

ส่วนที่ 1

หลักและเจตนารมณ์ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน
ภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้ว

บทที่ 2

หลักในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน
ภายหลังจากการออกจากราชการ

หลักกฎหมายในการบริหารงานบุคคล หลักการลงโทษทางวินัยและหลักในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ได้กระทำผิดวินัยและยังคงรับราชการอยู่ในระบบราชการ และหลักการดังกล่าวก็นำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้วด้วยเช่นกัน

2.1 หลักกฎหมายในการบริหารงานบุคคล

หลักกฎหมายในการบริหารงานบุคคลที่เรียกกันว่าระบบคุณธรรม ได้นำมาใช้เป็นแนวความคิด หลักในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ซึ่งระบบคุณธรรมนี้มีแนวความคิดตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการคือ

1. ความรู้ความสามารถ (COMPETENCE) โดยถือหลักว่า การเข้ารับราชการ กิติ การเลื่อนตำแหน่งกิติ การออกจากราชการกิติ ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและความดีของบุคคล คือให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ที่มากขึ้นและสำคัญขึ้น และให้คนที่มีความรู้ความสามารถอยู่ใน

¹ ประวิณ ๗ นคร, "การฟื้นฟูสถานภาพข้าราชการและบำเหน็จบำนาญ" ใน เอกสาร การสอนพิเศษ การบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 762.

ราชการ ส่วนคนที่ไม่ดีหรือหย่อนสมรรถภาพ ก็ควรให้ออกจากราชการไป

2. หลักความเสมอภาคในโอกาส (EQUALITY OF OPPORTUNITY) โดยถือหลักว่าให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันในอันที่จะได้รับการเลือกสรรให้เข้ารับราชการ และเลื่อนตำแหน่งส่วนคนที่ไม่ดีพอในด้านสมรรถภาพหรือวินัย ก็ควรให้ออกจากราชการไป เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีได้รับเลือกเข้ามาแทน

3. ความเป็นกลางทางการเมือง² โดยถือหลักว่า ให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง รั้งใช้ทุกรัฐบาลไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาบริหาร มิให้การเข้ารับราชการและการออกจากราชการของข้าราชการประจำ เป็นไปโดยเหตุผลทางการเมือง

4. ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ³ (SECURITY OF TENURE) โดยถือหลักว่าให้ข้าราชการประจำรับราชการเป็นอาชีพ (CAREER) จึงต้องมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ เพื่อไม่ต้องหวั่นไหวว่าจะต้องออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่เป็นธรรม

2.1.1 การออกจากราชการ

หลักในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลในระบบข้าราชการพลเรือน ย่อมต้องการที่จะได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความอดสาหะและตั้งใจในการปฏิบัติราชการให้เจริญก้าวหน้าเกิดผลดี เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด สม่าเสมอ แต่เมื่อข้าราชการผู้ใดหย่อนสมรรถภาพ ประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ประสงค์จะรับราชการอีกต่อไป หรือกรณีอื่นที่จะต้องออกจากราชการ

² มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง"

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86 มาตรา 102 ถึงมาตรา 105 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ก็ให้ผู้นั้นพ้นจากสถานภาพข้าราชการ ซึ่งเมื่อพ้นจากความเป็นข้าราชการไปแล้ว ก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นได้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษไว้ก่อนออกจากราชการหรือไม่ เพราะถ้าหากว่าผู้นั้นได้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้นั้นก็จะต้องถูกสั่งดำเนินการลงโทษทางวินัยตามนัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากราชการไปแล้วก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการ เพราะตาย

โดยปกติผู้ที่ออกจากราชการไปถ้าหากรับราชการมานาน และอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถ้าหากไม่ได้ออกจากราชการ เพราะถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือไม่ใช่เป็นผู้ที่ถูกสั่งลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามนัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็จะเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เมื่อพ้นสถานภาพความเป็นข้าราชการไปแล้ว ดังนั้นกรณีใดบ้างที่จะถือว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้วและพ้นสถานภาพความเป็นข้าราชการไปแล้ว จึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาว่าผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89 หรือไม่ ซึ่งก็ต้องพิจารณาดูว่าเข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วตามนัยมาตรา 89 หรือไม่ นั่นคือต้องดูว่าผู้นั้นได้มีกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษไว้ก่อนออกจากราชการหรือไม่ และการออกจากราชการก็มีความสำคัญต่อการพิจารณาว่าผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วมีกรณีใดบ้างที่ผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญและกรณีใดบ้างที่ไม่มีสิทธิหรือเสียสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ

การออกจากราชการได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งมีกรณิดังต่อไปนี้

- ก. พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- ข. ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
- ค. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วปรากฏว่ามีความประพฤติไม่ดี ไม่มีความรู้หรือไม่มีความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง
- ง. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ
- จ. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีถูกสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัย
- ฉ. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของคนได้โดยสม่ำเสมอ หรือกรณีสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ หรือกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24(1) (4) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
- ช. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีหย่อนความสามารถ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของคนหรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือบกพร่อง ในหน้าที่ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง
- ซ. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เพราะมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกลสอบสวนตามมาตรา 86
- ฅ ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก
- ฉ. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

ฎ. ถูกสิ่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ความผิดฐานทุจริตค่อนหาที่ราชการตามมาตรา 67 วรรคสาม
- (2) ความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 68 วรรคสอง
- (3) ความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ หรือมติดังรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 68 วรรคสอง
- (4) ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 70 วรรคสอง
- (5) ความผิดฐานขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงมาตรา 71 วรรคสอง
- (6) ความผิดฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 73 วรรคสอง
- (7) ความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 75 วรรคสอง
- (8) ความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามมาตรา 75 วรรคสอง
- (9) ความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎรตามมาตรา 77 วรรคสอง
- (10) ความผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษตามมาตรา 81 วรรคสอง
- (11) ความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 81 วรรคสอง

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญได้พ้นจากราชการในกรณีหนึ่งกรณีใด ตามกฎหมาย เรื่องที่จะต้องพิจารณาตามมาก็คือ ผู้ที่ออกจากราชการนั้น เป็นผู้ที่มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณากันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการอีกทีหนึ่งซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

2.1.2 บำเหน็จบำนาญ

1) หลักการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญในประเทศไทย

ระบบข้าราชการไทยได้เริ่มมีระบบบำเหน็จบำนาญตั้งแต่

พ.ศ. 2444 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ.120 ขึ้น โดยมีพระราชปรารภว่า

"ทรงพระราชดำริเห็นว่า ข้าราชการทุกวันนี้มีหน้าที่ต้องรับราชการ เต็มกำลัง และเวลาไม่มีใครมีโอกาสที่จะได้ประกอบการสะสมทรัพย์ไว้เลี้ยงคน เมื่อแก่ชรา หรือทุพพลภาพ โดยทรงพระกรุณาชูละออองตุลิตระบาทซึ่งมีบำเหน็จความชอบในราชการจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญขึ้นไว้สำหรับเป็นแบบแผนที่จะพระราชทานผลประโยชน์สำหรับเลี้ยงชีพของข้าราชการในเวลาเมื่อจะรับราชการต่อไปไม่ได้ ในภายหน้าสืบไป"

ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ บำเหน็จบำนาญจึงเป็นเงินที่ให้แก่ข้าราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น "เบี้ยเลี้ยงชีพ" และเป็น "บำเหน็จความชอบในราชการ" แต่ทั้งนี้มิใช่ให้เป็น "สิทธิ" ของข้าราชการที่จะต้องได้รับหรือเรียกร้องได้ หากแต่ให้เป็น "ของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา" ดังที่มีบัญญัติไว้ให้มาตรา 5 ว่า

"ให้พึงเข้าใจเสมอว่า บำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 1 เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา เพราะฉะนั้นไม่มีผู้ใดมีอำนาจที่จะเรียกร้องเอาบำเหน็จบำนาญโดยอ้างว่าเป็นอำนาจของคนจะต้องได้ตามกฎหมาย..."

บำเหน็จบำนาญของข้าราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็น "สิทธิ" ที่ข้าราชการจะเรียกร้องได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 (ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือนพุทธศักราช 2471 และกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหารออกในปีเดียวกัน) ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น "บำเหน็จความชอบที่ได้รับราชการมา"⁴

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของต่างประเทศ

ในสมัยโบราณประเทศต่างๆ มักให้ข้าราชการรับราชการตลอดชีพแม้สูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้วก็ยังให้คงอยู่ในราชการต่อไปด้วยความเมตตา หรือเป็นรางวัลที่เขาได้ทำความชอบมา ระบบการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการได้เกิดขึ้น เนื่องจากมีแนวความคิดว่า แนวทางปฏิบัติเดิมที่ให้ข้าราชการที่สูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้วยังคงอยู่ในราชการนั้น ทำให้งบประมาณเงินเดือนสูง เพราะต้องจ้างทั้งคนที่ไม่ได้ทำงานแล้ว และคนที่ทำงานแทนทั้งยังเป็นการศึกษาถึงทางเลือกตำแหน่งก้าวหน้าของคนรุ่นหลัง ที่มีสมรรถภาพสูงและไม่เปิดทางให้ทางราชการได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในราชการด้วยการสรรหาคนที่สมรรถภาพสูงมาทำงานอีกด้วย จึงได้มีการจัดระบบการออกจากราชการเพราะสูงอายุ หรือเสื่อมสมรรถภาพ (RETIREMENT SYSTEM) โดยจ่ายบำเหน็จบำนาญ (PENSION หรือ ANNUITY) ให้แก่ผู้ที่ออกจากราชการดังกล่าวขึ้น

ในประเทศอังกฤษ ได้เริ่มมีกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ (PENSION ACT) ซึ่งใช้แก่ข้าราชการทั่วไปตั้งแต่ ค.ศ. 1810 (พ.ศ. 2353) ในประเทศฝรั่งเศส เริ่มมีกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ ค.ศ. 1853 (พ.ศ. 2396) และประเทศต่างๆ ในยุโรปได้มีระบบการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญกันทั้งหมดก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง (ก่อน พ.ศ. 2482) ในสหรัฐอเมริกาได้เริ่มจัดระบบการออกจากราชการเพราะสูงอายุหรือเสื่อมสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลกลางขึ้น โดยมีหลักการให้บำนาญเป็น "เบี้ยเลี้ยงชีพ" และเป็น "รางวัล" แก่คนที่ทำงานด้วยดีมานาน โดยออกเป็นกฎหมายใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจัดระบบบำเหน็จบำนาญใหม่เมื่อ

⁴ ประวิณ ๗ นคร, การบริหารงานบุคคลภาครัฐ, หน้า 789-790.

ค.ศ. 1930 (พ.ศ.2473) เป็นระบบกองทุน (RETIREMENT FUND) โดยมีแนวความคิดว่าบำนาญที่จ่ายให้นั้นเป็น "ค่าจ้างผัดจ่าย" (DEFERRED WAGE) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิ์ได้รับภายหลัง⁵

ค. วัตถุประสงค์ของการให้บำเหน็จบำนาญ

แต่เดิมบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นเงินที่ให้แก่ข้าราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น เบี้ยเลี้ยงชีพ และเป็นบำเหน็จความชอบในการรับราชการด้วยดีมาเป็นเวลานาน ในภายหลังตั้งแต่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พุทธศักราช 2471 ใช้บังคับ วัตถุประสงค์ของการให้บำเหน็จบำนาญก็เหลือเพียงประการเดียวคือให้เป็น "บำเหน็จความชอบที่ได้รับราชการมา" และวัตถุประสงค์ในการให้บำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2494 ซึ่งใช้ทั้งสำหรับข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ระบุไว้ทำนองเดียวกันว่า เพื่อ "เป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา" โดยไม่ได้ระบุว่า จะให้เป็น "เบี้ยเลี้ยงชีพ" ด้วย ดังเช่นที่พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ.120 ระบุไว้โดยที่ระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องจ่ายบำเหน็จบำนาญให้ข้าราชการเต็มจำนวนโดยไม่เรียกเก็บสมทบจากข้าราชการเลย⁶ ซึ่งทำให้เป็นภาระที่หนักในด้านงบประมาณการจะจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการผู้ใด จึงต้องเข้มงวด และพิจารณาโดยรอบคอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

2) หลักเกณฑ์และสิทธิ์ที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนสามัญ

การจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ถือว่าเป็นสิทธิ์ประโยชน์ประการหนึ่งของข้าราชการซึ่งรับราชการมาด้วยดี และออกจากราชการไปโดย

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 789.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 790.

มิได้ถูกไล่ออก หรือ ปลดออกเพราะมีความผิด⁷ และจะต้องเป็นผู้ที่มีเวลาราชการสำหรับ
 คำนวณบำเหน็จบำนาญ ตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปจึงมีสิทธิได้รับบำนาญหากไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์จะมีสิทธิ
 เพียงได้รับบำเหน็จ เป็นเงินก้อนจำนวนเดียว⁸ ส่วนผู้ที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จ
 บำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปนั้นมีสิทธิได้รับบำนาญเป็นรายเดือนตลอดอายุ หรือจะขอรับบำเหน็จ
 เป็นเงินก้อนครั้งเดียวก็ได้⁹ อย่างไรก็ตามข้าราชการพลเรือนจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ
 ก็ต่อเมื่อเข้ากรณี ตาม เหตุรับบำเหน็จบำนาญอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้¹⁰

ก. บำเหน็จบำนาญปกติ ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิได้รับบำเหน็จ
 บำนาญปกติในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เหตุทดแทน ในกรณีที่ข้าราชการต้องออกจากราชการ
 เพราะ เลิกหรือยุบตำแหน่ง หรือทางราชการสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่มี ความผิดหรือออก
 ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹¹ แต่ในกรณีของข้าราชการพลเรือนมีข้อ
 ยกเว้นในมาตรา 86 ทวิแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่ง
 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนแม้จะถูกสั่งให้ออกโดยมีความผิดวินัยชั้นร้ายแรง ก็ยังมีสิทธิได้รับ
 บำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ โดยมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุ
 สูงอายุหรือ เหตุรับราชการนานหรือรับบำเหน็จแทนบำนาญเมื่อรับราชการมาครบสิบปีบริบูรณ์แล้ว
 เว้นแต่กรณีถูกสั่งลงโทษ ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการจึงไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ
 ดังนั้นข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการไปแล้ว และถูกสั่งลงโทษทางวินัยชั้นร้ายแรงถึง
 ไล่ออกหรือปลดออกตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็เป็น

⁷ มาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

⁸ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

⁹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

¹⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

¹¹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

ผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เช่นกัน

(2) เหตุทุพพลภาพในกรณีป่วยเจ็บทุพพลภาพซึ่งแพทย์เห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไป¹²

(3) เหตุสูงอายุในกรณีที่

ก. อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว

ข. อายุครบ 50 ปีบริบูรณ์แล้ว และลาออกจากราชการ¹³

(4) เหตุรับราชการนาน ในกรณีที่

ก. มีเวลาราชการครบ 30 ปีบริบูรณ์และทางราชการสั่งให้ออกจากราชการ เพราะรับราชการนาน

ข. มีเวลาราชการครบ 25 ปีบริบูรณ์ และประสงค์จะลาออกจากราชการ¹⁴

นอกจากสิทธิรับบำเหน็จบำนาญปกติใน เหตุต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ข้าราชการยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญได้ในกรณีที่มิเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 10 ปีบริบูรณ์แล้วลาออกจากราชการและไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติใน เหตุดังกล่าวข้างต้น ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ¹⁵ ส่วนข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึง 10 ปี หากลาออกเองโดยไม่ใช้ทางราชการสั่งให้ออก จะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญเลย

ข. บำเหน็จบำนาญพิเศษ กรณีที่ข้าราชการที่ประสบเหตุได้รับอันตรายถึงทุพพลภาพไม่สามารถรับราชการต่อไปได้อีก เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่หรือถูกประทุษร้าย เพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่นอกจากจะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติแล้ว

¹² มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

¹³ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

¹⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

¹⁵ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

ยังมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษอีกส่วนหนึ่งด้วย¹⁶ และถ้าการประสบเหตุนั้นทำให้ถึงตาย ก็ให้จ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ทายาทตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย¹⁷

ค. บำเหน็จตกทอด ข้าราชการพลเรือนซึ่งตายระหว่างรับราชการอยู่ให้จ่ายเงิน เป็นบำเหน็จตกทอด ให้แก่ทายาทตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย¹⁸ ซึ่ง เท่ากับ เงิน เดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

ผู้รับบำนาญปกติ หรือรับบำนาญพิเศษ เพราะเหตุทุพพลภาพ เมื่อถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงิน เป็นบำเหน็จตกทอดจำนวนสามสิบ เท่าของบำนาญราย เดือน ของผู้นั้น ให้ตกทอดตาม เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย¹⁹

ง. การเสียชีวิตรับบำนาญ ผู้ที่ได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่ ถ้ากระทำผิดอาญาถึงต้องได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือคก เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายให้ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญปกติ หรือบำนาญตกทอดตั้งแต่วันมีคำพิพากษาถึงที่สุด²⁰ และถ้ามีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่ถึงแก่ความตายก่อนได้รับการวินิจฉัยเรื่องที่กระทำผิดวินัยนั้นให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาวินิจฉัยว่า ถ้าผู้นั้นไม่ถึงแก่ความตายเสียก่อนจะต้องได้รับโทษถึง ไล่ออก หรือปลดออกหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษถึง ไล่ออกหรือปลดออก ทายาทไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด²¹

¹⁶ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

¹⁷ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

¹⁸ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

¹⁹ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

²⁰ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

²¹ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

2.2 หลักและแนวความคิดในการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอันหนึ่ง ที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการ ในทางปราบปราม คือใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปราบไว้ให้ข้าราชการ โดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้ เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็ เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็น ต้องใช้ อยู่ คราม เท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย

การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำ ผิดวินัย ทั้งนี้มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ได้บัญญัติ เดือนไว้ว่า "ระวัง อย่าให้เป็นไปโดยพหยาบาทหรือโดยโทสะจริต" การลงโทษข้าราชการ พลเรือนจึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง ซึ่งในทางหลักวิชาพอจะกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยมีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏ จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา ต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 65 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด อยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ ในหมวดนี้"

มาตรา 82 วรรคสองบัญญัติว่า "ถ้าผู้บังคับบัญชาว่าผู้ใดบังคับบัญชาคนใด กระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษ และอยู่ในอำนาจคนที่ลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่า ที่คนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้ พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี"

กฎหมายที่ยกมากล่าวข้างต้นนั้น แสดงจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อ ให้ผู้กระทำผิดตระหนักว่า ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษเสมอและเป็นการปราบไว้มิให้ผู้อื่น

เอาเยี่ยงอย่าง ให้ข้าราชการทุกคนสังวรไว้ว่า ถ้ากระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับโทษ โดยที่มีจุดมุ่งหมาย เช่นนี้ เมื่อข้าราชการทำความผิดวินัยจึงต้องลงโทษ เว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อย และเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้



(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ

จุดมุ่งหมายนี้ ปรากฏจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 84 ซึ่งบัญญัติว่า "การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและระวางอย่า ให้เป็นไปโดยพยายามาท หรือโทษระจิดหรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกสั่งลงโทษ กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ความผิดใด"

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ผู้กระทำความผิด จึงต้องกระทำให้อุกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้และจะต้องกระทำให้เป็นไปตามหลักการ 4 ประการดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง โดยจริงจังไม่ละเว้นหรือละเลยผู้หนึ่งผู้ใด และลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด

ประการที่สอง โดยฉับพลัน คือลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด

ประการที่สาม โดยยุติธรรม คือได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ากระทำผิดจริง

ประการที่สี่ โดยเป็นธรรม คือเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับเดียวกันในความผิดอย่างเดียวกัน

หากกระทำได้ตามหลักการเช่นนี้ย่อมจะทำให้ ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ เพราะผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี และทำงานให้ดี ซึ่งเป็นผลสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการในทางตรงกันข้าม ถ้าในหน่วยงานใดผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด หรือลงโทษไม่ยุติธรรมหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ขวัญของข้าราชการเสียและทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมไม่มีกำลังใจในการทำงาน หรือไม่สนใจที่จะรักษามาตรฐานความประพฤติ

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 84 ซึ่งบัญญัติว่าให้ระวังอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยามาหรือโทษะจริต และให้แสดงให้ชัดว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใด ฉะนั้นการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ควรที่จะได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจและยอมรับ ในความผิดที่ได้กระทำนั้น ซึ่งการทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่า เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ของส่วนรวมและของทางราชการและผู้ทีกระทำผิด จะได้รับผลสนองการกระทำผิด โดยต้องถูกลงโทษนั้น จะเป็นทางจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นได้ ทั้งนี้นอกจากจะแสดงความผิดให้ปรากฏชัดในคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาควรจะได้เรียกข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษมาชี้แจง ให้รู้สำนึกในความผิด เข้าใจว่าตนกระทำผิด ยอมรับในความผิดนั้นและหาทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

(4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

หนทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ก็คือทำให้ข้าราชการมีวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานในการปฏิบัติราชการ หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษ เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ และถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งแสดงว่าผู้กระทำผิด เป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไปสมควรที่จะต้องลงโทษสถานหนัก คือไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการ หรือถ้าหากได้รับราชการต่อไปอาจจะเป็นการเสียหายแก่ราชการก็อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานะอื่นได้ เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ²²

²² สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. คู่มือปฏิบัติบังคับงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ. พ.ศ. 2523, หน้า 4-2 ถึง 4-5

ในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ นอกจากจะต้องพิจารณาโดยถี่ถ้วน รอบคอบ ให้เป็นที่ประจักษ์แน่ชัดด้วย พยานหลักฐาน จนเป็นที่แน่ใจว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำผิดจริง จึงจะลงโทษให้เป็นไปตามความร้ายแรงแห่งความผิด ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องยึดหลักในการลงโทษอันได้แก่กระทำโดยจริงจัง โดยฉับพลัน โดยยุติธรรมและโดยความเป็นธรรม เพื่อให้การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสมและบรรลุจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย ซึ่งการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้ว โดยสั่งย้อนหลังไปถึงวันก่อนออกจากราชการ และก่อนวันที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ในการลงโทษข้อที่ว่า เพื่อจูงใจให้ ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น บรรลุดุติประสงค์ เพราะข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งลงโทษย้อนหลังดังกล่าวได้พ้นจากราชการไปแล้ว การลงโทษในความผิดวินัยชั้นไม่ร้ายแรง โดยให้ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น จึงไม่เกิดผล เนื่องจากผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้ว ไม่มีโอกาสจะใช้การลงโทษเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้นั้นปรับปรุงตนเองให้เป็นข้าราชการที่ดีขึ้นได้อีกต่อไป การลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยชั้นไม่ร้ายแรงที่ออกจากราชการไปแล้ว จึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการลงโทษ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

นอกจากนั้นการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้ว ยังไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยจะต้องกระทำโดยฉับพลัน คือลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด เพราะกรณีดังกล่าว เป็นการลงโทษย้อนหลังกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว จึงไม่ใช่การลงโทษที่กระทำโดยฉับพลันทันใด แต่เป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยที่ล่วงเลย เวลา มาจนกระทั่งผู้นั้นได้พ้นจากสถานภาพความเป็นข้าราชการไปแล้ว จึงไม่ควรที่จะลงโทษในความผิดวินัยชั้นไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญภายหลังจากที่พ้นจากราชการไปแล้ว

แนวความคิด เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

โทษทางวินัย เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการลงโทษผู้กระทำผิดวินัย การลงโทษจะบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ย่อมขึ้นกับ ระดับโทษหรืออัตราโทษที่กำหนดไว้เห็นว่า เหมาะสมกับประเภทของ

ข้าราชการและเหมาะสมกับความผิดหรือไม่โทษที่ใช้มักจะเป็น เรื่องตัดหรือลดสิทธิประโยชน์ อันพึงได้รับจากราชการหรือเพียงตัดเงินเดือน หรือคำพิพากษาในกรณีที่เป็นความผิดที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง และอาจต้องถึงกับให้พ้นจากสถานภาพของข้าราชการ หากเป็นกรณีความผิดวินัยขั้นร้ายแรง หรือมีเหตุที่ทางราชการเห็นว่าสมควรจะต้องให้ออกจากราชการไป เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย ต่อราชการส่วนรวม

ระดับโทษที่ใช้สำหรับลงโทษแก่ข้าราชการ ผู้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในมาตรา 83 เป็น 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน ในทางทัณฑ์วิทยาแผนใหม่ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าการลงโทษสถานเบามิใช่ เป็นการแก้แค้นหรือตอบโต้ผู้กระทำความผิดให้สาสม แต่เป็นการมุ่งที่จะให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่แนวทางที่ถูกต้องต่อไป เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ว่า มาตรา 89 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดวินัยเล็กน้อยไม่ถึงขั้นร้ายแรงที่ได้ออกจากราชการไปแล้ว กับแนวคิดของการลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงในสถานเบา โดยมุ่งที่จะให้ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และไม่กระทำความผิดเช่นนั้นอีก ก็จะได้เห็นว่า การตีความให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ย้อนหลังไปได้แก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการภายหลังผลการสอบสวนปรากฏว่า เป็นเพียงกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเท่านั้น แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งบัญญัติทั้งโทษในความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยร้ายแรงตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ขึ้นไปจนถึงโทษไล่ออกจากราชการได้นั้น ชัดกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 89 ที่มุ่งจะลงโทษเฉพาะผู้ที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้ได้รับโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก เพื่อที่จะให้เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้ารับราชการอีก และเพื่อที่จะไม่ให้สิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรณีที่ถูกสั่งลงโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ นอกจากนั้นการตีความในลักษณะดังกล่าวมิได้ทำให้บรรลุดุประการของการลงโทษ เพราะในกรณีผู้ที่ถูกออกจากราชการไปแล้วไม่มีโอกาสที่จะอยู่ในราชการต่อไป เพื่อปรับปรุงแก้ไขตนเองให้ดีขึ้น หรือให้ยึดถือและปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยที่ดีของทางการอย่างเคร่งครัดอีกต่อไป การลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นลักษณะของการตัดเงินเดือน

มิให้กระทำผิดวินัยอีก จะย้อนหลังแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วจึงไม่เกิดประโยชน์ และไม่บรรลุนิติประสงค์ของการลงโทษทางวินัย การลงโทษตัดเงินเดือน และลดชั้นเงินเดือน ก็ไม่ควรจะนำไปใช้กับกรณีผู้ที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้ออกจากราชการไปแล้ว เพราะตัดเงินเดือนย้อนหลัง ย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ เพราะถือว่าเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนการทำงานของคน เมื่อออกจากราชการไปแล้วก็ไม่มีเงินเดือนที่จะให้ตัดอีกต่อไปแล้ว นอกจากนี้จะต้องตัดเงินเดือนย้อนหลังไป การที่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วและผลการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษก็เป็นแค่เพียงโทษในสถานเบาประกอบด้วยต้องถือว่า ตลอดเวลาที่ผู้นั้นรับราชการมาด้วยดีก็ได้ประกอบคุณความดีทำประโยชน์ให้กับราชการบ้านเมืองมากไม่น้อย และเจตนารมณ์ของมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เองก็มีได้ประสงค์ จะให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้นั้นได้พ้นจากราชการไปแล้ว จึงไม่ควรจะดำเนินการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดชั้นเงินเดือน ในสถานใดสถานหนึ่งย้อนหลังต่อไปอีก

สำหรับระดับโทษที่ใช้ลงโทษแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กำหนดไว้ในมาตรา 83 มี 3 สถาน คือ ให้ออก ปลดออก และไล่ออก การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ 2 ประการคือ

ประการแรก เพื่อกำจัดข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์อย่างยิ่งสำหรับทางราชการให้ออกจากราชการไปและคดีสิทธิ์ที่จะขอกลับเข้ารับราชการอีก ประการที่สองเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไปให้เกิดความรู้สึกเกรงกลัว ไม่กล้าจะกระทำผิดวินัย

ส่วนผลที่ผู้ถูกลงโทษ ไล่ออกกับปลดออกจากราชการนั้น แทบจะไม่มีผลแตกต่างกันเลย คือผู้ถูกลงโทษ ไล่ออกและปลดออกจากราชการต่างก็ไม่มีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จบำนาญ และขาดคุณสมบัติที่จะเข้ารับราชการอีก เช่นเดียวกันแตกต่างกันเพียงเวลาในการขอยกเว้นกรณีขาดคุณสมบัติเพื่อการกลับเข้ารับราชการ ซึ่งถ้าเป็นการถูกไล่ออกจะขอได้เมื่อออกไปเกิน 3 ปีแล้ว ถ้าเป็นการถูกปลดออกจะขอได้เมื่อออกไปเกิน 2 ปีแล้ว แต่ผลที่แท้จริงจะไม่ต่างอะไรกันเลย เพราะแม้จะขอยกเว้นคุณสมบัติไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกไล่ออกหรือปลดออกก็ตามหากที่ ก.พ.จะยกเว้นให้ จึงคงต่างกันแต่เพียงในด้านความรู้สึกของผู้ถูกลงโทษซึ่งรู้สึกว่า ถูกปลดออก เขากว่าถูกไล่ออกเท่านั้นเอง²³

²³ คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, 22 ธันวาคม

การดำเนินการลงโทษทางวินัย แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการไปแล้ว ก็มุ่งที่จะให้บรรลุลักษณะประสงคของการลงโทษกรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือให้ผู้ที่ออกจากราชการไปต้องออกจากราชการไป เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นโทษสถานหนัก คือให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วแต่กรณีความร้ายแรงแห่งความผิด เพื่อที่จะกำจัดให้พ้นจากวงราชการและทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะกลับเข้ารับราชการได้อีกรวมทั้งทำให้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในกรณีที่ถูกล้างปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ นอกจากนั้นยังทำให้ข้าราชการอื่นได้เห็น เป็นตัวอย่าง และพึงตระหนักว่าผู้ที่กระทำผิดวินัยย่อมจะต้องถูกลงโทษเสมอแม้จะออกจากราชการ พ้นสถานภาพข้าราชการไปแล้วก็ตามทางราชการก็ไม่ละเว้น เพราะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้

2.3 หลักในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

หลักในการพิจารณาว่าผู้กระทำผิดวินัยควรได้รับการกำหนดโทษในสถานใดระดับใด ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ ซึ่งควรจะนำมาพิจารณาประกอบกันคือ

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามกรอบที่กฎหมายกำหนด คือ

ก. กรณีที่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษภาคทัณฑ์ คือ เงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้²⁴

ข. กรณีที่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อย ผู้กระทำผิดควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ ถ้าเป็นความผิดครั้งแรกและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือก็ได้²⁵

²⁴ มาตรา 85 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2518

²⁵ มาตรา 85 วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2518

ค. กรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาลดโทษก็ได้ แต่มิให้ลดโทษลงต่ำกว่าให้ออก²⁶

2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณากำหนดโทษโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับความผิดตามความร้ายแรงแห่งกรณีซึ่งอาจพิจารณาจากวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำผิด เหตุจงใจหรือต้นเหตุในการกระทำผิด ความประพฤติของผู้กระทำผิด ลักษณะของการกระทำ และผลของการกระทำผิด

3) หลักความเป็นธรรม ได้แก่ การพิจารณากำหนดโทษโดยเท่าเทียมเสมอหน้ากัน ไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง ไม่มีการคำนึงถึงพรรคพวก ไม่มีการเกรงใจ การกระทำผิดอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่คนหนึ่งถูกลงโทษในขณะที่อีกคนหนึ่งไม่ต้องถูกลงโทษ เพราะความแตกต่างกันในเรื่องของการตั้งข้อกล่าวหา จึงถือว่าเป็นการพิจารณากำหนดโทษที่ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรม

4) หลักแนวนโยบาย ได้แก่ การพิจารณากำหนดโทษโดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล หรือทางราชการที่ได้วางมาตรการไว้ ซึ่งอาจเป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือมติ ก.พ. หรือระเบียบของทางราชการที่ได้กำหนดให้ถือเป็นหลักปฏิบัติในการกำหนดโทษผู้กระทำความผิด เช่น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น ว 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 กำหนดให้ถือเป็นหลักปฏิบัติลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัยอย่างรุนแรงฐานทุจริตค่อนหาที่ราชการหรือละทิ้งหน้าที่ราชการ ไปเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในสถาน ไล่ออกหรือปลดจากราชการเหตุปรานีใด ๆ ไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการ²⁷

²⁶ มาตรา 86 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

²⁷ สำนักงาน ก.พ., คู่มือดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531), หน้า 89 - 90.

หลักในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษนอกจากจะนำมาใช้เป็นหลักในการ
 ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีปกติ คือ ในกรณีที่ผู้นั้นยังรับราชการอยู่
 แล้วก็ยังนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ
 ภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วด้วย แต่การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ
 ภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน พ.ศ. 2518 บางกรณียังไม่เป็นไปตามหลักการบางประการของหลักในการพิจารณา
 ความผิดและกำหนดโทษ เช่นกรณีผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ แต่มิได้
 ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ หรือถูกกล่าวหาเพียงว่า
 กระทำความผิดวินัยไว้ก่อนออกจากราชการ จะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89
 ในขณะที่ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีอย่างเดียวกันแต่ถูกตั้งข้อกล่าวหาไว้ก่อนออกจาก
 ราชการว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจาก
 ราชการตามความร้ายแรงแห่งความผิด ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรม ที่กำหนดให้มีการ
 ลงโทษโดยเท่าเทียมเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เพราะกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
 เช่นเดียวกัน บางคนถูกลงโทษแต่บางคนไม่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะการตั้งข้อกล่าวหาที่ต่างกัน
 จึงทำให้ผลออกมาแตกต่างกัน กรณีเช่นนี้นอกจากขัดต่อหลักความเป็นธรรมแล้ว ยังขัดต่อหลักแนว
 นโยบายที่ทางราชการได้วางมาตรการไว้ เพราะทางราชการมีนโยบายที่ให้มีการลงโทษแก่
 ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ร้ายแรงอย่างเด็ดขาดและจริงจัง

กรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยขั้นไม่ร้ายแรง
 ที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ ย้อนหลังไปเมื่อผู้นั้น
 พ้นจากราชการไปแล้วก็ขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรม เพราะบทบัญญัติในมาตรา 89
 กำหนดว่าให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง
 ให้เป็นไปตามหมวด 4 ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย
 อย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ ฉะนั้นผู้ที่มิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจาก
 ราชการจึงไม่ควรต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89 เพราะบทบัญญัติในมาตรา 89
 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะให้มีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อน
 ออกจากราชการ เท่านั้น ไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยขั้นไม่ร้ายแรง

เพราะถ้าหากกฎหมายต้องการให้มีการดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยชั้นไม่ร้ายแรงด้วย ก็น่าจะมีบัญญัติเพียงว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย" แต่ในมาตรา 89 ได้บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง" การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้ว จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนั้นยังขัดต่อหลักความเป็นธรรมด้วย เพราะข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและไม่ได้ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการก็จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยตามนัยมาตรา 89 แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ จะถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89 ทั้ง ๆ ที่เป็นกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เช่นเดียวกัน แต่กรณีหนึ่งไม่ถูกลงโทษทางวินัย ในขณะที่อีกกรณีหนึ่งจะถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งผลที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับ การตั้งข้อกล่าวหาที่ต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89 แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ หรือถูกตั้งข้อกล่าวหาเพียงว่ากระทำผิดวินัยจะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยตามนัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518