า มีจำนวนมากกว่าอย่างเทียบกันไม่ได้

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว สรุปได้ว่าวุฒิทางการศึกษามีความสัมพันธ์กับจำนวนข้าราชการที่กระทำความผิดทางวินัย ข้าราชการที่มีวุฒิน้อยจะกระทำความผิดทางวินัยมาก ส่วนข้าราชการที่มีวุฒิมากขึ้น ก็จะกระทำความผิดทางวินัยน้อยลงตามลำดับ

หมายเหตุ ; ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 จำนวนข้าราชการที่กระทำผิดแยกตามประเภทของข้าราชการ  
และประวัติการถูกลงโทษ รวม 6 ปี

ประเภทของข้าราชการ	ปี พ.ศ. 2522 - 2527		รวม
	ประวัติ		
	เคย	ไม่เคย	
สาย ก.	-	81	81
สาย ข. และ ค.	8	250	258
รวม	8	331	339

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยส่วนใหญ่  
ไม่เคยมีประวัติการถูกลงโทษมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ สาย ก ไม่มีประวัติเลย  
ซึ่งสรุปได้ว่า ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยส่วนใหญ่จะไม่ทวนกลับมากระทำผิดซ้ำจนถูก  
ลงโทษทางวินัยอีก

หมายเหตุ ; ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ผลจากการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย พบว่ามีปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยบางประการ คือ

ก. ปัญหาที่ได้จากแบบสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการทางวินัย

(1) เมื่อมีผู้กระทำผิดวินัยหรือมีสาเหตุที่ต้องดำเนินการทางวินัยเกิดขึ้น หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยมีทั้งที่เป็นหน่วยงานกลางของมหาวิทยาลัย และในระดับคณะ

(1.1) บางกรณีคณะดำเนินการเองทั้งหมด เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือ เสนอรายชื่อคณะกรรมการรวบรวมทางวินัยทั้งหมดให้อธิการบดีสั่งแต่งตั้ง ทำบันทึกสรุปรายงานผลและความเห็นต่ออธิการบดี เพื่อให้เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ

(1.2) คณะรายงานเรื่องมายังสำนักงานอธิการบดี เพื่อให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และพิจารณาเสนอความเห็นให้สั่งลงโทษ

(2) กรณีที่คณะดำเนินการเองทั้งหมดมักประสบปัญหาดังนี้

(2.1) ขั้นตอนการดำเนินการไม่ถูกต้อง

(2.2) ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการสอบสวนขาดประสบการณ์

(2.3) ปัญหาการวินิจฉัยเพื่อลงโทษไม่ถูกต้องเหมาะสม

(3) กรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการมักประสบปัญหา คือ

(3.1) ปัญหาการคัดเลือกผู้มาเป็นคณะกรรมการสอบสวน

(3.2) ความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัย

(3.3) ปัญหาการวินิจฉัยลงโทษไม่ถูกต้องเหมาะสม

ข. ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัย

(1) การดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก.พ.

(2) เมื่อได้มีการดำเนินการทางวินัยแล้ว ไม่ได้รายงานมายัง ก.ม. และ

ทบวงมหาวิทยาลัยทราบความระ เบียด

(3) ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัยขึ้นทบวงมหาวิทยาลัย และ ก.ม.

ที่ประชุมสัมมนามีความเห็นสรุปได้ว่า ควรที่จะให้หน่วยงานระดับใด อันได้แก่ คณะ มหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดและระดับของข้าราชการ ซึ่งมีระเบียบกำหนดไว้แล้ว และควรมีการประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงาน

ระดับคณะและมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ได้พิจารณาให้ความสำคัญที่มหาวิทยาลัยมากกว่า นอกจากนี้ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับคณะและมหาวิทยาลัย โดยขอความร่วมมือจากทบวงมหาวิทยาลัยและ ก.พ.

ผู้เขียนเห็นว่าคงเนื่องมาจากเวลาที่ใช้ในการสัมมนามีน้อย และที่ประชุมอาจไม่ได้ศึกษาปัญหาในส่วนนี้โดยละเอียดจึงไม่ได้อภิปรายลงลึกในตัวปัญหามากนัก โดยมีความเห็นว่ามีกฎหมาย กฎทบวงวางไว้ในเรื่องนี้แล้ว โดยไม่ได้อภิปรายในรายละเอียดว่า กฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวเหมาะสมกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแล้วหรือไม่ มีปัญหาประการใดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามในการอภิปรายในส่วนอื่น ๆ ก็ได้พูดครอบคลุมถึงปัญหาทั่ว ๆ ไปในการนำกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย