



บทที่ 1

ความหมายและเจตนารมณ์ของวินัย

1.1 ความหมายของวินัย

ในบทที่ 1 นี้จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "วินัย" ให้ถูกต้องตรงกันก่อนที่จะพิจารณาในรายละเอียดด้านต่าง ๆ ของวินัย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งจะเน้นถึงวินัยของข้าราชการเป็นสำคัญ ซึ่งหากจะพิจารณาถึงความหมายของวินัยแล้ว จะพบว่าวินัยมีความหมายที่ค่อนข้างกว้างขวาง และอาจจะมีความคิดอันหลากหลายแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 เป็นต้นมา ไม่เคยมีการนิยามความหมายของ "วินัย" ไว้เลย จนมาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า "วินัย" ไว้ชัดเจนว่า วินัย หมายความว่าถึงอะไร แต่เมื่อพิจารณาจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ให้คำจำกัดความไว้ว่า "วินัย" หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ สิกขาบทของพระสงฆ์ แต่ถ้าพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของทหาร ตำรวจ สมัยก่อนแล้วจะพบว่ามีคำนิยามของวินัยไว้ในลักษณะชัดเจนมาก เช่น ในกฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ.2458¹ ให้คำนิยามคำว่า "วินัย" ว่าเป็น การปฏิบัติตนตามพระราชกำหนดกฎหมายแผ่นดิน และกฎข้อบังคับ คำสั่งของกรมพลตระเวนโดยเคร่งครัดและแน่นอน ตามที่ได้กระทำสัตย์สาบานไว้ในเมื่อรับพระราชทานน้ำพระพิพัฒน์สัตยานั้น หรือในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476² ให้คำจำกัด

¹"กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน", ราชกิจจานุเบกษา 32 (19 กันยายน 2458) : 244.

²"พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร", ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 สิงหาคม 2476) : 474.

ความไว้ว่า วินัยทหารนั้นคือ การที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร หรือในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477³ ให้คำจำกัดความไว้ว่า วินัยตำรวจนั้นคือ การที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีมรรยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจ

อย่างไรก็ตาม โดยที่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับมิได้ให้นิยามของคำว่า "วินัย" ไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น จึงต้องหาคำนิยามคำว่า "วินัย" จากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ดังนี้

วินัย คือ แบบของคน คนทุกคนที่อยู่ในวินัยเป็นคนดีทั้งนั้น วินัยจึงเป็นแบบที่นั้นหลอมคนให้เป็นคนดี⁴

หรือ วินัย มีความหมายถึง การฝึกหัด (ทางจรรยา) การศึกษา การอบรม การสำรวมตามข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ความประพฤติดี ความสุภาพ ความมีระเบียบ⁵

หรือ วินัย อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นการควบคุมตนเอง การยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ความเป็นระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน และวินัยในลักษณะรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์การในหมู่ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า "วินัย"⁶

³"พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ", ราชกิจจานุเบกษา 51 (14 ตุลาคม 2477) : 283.

⁴ปิ่น มุกกันต์, มงคลชีวิต ภาคที่ 1, อนุสรณ์นายปรีชญา เอกครพณิช (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, 2502), หน้า 379-395.

⁵สุวรรณ โรจนวิภาต และ เชียง ต้นเจริญสุข, คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : โรงพิมพ์มติสาส์น, 2497), หน้า 121.

⁶กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการดำเนินการทางวินัย (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, 2528), หน้า 2-3.

หรือ วินัย ในแง่หนึ่งที่เป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหรือกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ซึ่งในแต่ละวงการหรือกลุ่มอาชีพจะมีความแตกต่างกันทั้งในเนื้อหาสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติ และในอีกแง่หนึ่งคือการลงโทษ การปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ นอกจากนี้วินัยในความหมายของทางสังคม หมายถึง ความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกต้องควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม เช่น การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น และวินัยในความหมายของการบริหารจะมีความหมายหลายลักษณะ เช่น ลักษณะที่เป็น "การควบคุมตนเอง" (Self control) มุ่งในแง่ของการพัฒนาตนเอง ซึ่งอาจเรียกว่าอัตวินัย (self discipline) ลักษณะที่เป็น "เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ" (condition for orderly behavior) มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์การ และลักษณะที่เป็น "กระบวนการนิติธรรม" (judicial process) มุ่งไปที่กระบวนการตามกฎหมายเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย⁷

หรือ วินัย คือ ระเบียบแบบแผนที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ร่วมกันปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น⁸

สำหรับ วินัย ของต่างประเทศซึ่งตรงกับคำว่า "discipline" นั้น ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ เช่น webster's dictionary⁹ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

วินัย คือ การฝึกเพื่อแก้ไข หล่อหลอม หรือทำให้เกิดความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจและศีลธรรมอันดี

วินัย คือ การควบคุมโดยใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้มีการประพฤติปฏิบัติตาม

⁷สำนักงาน ก.ค., วินัยข้าราชการครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 1-2.

⁸สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด. 2519), หน้า 217.

⁹กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า 2.

วินัย คือ กฎ หรือระบบของกฎระเบียบเพื่อความคุมความประพฤติหรือพฤติกรรม

วินัย คือ การลงโทษ

Donald P Crane¹⁰ ให้ความหมายว่า วินัย หมายความว่า สิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นให้ เป็นระบบของกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อวางเงื่อนไขของพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

Joseph Kingsbury¹¹ ให้ความหมายของวินัยว่า วินัยหมายความว่า การควบคุม พฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ (1) โดยทางกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยใช่ การลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง หรือ (2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ใน การมีความรับผิดชอบ

Paul Preston และ Thomas Zimmerer¹² ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมายที่ อธิบายกันไว้หลายทาง ซึ่งดูเหมือนว่าทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตามกฎและระเบียบ

Leon Megginson¹³ อธิบายว่า วินัยหรือ discipline มาจากคำว่า disciple แปลว่า follower (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่า วินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (good leadership) เมื่อพูดถึง "discipline" จะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่ง อาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

¹⁰Donald P.Crane, Personnel the Management of Human Resources 4th ed (New York : American Management Association, 1986), p. 373.

¹¹Joseph B.Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 52.

¹²Paul Preston and Thomas W Zimmerer, Management for Supervisors (New Jersey : Prentice Hall, 1978), p.263.

¹³Leon C Megginson, Personnel and Human Resources Administration 3rd ed (Homewood : Richard D Irwin, 1977), pp.468-470.

1. discipline ในลักษณะที่เป็น "การควบคุมตนเอง" (self-control) การพิจารณา discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการซึ่งอาจเรียกว่า "self discipline" (อัตวินัย)

2. Discipline ในลักษณะที่เป็น "เงื่อนไขที่ทำให้พฤติกรรมอันเป็นระเบียบ" (condition for orderly behavior) การพิจารณา "discipline" ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์การให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ เช่น สร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น

3. Discipline ในลักษณะที่เป็น "กระบวนการทางนิติธรรม" (judicial due process) การพิจารณา discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อยกโทษผู้ทำผิด

เมื่อได้พิจารณาคำนิยามของคำว่า "วินัย" จากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ที่ได้ให้ทัศนะไว้ั้น พอสรุปได้ว่า วินัย หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบังคับ แบบแผนขององค์การ หรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ หรือหน่วยงานให้ยึดถือหรือปฏิบัติตาม เพื่อความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบขององค์การหรือหน่วยงานนั้น

สำหรับ "วินัยข้าราชการพลเรือน" นั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ หลักหรือข้อบังคับซึ่งข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตาม ถ้าไม่ประพฤติตาม ก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ประพฤติตาม หรืออาจจะต้องมีโทษ (sanction) เช่น ไล่ออก ตัดเงินเดือน เป็นต้น¹⁴

นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายของคำว่า "วินัยข้าราชการพลเรือน" ไว้ว่ามีความหมายเป็น 2 นัย นัยหนึ่งหมายถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติ นัยที่สอง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการ

¹⁴ สุวรรณ โรจนวิภาต และเชิง ตันเจริญสุข, คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า 122.

แสดงออกมาในทางที่ถูกต้อง เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้¹⁵

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น คำว่า "วินัยข้าราชการพลเรือน" จึงน่าจะหมายถึง ความถึง ฎ ระเบียบ แบบแผน ที่ทางราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการพลเรือน ยึดถือ หรือปฏิบัติตาม ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้นั้นจะต้องถูกพิจารณาดำเนินการ ทางวินัยตามควรแก่กรณี

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับวินัย

เมื่อได้ศึกษาว่าวินัยมีความหมายอย่างไรบ้างแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยของประเทศไทยนั้นเป็นอย่างไร ในอดีตสังคมไทยเป็นสังคมศักดินา งานราชการถือเป็นงานของหลวงหรือพระมหากษัตริย์ ข้าราชการคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมี พระบรมราชโองการแต่งตั้งออกไปปกครองหัวเมือง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม พระราชกำหนดและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ เป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณ มี ยศฐานบรรดาศักดิ์ จึงมีสถานภาพในสังคมที่สูงส่งกว่าบุคคลทั่วไป มีลักษณะเป็นกลุ่มชนที่เรียกว่า "elite group"¹⁶ ดังนั้น การที่ข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องสมควรหรือไม่ประการใด ย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของการเป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ด้วย เมื่อประชาชนมีทัศนคติว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ซึ่งจะทรงความ สามารถที่จะปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขได้ ข้าราชการทั้งหลายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ ราชการของตนโดย เจริญรอยตามพระยุคลบาทและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรม เช่น เดียวกับที่พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติปฏิบัติไว้เช่นกัน ฉะนั้นข้าราชการจึงต้องมีหลักถือปฏิบัติในการ

¹⁵สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยนิมน์, 2531), หน้า 1.

¹⁶ผู้สดี สัตยมานะ และ สุนัตรา เพชรมณี, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2521), หน้า 35.

ครองตนเช่นเดียวกัน เช่น มีข้อกำหนดไว้ในบทที่ 108 แห่งกฎหมายเทศบาลว่า¹⁷ "พระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งผู้ใดให้เป็นอธิบดีศรีสมุหนายกหรือรักษาพระองค์ ต้องมีสัจสวามิภักดิ์และต้องดำรงวิธีการอันจะเป็นประโยชน์แก่พระเจ้าอยู่หัว" หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการกระทำการภายในขอบเขตที่พระมหากษัตริย์ทรงวางกรอบไว้ ห้ามทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอันขาด ซึ่งกำหนดไว้ในบทที่ 3 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ.1895¹⁸ ความว่า "พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ให้ไปราชการใด ๆ แต่ไปด้วยตนเองก็ดี หรือพระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้แต่อ้างว่าทรงใช้ก็ดี และไปกระทำการรุกรานราษฎรข่มเหงไพร่ฟ้าเกล้าเอาทรัพย์สินสิ่งของใด ๆ ผู้ที่มีความผิดฐานรุกรานราษฎรเกินเลยให้ลงโทษ 8 สถาน คือ ให้ฆ่าเสีย ให้ตัดปาก ให้ไหม้จตุรคูลแล้วเอาตัวลงหย้าช้าง ให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง 25 ที แล้วจำใส่ตรูไว้ ให้ไหม้จตุรคูลแล้วเอาตัวออกจากราชการ ให้ริบราชบาทแล้วไหม้ตรูคูล ให้ไหม้ทิวคูลแล้วทวนด้วยหวาย 25 ที หรือให้ไหม้ลาหนึ่งแล้วทวนด้วยหวาย 15 ที"

หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการต้องปกครองประชาชนด้วยความเอาใจใส่ไม่รังแกประชาชน ต้องปกครองเขาให้อยู่อย่างมีสุข ดังที่บัญญัติไว้ในบทที่ 36 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ.1976¹⁹ ความว่า "ไพร่ฟ้าอันอาศัยอยู่ในเสมาอาณาเขตจังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นฐานบ้านนอกชอบชนบท ท่านให้ปกครองเขาให้เขาอยู่สุขเย็นใจ มิให้อูกอากแก่เขา มันผู้ใดทำอูกอากแก่เขาหรือทวงศักดิ์ว่าตนมีศรัทธาศักดิ์ เห็นว่าเขามีสิ่งใส่เกล้าว่าเขาผิดเอาเขามาจำไว้ และริบราชบาทเอาสิ่งสินข้าคนเขาก็ดูเห็นว่าเขาเป็นสมิครสมาอาศัย เขาใช้ประหังดประงอนตน ตนรุกรานราษฎรเอาเขาใส่สิ่งขลิบขลุ่ย จำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดีหรือว่าผิดลูกถูกเมียตน ตนจับมิได้เพียงแต่ได้ยื่นคำบอกเล่าก็เอาพี่น้องลูกหลานข้าคนเพื่อนฝูงของตนไปรุกรานราษฎรเอา เขามาทำเป็นสาหัสศักดิ์ให้ลงโทษ 6 สถาน"

¹⁷ พิชาน ดโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรวศึกษา อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล หจก., 2518), หน้า 9.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

นอกจากจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีกฎหมายในส่วนที่ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบของความดีงาม ซึ่งจะเป็นแบบอย่างที่ดีและสะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์อันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ด้วย ดังตัวอย่างเช่น ในบทที่ 67 แห่งกฎหมายตราสามดวง พ.ศ. 2001²⁰ กำหนดไว้ว่า "ถ้าคบกันกินเหล้าในพระราชวัง ให้ดื่มเหล้าให้ร่อนกรอกปากแล้วจำไว้" หรือในบทที่ 125 แห่งกฎหมายตราสามดวง พ.ศ. 2001²¹ กำหนดไว้ว่า "หญิงใดเอาเหล้าเข้าวังให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง 20 ที"

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการในยุคสมัยรัตนโกสินทร์เมื่อเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์จึงมีกรอบควบคุมความประพฤติเอาไว้ในระดับสูง ข้าราชการต้องปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติ และพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด มิอาจจะทำการใด ๆ ได้เยี่ยงบุคคลทั่วไป นอกจากนี้บทวินัยในยุคสมัยดังกล่าวมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในลักษณะรุนแรง และบังคับเอาแก่เนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อให้หลบจำ และเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่น ๆ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นมา บทวินัยในกฎหมายดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการหรือก่อให้เกิดความเจริญแก่ราชการ ก็จะถูกกำหนดไว้เป็นหลักให้ข้าราชการประพฤติ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการเช่นนี้มาโดยตลอด

ฉะนั้น การที่บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยถูกกำหนดไว้ชัดเจน เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทาง

²⁰ พิชาน ดินัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 17.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

นิติธรรม (judicial due process) กล่าวคือ มีการตรากฎหมาย หรือออกระเบียบไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอัมพปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่ บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะ ให้เขาปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้ผลงานและการร่วมแรงร่วมใจจากคนที่วินัย ดี และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ²²

1.3 จุดมุ่งหมายของวินัย

เมื่อได้ทราบถึงความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับวินัยในประเทศไทยว่าได้วิวัฒนาการ มาเช่นใดแล้ว ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงจุดมุ่งหมายของวินัยว่า เหตุใดจึงต้องมีวินัยไว้เป็นเครื่อง กำกับบุคคลในหน่วยงานแต่ละแห่งด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายของวินัยนั้น

William Spriegel และ Edward Schulz ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ได้ให้ทัศนะว่า จุดมุ่งหมายหลักของวินัยคือ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การ เพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม²³

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนั้น ควรจะได้ทำความเข้าใจก่อนว่า วินัยอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ วินัยส่วนตัวประเภทหนึ่ง และวินัยของวงการค้าต่าง ๆ

²² Leon C Megginson, Personnel and Human Resources Administration, pp. 468-476.

²³ ประเวศ ฅ นคร, "วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ" เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 10-13 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิตตอริ เพาเวอร์นอยท์ จำกัด. 2530), หน้า 8.

อีกประเภทหนึ่ง²⁴ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นที่วินัยในวงการต่าง ๆ เป็นสำคัญ สำหรับวินัย ส่วนตัวบุคคลนั้นเป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเองและส่งผลความดีความเจริญของบุคคลนั้น ๆ ไปถึงส่วนรวมด้วย จุดมุ่งหมาย ของวินัยส่วนตัวจึงมุ่งเน้นอยู่ที่ความพอดีพอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจ ประกอบอาชีพ ชยันตเข้มแข็งโดยสุจริต การทำสิ่งที่สังคมถือว่าควรทำ การไม่ทำในสิ่งที่สังคมถือว่า ไม่ควรทำ มีความเป็นระเบียบในการดำเนินกิจการทั้งปวงโดยไม่ฝ่าฝืนระเบียบแบบแผน เมื่อถึง เวลาที่ควรจะทำอะไรก็ทำโดยไม่เหลวไหล หรือผัดผ่อนโอ้อ้ออยู่ ทำอะไรก็ทำอย่างจริงจังและ อุตสาหะบากบั่น โดยตั้งใจให้เกิดผลดีที่สุด และโดยสุจริต ไม่ทรยศศอดโกงผู้ใด เช่นนี้ถือเป็นความ พอดีพอควรในการดำเนินชีวิตในสังคม ส่วนการกระทำบางอย่างที่ผู้เคร่งศาสนาถือว่าไม่ควรทำ เช่น การฆ่าสัตว์เป็นอาหารหรือเป็นสินค้า โดยไม่ถือศีลข้อหนึ่งอย่างเคร่งครัดก็ดี การดื่มสุรา เล็กน้อยไม่ถึงมันเมา โดยไม่ถือศีลข้อห้าอย่างเคร่งครัดก็ดี เช่นนี้ไม่อยู่ในจุดมุ่งหมายของวินัยส่วน ตัวบุคคลที่จะต้องระวังรักษา เพราะเกินความพอดีพอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม

สำหรับวินัยของวงการต่าง ๆ เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนส่วนรวมใน วงการนั้น ๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน จุดมุ่งหมาย ของวินัยในแต่ละวงการจึงเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับของกลุ่มบุคคลนั้น ๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัยซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้ก็จะถูกลงโทษบ้าง นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการ วิชาชีพโดยเฉพาะซึ่งเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของ การประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การ

²⁴ ประเวณี ณ นคร, "จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย", เอกสารการสอนชุดวิชาการ บริหารงานบุคคลภาครัฐ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิศิตอริ เพาเวอร์นอยท์ จำกัด, 2530), หน้า 8-10.

รับราชการก็ถือเป็น การประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาวิชาชีพ ของข้าราชการด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยก็ จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศทุ่มเทให้กับการทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพ กว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูงก็จะส่งผลประโยชน์ เพิ่มประสิทธิผลให้กับราชการ

2. เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมี บุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ราชการ เจริญก้าวหน้า ก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ไม่มีผู้ใดกล้ามา รุกรานได้

3. เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

4. เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับ ความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็น เรื่องส่วนตัวของแต่ละ บุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความ สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธา และยกย่อง หากข้าราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือ ในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่ได้มีการกล่าวกันว่า "ราชการมิได้ต้องการแต่คนเก่ง เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการคนดีด้วย" ดังนั้น ถ้าข้าราชการเป็นผู้มีระเบียบวินัยดี มีความ ประพฤติดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการ โดยส่วนรวมด้วย

ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่า สิ่งใดควร กำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวง ราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผล

สำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดอยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ ในทางกลับกัน การกระทำใดที่ไม่เป็นทางขัดขวางหรือสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของราชการ ก็ไม่อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงราชการนั้น แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วยก็ได้ เช่น อาชีพครู เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่ต้องกำหนดวินัยเขียนไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน เช่น เขียนไว้ว่า "ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว" เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการประพฤติชั่วที่ต้องห้ามตามนั้นหรือไม่ ก็ต้องวิเคราะห์ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่ ถ้ากระทบถึงก็ต้องห้าม ถ้าไม่กระทบถึงก็ไม่ห้าม ตัวอย่างเช่น การมีภริยาน้อย ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่ง มิได้ให้ความสนใจเท่าใดนักเพราะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ ไม่กระทบถึงความเจริญของหน่วยงานนั้น ถ้าบุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ตามที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ แต่สำหรับหน่วยราชการอาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า²⁵ การมีภริยาน้อยนั้นทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ถ้ากรณีสามารถอยู่กันอย่างสงบเรียบร้อย ไม่เสียชื่อเสียง หรือเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่กระทบกระเทือนถึงความเจริญ ความสงบเรียบร้อย และประสิทธิภาพของทางราชการ และมีผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่ทางราชการต้องการให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพิเศษ ก็ไม่ควรอยู่ในข่ายเป็นความผิดวินัย แต่ถ้าเกิดเรื่องราว เสียชื่อเสียงภาพพจน์ที่ดีของราชการ เช่น ไปแสดงความหึงหวงหรือทะเลาะวิวาทกันในที่ทำงาน ประชาชนจะมองภาพพจน์ของข้าราชการไปในทางลบและเสื่อมความศรัทธาในตัวข้าราชการอื่นจะส่งผลให้ประชาชน

²⁵ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ขาดความเลื่อมใสศรัทธาในรัฐบาล ซึ่งกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของราชการ การนี้ถือ
เป็นความผิดวินัยได้เช่นกัน

โดยสรุป จุดมุ่งหมายหลักของวินัยข้าราชการก็คือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ นั้นเอง เมื่อได้ศึกษาถึงจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการแล้ว หัวข้อต่อไปที่จะศึกษาก็คือ ความสำคัญของวินัยในวงราชการว่าวินัยมีความสำคัญหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

1.4 ความสำคัญของวินัยในวงราชการ

วินัยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากทั้งต่อตัวบุคคลและส่วนรวม บุคคลที่มีวินัยในตนเองจะช่วยส่งเสริมบุคลิกภาพของผู้นั้นให้เป็นที่น่าเลื่อมใสศรัทธา อีกทั้งจะช่วยส่งเสริมสมรรถภาพในการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะเป็นผลให้บุคคลนั้นประสบความสำเร็จและก้าวหน้าในการดำเนินชีวิต เมื่อบุคคลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรหรือหน่วยงานมีวินัยก็จะส่งผลให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้นประสบความสำเร็จ มีความเจริญก้าวหน้า ถ้าในหน่วยงานของรัฐบาลมีข้าราชการที่มีวินัยอยู่เป็นจำนวนมาก รัฐบาลนั้นก็ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ ในอดีตในการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยนี้ ได้บัญญัติให้เห็นถึงความสำคัญของวินัยไว้อย่างชัดเจนว่า "ยุทธวินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร การที่กองทัพจะได้ชัยชนะในเวลาสงคราม ก็ย่อมต้องอาศัยการที่ทหารรักษายุทธวินัย โดยเคร่งครัดนั้นเป็นใหญ่ ส่วนในเวลาสงบศึกกองทัพจะมีระเบียบเรียบร้อย รักษาเกียรติยศเป็นกองทัพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ จึงมิใช่กองโจรก็โดยอาศัยรักษายุทธวินัย ยุทธวินัยนี้เองเป็นอาการที่จะทำให้เห็นว่าทหารมิใช่โจรซึ่งถืออาวุธเหมือนกัน²⁶ นอกจากนี้ในกฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458²⁷

²⁶ "กฎว่าด้วยยุทธวินัยและการลงอาญาทหารบกฐานละเมิดยุทธวินัย", ราชกิจจานุเบกษา 32 (13 มิถุนายน 2458) : 144.

²⁷ "กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน", ราชกิจจานุเบกษา 32 (19 กันยายน 2458) : 244.

กำหนดไว้ถึงความสำคัญของวินัยว่า "วินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดของการปกครองบุคคลเป็นจำนวนรวม เพราะฉะนั้นกรมพลตระเวนจะรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ให้ต้องด้วยพระราชกำหนดกฎหมายแผ่นดินได้ ก็ย่อมอาศัยการที่เจ้าพนักงานพลตระเวนรักษาวินัยโดยเคร่งครัดเป็นอาทิ ส่วนการที่ประชาชนทั่วไปจะมีความไว้นิ่งเชื่อใจ และเห็นว่าเจ้าพนักงานพลตระเวนทุกคนเป็นผู้ระงับและปราบปรามภัยอันตรายภายในเขตกรุงเทพมหานคร ให้พลเมืองได้รับความร่มเย็นเป็นสุขบังเกิดผล ชิดชูชื่อเสียงของประเทศและพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ใช่ว่าเป็นแต่ผู้ทรงอำนาจแล้วทำการตามอำเภอใจ ซึ่งจะกลายเป็นที่หวาดเสียวของพลเมืองนั้น ก็โดยอาศัยการรักษาวินัยของเจ้าพนักงานนั่นเอง จึงเห็นได้ว่าวินัยเป็นหลักสำคัญเพียงใด"

นอกจากนี้ นายประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความสำคัญของวินัยไว้ว่า วินัยมีความสำคัญเป็นอันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัว และแก่ส่วนรวม ตลอดจนแก่องค์การหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน²⁸

ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างคุณดีและความสำเร็จให้แก่ตนเอง และจะส่งผลไปสู่หมู่คณะตลอดถึงประเทศชาติโดยส่วนรวม

ในด้านการบริหาร วินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักรแต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรไม่ดีเครื่องจักรนั้นก็เดินไม่สะดวก หย่อนประสิทธิภาพ ต้อยประสิทธิผล

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาไม่มีวินัยที่ดีแล้ว จะเป็นปัญหาของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงาน ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด แต่ถ้าผู้ได้บังคับบัญชามีวินัยดีจะช่วยทำงานให้สำเร็จเป็นผลดี โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องเหนื่อยยากในการควบคุมดูแลการทำงาน

²⁸ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. 2528), หน้า 31-32.

นอกจากนี้ Jame Black ผู้เขียนบทความชื่อ The Real Meaning of Discipline โดยให้ทัศนะว่า วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้ว องค์การจะตั้งอยู่ไม่ได้²⁹ แสดงให้เห็นความสำคัญของวินัยอย่างชัดเจน

เมื่อได้วิเคราะห์จากกฎหมายและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ แล้ว สามารถสรุปได้ว่าวินัยมีความสำคัญยิ่งในทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานราชการซึ่งมีข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ประเทศชาติจะเจริญรุ่งเรืองและก้าวหน้าหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากข้าราชการว่ามีวินัยมากน้อยหรือไม่ เพียงใด

ในวงราชการได้ให้ความสำคัญในเรื่องวินัยอยู่มาก ดังจะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่จะเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและแนวความคิดที่จะรักษาวินัยให้คงอยู่โดยการควบคุมการรักษาวินัยแบบเสริมสร้างมุ่งที่จะสร้างวินัยเป็นหมู่คณะ เห็นในแง่ของการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตลอดจนส่งเสริมและจูงใจให้คนมีวินัยด้วยใจสมัคร ส่วนการรักษาวินัยแบบควบคุมนั้นกระทำได้โดยกำหนดวินัยที่พึงปฏิบัติไว้โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง พร้อมทั้งกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยไว้ด้วย การรักษาวินัยโดยวิธีนี้มุ่งเน้นที่จะรักษาวินัยเป็นรายบุคคล และกวัดขั้นปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยใช้การลงโทษเป็นการควบคุมให้มิวินัย ฉะนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัย ป้องกัน และควบคุมมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว แต่หากยังมีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้นอีก ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องใช้วิธีการลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดนั้นเป็นเครื่องมือสุดท้ายของการที่จะรักษาวินัยข้าราชการให้คงอยู่ได้ ซึ่งจากรายงานการวิจัยเรื่องสถิติข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยในรอบปีงบประมาณ 2532 ที่กองวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดทำขึ้น พบว่าสถิติการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญลดลงจากเดิม กล่าวคือ ในรอบปีงบประมาณ 2531 มีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษจำนวน 1,588 คน ขณะที่ในรอบปีงบประมาณ 2532 มีข้าราชการ

²⁹ โชคชัย สิทธิพลกุล, "ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดงใหญ่, 2532), หน้า 16.

พลเรือนสามัญถูกลงโทษจำนวน 731 คน ซึ่งมีจำนวนลดลงถึง 857 คน ขณะที่กระทรวงหรือส่วนราชการที่มีจำนวนข้าราชการกระทำผิดวินัยและถูกลงโทษมากที่สุด 3 ลำดับ (คิดจากจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทั้งหมด) คือ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับฐานความผิดที่มีผู้กระทำผิดมากที่สุด 3 ลำดับ คือ ฐานไม่อุทิศเวลาให้แก่ราชการ³⁰ ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ³¹ และฐานประพฤตชั่ว³² ดังนี้

ตารางแสดงจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษ
เปรียบเทียบประเภทสถิติปีงบประมาณ 2527-2532

ฐานความผิด	2532	2531	2530	2529	2528	2527
ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่	196	646	508	458	504	367
ไม่อุทิศเวลา	198	226	222	217	206	241
ประพฤตชั่ว	116	203	157	158	165	179

³⁰ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

³¹ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

³² มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

จากสถิติการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ลดลงจากเดิม แสดงให้เห็นว่าข้าราชการเริ่มให้ความสำคัญกับวินัย เริ่มมีวินัยประพฤติปฏิบัติตามวินัยกันมากขึ้น แต่ก็ไม่อาจสรุปได้แน่ชัดว่าแนวโน้มการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการจะลดลงตลอดไป ซึ่งจะต้องคอยติดตามกันต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่สถิติการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการลดลงจากเดิมก็เป็นนิมิตหมายที่ดีและเป็นเครื่องชี้ว่าข้าราชการเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของวินัยขึ้นบ้างแล้ว

อนึ่ง สำหรับการกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งจะศึกษาวิเคราะห์ นั้น มีตัวเลขของการกระทำความผิดวินัยฐานนี้ในรอบปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2527 จนถึงปีงบประมาณ 2532 ดังต่อไปนี้

ในปีงบประมาณ 2527 มีการกระทำความผิด 179 ราย ซึ่งสามารถแยกเป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. เล่นการพนัน	29 ราย คิดเป็น 16.20 %
2. เสพสุรา	26 ราย คิดเป็น 14.53 %
3. ชู้สาว, กระทำความผิดอาญา	24 ราย คิดเป็น 13.41 %
4. ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	17 ราย คิดเป็น 9.50 %
5. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	16 ราย คิดเป็น 8.94 %
6. หนีสิน, ยาเสพติด, เรียกรับเงินในกรณีต่างๆ	7 ราย คิดเป็น 3.91 %
7. กรณีอื่น ๆ	22 ราย คิดเป็น 12.28 %

ในปีงบประมาณ 2528 มีการกระทำความผิด 165 ราย ซึ่งสามารถแยกเป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. กระทำความผิดอาญา	36 ราย คิดเป็น 21.82 %
2. เสพสุรา	24 ราย คิดเป็น 14.55 %
3. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	17 ราย คิดเป็น 10.30 %
4. ชู้สาว	14 ราย คิดเป็น 8.48 %
5. เล่นการพนัน	13 ราย คิดเป็น 7.88 %
6. เรียกรับเงินในกรณีต่าง ๆ	12 ราย คิดเป็น 7.27 %

7. ปลอมลายมือชื่อเพื่อขอกู้เงิน	11 ราย คิดเป็น 6.67 %
8. ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	9 ราย คิดเป็น 5.45 %
9. หนี้สิน	8 ราย คิดเป็น 4.85 %
10. กรณีอื่น ๆ	21 ราย คิดเป็น 12.73 %

ในปีงบประมาณ 2529 มีการกระทำความผิด 158 ราย ซึ่งสามารถแยก

เป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. กระทำความผิดอาญา	31 ราย คิดเป็น 19.63 %
2. เสพสุรา	27 ราย คิดเป็น 17.09 %
3. ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	20 ราย คิดเป็น 12.65 %
4. หนี้สิน	19 ราย คิดเป็น 12.03 %
5. ชู้สาว	17 ราย คิดเป็น 10.76 %
6. เรียกรับเงินในกรณีต่าง ๆ	16 ราย คิดเป็น 10.13 %
7. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	11 ราย คิดเป็น 6.96 %
8. เล่นการพนัน	5 ราย คิดเป็น 3.16 %
9. ยาเสพติด	4 ราย คิดเป็น 2.53 %
10. กรณีอื่น ๆ	8 ราย คิดเป็น 5.06 %

ในปีงบประมาณ 2530 มีการกระทำความผิด 157 ราย ซึ่งสามารถแยก

เป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. กระทำความผิดอาญา	30 ราย คิดเป็น 19.11 %
2. เสพสุรา	24 ราย คิดเป็น 15.29 %
3. หนี้สิน	20 ราย คิดเป็น 12.74 %
4. ชู้สาว, ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	18 ราย คิดเป็น 11.46 %
5. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	15 ราย คิดเป็น 9.55 %
6. เรียกรับเงินในกรณีต่าง ๆ	14 ราย คิดเป็น 8.92 %
7. ยาเสพติด	5 ราย คิดเป็น 3.18 %
8. เล่นการพนัน	3 ราย คิดเป็น 1.92 %
9. กรณีอื่น ๆ	10 ราย คิดเป็น 6.37 %

ในปีงบประมาณ 2531 มีการกระทำความผิด 203 ราย ซึ่งสามารถแยกเป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. เสพสุรา	39 ราย คิดเป็น 19.21 %
2. กระทำความผิดอาญา	36 ราย คิดเป็น 17.73 %
3. เล่นการพนัน	32 ราย คิดเป็น 15.76 %
4. ชู้สาว	27 ราย คิดเป็น 13.30 %
5. ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	24 ราย คิดเป็น 11.82 %
6. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	10 ราย คิดเป็น 4.93 %
7. เรียกรับเงินในกรณีต่าง ๆ	9 ราย คิดเป็น 4.43 %
8. ยาเสพติด	7 ราย คิดเป็น 3.45 %
9. หนีสิน	6 ราย คิดเป็น 2.96 %
10. กรณีอื่น ๆ	13 ราย คิดเป็น 6.41 %

ในปีงบประมาณ 2532 มีการกระทำความผิด 116 ราย ซึ่งสามารถแยกเป็นการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. เสพสุรา	20 ราย คิดเป็น 17.24 %
2. กระทำความผิดอาญา	19 ราย คิดเป็น 16.38 %
3. ชู้สาว	18 ราย คิดเป็น 15.51 %
4. ทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย	16 ราย คิดเป็น 13.79 %
5. ทุจริตในกรณีต่าง ๆ	9 ราย คิดเป็น 7.76 %
6. เรียกรับเงินในกรณีต่าง ๆ	8 ราย คิดเป็น 6.90 %
7. หนีสิน	6 ราย คิดเป็น 5.17 %
8. ยาเสพติด	4 ราย คิดเป็น 3.45 %
9. เล่นการพนัน	3 ราย คิดเป็น 2.59 %
10. กรณีอื่น ๆ	13 ราย คิดเป็น 11.21 %

ในรอบปีงบประมาณ 2532 มีการกระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วแยกเป็นรายการกระทรวงและกรม ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง	จำนวน	11	ราย
กรมราชทัณฑ์	จำนวน	7	ราย
สำนักงานปลัดกระทรวง	จำนวน	1	ราย
กรมที่ดิน	จำนวน	6	ราย
กรมแรงงาน	จำนวน	1	ราย
กรมการพัฒนาชุมชน	จำนวน	3	ราย
รวมทั้งสิ้น		29	ราย

กระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานปลัดกระทรวง	จำนวน	21	ราย
กรมการแพทย์	จำนวน	3	ราย
กรมควบคุมโรคติดต่อ	จำนวน	1	ราย
รวมทั้งสิ้น		25	ราย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์	จำนวน	1	ราย
กรมปศุสัตว์	จำนวน	2	ราย
กรมชลประทาน	จำนวน	4	ราย
กรมส่งเสริมการเกษตร	จำนวน	4	ราย
กรมวิชาการเกษตร	จำนวน	3	ราย
กรมป่าไม้	จำนวน	8	ราย
กรมพัฒนาที่ดิน	จำนวน	2	ราย
กรมประมง	จำนวน	1	ราย
รวมทั้งสิ้น		25	ราย

กระทรวงการคลัง

กรมสรรพากร	จำนวน	5	ราย
กรมบัญชีกลาง	จำนวน	1	ราย
กรมสรรพสามิต	จำนวน	1	ราย

กรมศุลกากร	จำนวน	4	ราย
รวมทั้งสิ้น		11	ราย

กระทรวงคมนาคม

กรมไปรษณีย์โทรเลข	จำนวน	2	ราย
กรมทางหลวง	จำนวน	1	ราย
กรมอุตุนิยมวิทยา	จำนวน	1	ราย
รวมทั้งสิ้น		4	ราย

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	จำนวน	7	ราย
กรมอาชีวศึกษา	จำนวน	1	ราย
รวมทั้งสิ้น		8	ราย

กระทรวงยุติธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวง	จำนวน	6	ราย
รวมทั้งสิ้น		6	ราย

สำนักนายกรัฐมนตรี

กรมประชาสัมพันธ์	จำนวน	2	ราย
สำนักงบประมาณ	จำนวน	1	ราย
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	จำนวน	1	ราย
รวมทั้งสิ้น		4	ราย

หน่วยงานอิสระ

สำนักพระราชวัง	จำนวน	2	ราย
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	จำนวน	2	ราย
รวมทั้งสิ้น		4	ราย

จากตัวเลขของการกระทำคามผิดวินัยฐานประพฤตชั่วช้างั้นซึ่งเป็นฐานความผิดที่มีผู้กระทำคามผิดมากเป็นอันดับสามรองจากคามผิดวินัยฐานไม่อุทิศเวลาตามมาตรา 75 และฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการกระทำคามผิดวินัยฐานประพฤตชั่วช้ามากพอสมควร

1.5 ประเภทของวินัย

เมื่อได้ศึกษาถึงความหมายของวินัยว่า วินัยหมายถึงกรอบคุมความประพฤติข้าราชการ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดเกี่ยวกับวินัยว่ามีระบบความเป็นมาและมีหลักการอย่างไร อีกทั้งได้พิจารณาถึงความสำคัญของวินัยราชการว่ามีความจำเป็นและสำคัญแก่ราชการมากเพียงใดแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ พฤติกรรมใดบ้างที่ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นระเบียบปฏิบัติ ถ้าฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้จะต้องถูกพิจารณาดำเนินการทางวินัย

บทบัญญัติว่าด้วยวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นเริ่มตั้งแต่มาตรา 66 จนถึงมาตรา 81 ในการบัญญัติวินัยเหล่านี้จะคำนึงถึงหลักที่ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติงานกับใคร ต้องปฏิบัติงานเพื่อใคร และต้องปฏิบัติงานอย่างไรเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถแยกประเภทของวินัยได้เป็น 5 ประเภท^{๑๑}

1.5.1 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

1.5.2 วินัยต่อประชาชน

1.5.3 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

1.5.4 วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

1.5.5 วินัยต่อตนเอง

1.5.1 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เมื่อข้าราชการเข้ามาทำงานให้กับราชการแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะต้องถูกผูกพันไปโดยตลอดติดตัวของข้าราชการก็คือ ตำแหน่งหน้าที่ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่องานราชการ เมื่อข้าราชการดำรงตำแหน่ง

^{๑๑}จินตนา บิลมาศ, วินัยข้าราชการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., ม.ป.ป.), หน้า 18.

หน้าที่ใดแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดสำหรับประเพณีปฏิบัติตัวตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ซึ่งก็คือ วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยในส่วนนี้จึงมีความสำคัญมาก สมควรที่จะได้ศึกษาดูว่าวินัยในส่วนนี้มีข้อกำหนดอะไรบ้าง

วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีดังนี้ คือ

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ³⁴

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง³⁵

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง³⁶

³⁴ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

³⁵ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

³⁶ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ³⁷
- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ การเปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง³⁸
- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ³⁹
- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ การละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁰
- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน⁴¹

³⁷ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

³⁸ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

³⁹ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴⁰ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴¹ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

- ชำราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท⁴²
- ชำราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง⁴³

1.5.2 วินัยต่อประชาชน

เมื่อกำหนดให้ชำราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่าชำราชการจะต้องทำงานเพื่อบริการประชาชนหรือสนองความต้องการของประชาชน เป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน เมื่อรัฐได้มอบหมายให้ชำราชการมีหน้าที่หลักในการบริการประชาชน ฉะนั้นในการปฏิบัติงานชำราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดพฤติกรรมที่พึงมีต่อประชาชนด้วย

วินัยต่อประชาชนมีดังนี้ คือ

- ชำราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อในราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตน โดยไม่ชักช้า ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร

การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁴

1.5.3 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ในระบบราชการบริหารแผ่นดินได้กำหนดถึงเรื่องอำนาจการบังคับบัญชาไว้ โดยกำหนดให้การบริหาร หรือการสั่งการ เป็นไปตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในกระบวนการบริหารให้รู้ว่าชำราชการมี "หน้าที่" ที่จะต้อง

⁴² มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบชำราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴³ มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบชำราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴⁴ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบชำราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใด ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รับฟังการวินิจฉัยหรือคำสั่งการของผู้บังคับบัญชาแล้ว หน่วยงานนั้นจะต้องยุ่งเหยิง ไม่เป็นระเบียบ ขาดประสิทธิภาพและก็จะส่งผลกระทบต่อจุดมุ่งหมายทุกประการของวินัยข้าราชการ

วินัยต่อผู้บังคับบัญชามีดังนี้ คือ

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁵

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว⁴⁶

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องบอก ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชานั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁷

1.5.4 วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

นอกจากข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาแล้ว บุคคลที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ เพื่อนร่วมงานซึ่งข้าราชการจะต้องมีวินัยต่อเพื่อนร่วมงานด้วยเช่นกันเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพราะการประสานงานที่ดีจะนำไปสู่ผล

⁴⁵ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴⁶ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁴⁷ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

งานหรือผลสำเร็จ ถ้าระหว่างข้าราชการด้วยกันไม่มีความสามัคคีแบ่งแยกเป็นพรรคเป็นกลุ่ม การปฏิบัติงานซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกัน ก็คงจะเป็นอุปสรรคไม่สำเร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ข้าราชการจะต้องให้เกียรติ ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของงานราชการเป็นสำคัญ

วินัยต่อเพื่อนร่วมงานมีดังนี้ คือ

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย และรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ⁴⁸

1.5.5 วินัยต่อตนเอง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยต่อประชาชน วินัยต่อผู้บังคับบัญชา และวินัยต่อเพื่อนร่วมงานแล้ว สิ่งที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถประพฤติปฏิบัติได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้เลย ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยต่อตนเอง วินัยต่อตนเองต้องการกำหนดพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง อันจะส่งผลให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของราชการโดยส่วนรวมดีงามไปด้วย วินัยในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าวินัยในส่วนอื่น ๆ เลย

วินัยต่อตนเองมีดังนี้ คือ

- ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมึนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ

⁴⁸ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁹

เมื่อได้ศึกษาว่าพฤติกรรมใดบ้างที่ถือเป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์และถูกกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และบทบัญญัติวินัยดังกล่าวถูกแบ่งแยกออกเป็น 5 ประเภท แล้ว หัวข้อที่จะศึกษาต่อไปก็คือ การเปรียบเทียบว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยมีความเหมือนและแตกต่างกับกฎหมายอาญาหรือไม่ อย่างไร

1.6 ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐ เพราะการกระทำความผิดอาญานั้นแม้จะได้กระทำโดยตรงต่อเอกชนก็ตาม แต่การกระทำนั้นกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นส่วนรวม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องเข้ามาดำเนินการป้องกันและปราบปรามเพื่อก่อให้เกิดความสงบในสังคม ขณะที่บทบัญญัติวินัยถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชนเช่นกัน แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างรัฐและบุคคลซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมของข้าราชการเพื่อให้ราชการเจริญก้าวหน้า แม้ว่ากฎหมายอาญาและบทบัญญัติของวินัยจะจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน แต่ก็มีจุดที่แตกต่างออกไปจากกัน ซึ่งจะได้พิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1.6.1 ความหมาย

กฎหมายอาญา คือ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษซึ่งรัฐจะเป็นผู้ลงไว้ในกรณีที่มีการกระทำผิดนั้น ๆ⁵⁰ ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่ากฎหมาย

⁴⁹ มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

⁵⁰ อุททิศ แส่นโกศิก, กฎหมายอาญาภาค 1 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525), หน้า 2.

อาญาเป็นบทบัญญัติที่รัฐกำหนดขึ้นไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด อันกระทบ
 กระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งย่อมจะต้องมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของ
 บุคคลในสังคมได้ นอกจากนี้กฎหมายอาญายังใช้บังคับกับบุคคลทุกคนในรัฐโดยเสมอหน้า ไม่ต้อง
 คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำและสัญชาติของผู้เสียหายและในบางกรณียังขยายไปถึงการกระทำ
 ความผิดนอกดินแดนของไทยด้วย⁵¹ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายอาญาไว้ให้มีลักษณะพิเศษ
 แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ คือ กฎหมายอาญาจะต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจนแน่นอนว่า การกระทำ
 ใดบ้างที่ถือเป็นความผิดอาญา และโทษที่จะลงต้องเป็นโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ตามหลัก
 ที่ว่า Nullum crimen nulla poena sine lege

ส่วนความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
 แบบแผน ความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องถือและปฏิบัติตาม เพื่อความสงบ
 เรียบร้อยในหน่วยงาน ฉะนั้นบทบัญญัติของวินัยจึงเป็นบทกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความคุมความ
 ประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบที่ราชการกำหนดและมีผลบังคับใช้แก่ข้าราชการพลเรือนเท่า
 นั้น และหากจะพิจารณาจากบทบัญญัติของวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
 2518 แล้วจะพบว่า มิได้มีการบัญญัติความผิดไว้ชัดแจ้งเหมือนกับลักษณะความผิดในกฎหมายอาญา
 แต่จะบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่
 เป็นความผิดวินัย

1.6.2 องค์ประกอบความผิดในส่วนเจตนา

การกระทำอันจะเป็นผลให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบในทางอาญานั้น จะต้อง
 ได้ความว่าผู้กระทำได้กระทำลงไปโดยเจตนา เจตนาในที่นี้แม้จะไม่ได้ถึงขนาดต้องเป็นเจตนาชั่วร้าย

⁵¹ เกียรติชจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (กรุงเทพมหานคร :
 บริษัท ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด, 2529), หน้า 41.

(mens rea) แต่ต้องเป็นเจตนากระทำความผิด (criminal intention)⁵² ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติว่า บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา และในมาตรา 59 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อธิบายขยายความถึงคำว่า การกระทำโดยเจตนา คือ การกระทำโดยรู้สำนึกและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ฉะนั้นบุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำไปโดยเจตนา กล่าวคือ กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำและในขณะที่เดียวกัน ผู้นั้นจะต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นด้วย

ขณะที่ความรับผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น จะพิจารณาเพียงแต่ว่าผู้กระทำได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำหรือไม่เท่านั้น ถ้าผู้กระทำได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำแม้ว่าผู้นั้นจะไม่ได้มุ่งหมายจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือไม่อาจเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นว่าจะเสียหายแก่ราชการก็ตาม ผู้นั้นก็จะต้องรับผิดทางวินัยถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แสดงให้เห็นว่าเจตนาในทางวินัยมีความหมายกว้างกว่า เจตนาในทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบล่าช้า มีงานค้างคั่งมาก จนถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการทำงาน แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีได้ประสงค์ให้ทางราชการเกิดความเสียหายหรือยอมเล็งเห็นผลว่าราชการอาจเกิดความเสียหาย เพียงแต่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำ ไม่ได้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ก็ถือว่าผู้นั้นต้องรับผิดในทางวินัยแล้ว

1.6.3 โทษ

เมื่อมีการละเมิดกฎระเบียบใด ๆ ของสังคมที่สังคมตราไว้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชน เมื่อผู้ใดทำการละเมิดกฎระเบียบทำให้สังคมเกิดความไม่สงบสุข ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความรู้สึกของชุมชนที่จะตอบโต้ผู้ละเมิดกฎระเบียบ ซึ่งแนวความคิดนี้เหมือนกันทั้งในทางอาญาและในทางวินัย จะแตกต่างกันก็แต่ในรายละเอียดซึ่งจะกล่าวต่อไปดังนี้ คือ

⁵² ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญา หลักและปัญหา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 54-55.

ก. วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาและทางวินัย

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา มีดังนี้

1. การลงโทษเพื่อตอบแทนแก่คนผู้กระทำผิด (Punishment as Retribution) เป็นรูปแบบการลงโทษที่มีประวัติความเป็นมาเก่าแก่แพร่หลายที่สุด มีแนวความคิดที่ได้พัฒนามาจากหลักปรัชญาพื้นฐานที่ว่าอาชญากรรมเป็นการประทุษร้ายต่อผู้อื่น จึงสมควรที่จะได้รับการลงโทษสนองตอบแก่คนให้สาสมอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้ก่อขึ้น (Tit-for-tat) ทั้งนี้เพื่อเน้นย้ำให้ผู้กระทำผิดได้ตระหนักถึงผลกรรมที่ได้กระทำต่อผู้อื่นเอง⁵³

2. การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบอาชญากรรม (Punishment as a Deterrent) เป็นรูปแบบการลงโทษในยุคที่มีการพัฒนาระบบการลงโทษครั้งสำคัญ มีเป้าหมายหลักของการลงโทษอาญาก็คือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก และกลับตัวเป็นคนดีอันเป็นการป้องกันเฉพาะ และเพื่อแสดงให้บุคคลทั่วไปเห็นว่าการกระทำผิดนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันทั่วไป⁵⁴

3. การลงโทษเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Punishment as an Expiation) การลงโทษเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้นเป็นรูปแบบการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด เป็นวิธีการลงโทษที่พัฒนามาจากหลักความรู้สึกของชุมชนที่ว่า "อาชญากรจำเป็นต้องใช้หนี้กรรมที่ได้ก่อขึ้นแก่สังคม" (A Criminal Must Pay His Debt to Society) ในสมัยก่อนนิยมใช้วิธีการลงโทษที่รุนแรงและทารุณหนักไปพร้อมกับการชดเชยค่าเสียหาย แต่ในปัจจุบันเป้าหมายแห่งการลงโทษเพื่อชดเชยต่อความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว มีจุดหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกแก่อาชญากรบางประเภทโดยวิธีการลงโทษปรับ (Fine) การชดเชยค่าเสียหาย (Restitution or Reparation) และการจ่ายค่าชดเชย (Compensation) แก่ผู้เสียหาย⁵⁵

⁵³ ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บริษัทการพิมพ์ จำกัด, 2523), หน้า 56.

⁵⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญา หลักและปัญหา, หน้า 291.

⁵⁵ ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา, หน้า 65.

4. การลงโทษเพื่อป้องกันสังคมหรือตัดโอกาสการกระทำผิด

(Punishment as Protection of Society or Incapacitation) เป็นรูปแบบการลงโทษเพื่อจำกัดขอบเขตการเคลื่อนไหว หรือเป็นการทำร้ายต่อเนื้อตัวร่างกายเพื่อมุ่งประสงค์ให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถกระทำความผิด หรือประทุษร้ายต่อสังคมได้อีก ซึ่งได้แก่การใช้มาตรการลงโทษต่าง ๆ เพื่อจำกัดช่องทางแห่งการกระทำโดยตรง เช่น การประหารชีวิต หรือเพื่อกีดกันควบคุมผู้กระทำผิดออกจากสังคมชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เช่น การจำคุก⁵⁶

5. การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิด (Punishment as a

Means of Reformation) แนวความคิดในการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นกระบวนการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่มีรากฐานวิวัฒนาการมาจากหลักมนุษยธรรม หลักกฎหมายอาญา และแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ว่าปัจจัยส่วนบุคคลและสังคมมีผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรม ทั้งยังมีความเชื่ออีกว่าการลงโทษเป็นแต่เพียงวิธีการยับยั้งบุคคลมิให้ก่ออาชญากรรมเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่อาจป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิดจึงได้แปรเปลี่ยนเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นผลเมืองต่อไปแทน⁵⁷

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยหมายถึง การที่ทางราชการได้กำหนดบทวินัยไว้ให้ข้าราชการการรักษาหรือยึดถือ โดยมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อบัญญัติห้ามมิให้กระทำ เมื่อข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่าเป็นผู้ที่กระทำผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย แต่มีจุดมุ่งหมายต่อไปนี้เป็นคือ⁵⁸

⁵⁶ ประเสริฐ เมฆมนี่, หลักทัณฑ์วิทยา, หน้า 66.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

⁵⁸ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, หน้า 252.

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้" หรือ มาตรา 82 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า "ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาค้นใด กระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที" หรือมาตรา 82 วรรคสาม กำหนดไว้ว่า "ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย" แสดงให้เห็นว่าต้องการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นการ "ปราบ" ผู้กระทำผิดและ "ปราม" มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ชั่วและสมรรถภาพของข้าราชการ

ปรัชญาของการดำเนินการทางวินัยมีอยู่ว่า การดำเนินการทางวินัย จะต้องกระทำโดยฉับพลัน เป็นธรรม เสมอหน้า และเหมาะสม ฉะนั้นการลงโทษทางวินัยก็จะต้องกระทำในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด และจะต้องลงโทษโดยได้พิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วว่าผู้นั้นกระทำผิดจริง นอกจากนั้นการลงโทษจะต้องกระทำโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชังทำต่อบุคคลที่กระทำผิดอย่างเสมอหน้า และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด ข้าราชการจะรู้สึกว่ามีความยุติธรรมและเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่

3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กำหนดไว้ว่า "ระวางอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาทหรือโดยโทสะจริต และให้แสดงให้ชัดว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใด ฉะนั้นในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด ควรที่จะให้ผู้นั้นยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำและสำนึกว่าสิ่งที่ได้กระทำไปนั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของทางราชการ นอกจากนั้นผู้บังคับบัญชาก็ควรจะได้เรียกผู้กระทำผิดมาชี้แจงและจูงใจให้ข้าราชการผู้นั้นหาทางปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อ

ทางราชการ

เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการต้องมีระเบียบวินัยเพื่อสร้างศรัทธา และความเชื่อถือแก่ประชาชนแล้ว หากมีการกระทำผิดในข้อกำหนด เรื่องวินัยหรือบกพร่องในเรื่องวินัย ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษผู้กระทำผิดนั้นเพื่อที่จะรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนไว้ และเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีต่อไป

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษในทางอาญาและในทางวินัยแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ในทางอาญการลงโทษผู้กระทำผิดมุ่งเน้นไปในทางป้องกันสังคมเป็นสำคัญ กล่าวคือต้องการให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมต่าง ๆ ขณะที่ในทางวินัยการลงโทษมุ่งเน้นไปในทางรักษาประโยชน์ของทางราชการเป็นหลักใหญ่

ข. ประเภทของโทษ

ตามประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษไว้ 5 สถาน ดังนี้⁵⁹

1. ประหารชีวิต
2. จำคุก
3. กักขัง
4. ปรับ
5. ริบทรัพย์สิน

ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ⁶⁰

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดขั้นเงินเดือน

⁵⁹ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

⁶⁰ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

4. ให้ออก
5. ปลดออก
6. ไล่ออก

เมื่อได้พิจารณาจากประเภทของโทษในกฎหมายอาญาและวินัยข้าราชการพลเรือนแล้วสามารถสรุปรูปแบบของการลงโทษได้เป็น 2 ลักษณะ^๑ คือ

1. เป็นการลงโทษโดยการตัดออกจากหมู่คณะ (Removal from the Group) ในส่วนของกฎหมายอาญานั้นมีโทษกักขัง จำคุก ประหารชีวิต เป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำอีก และหลีกเลี่ยงไม่ให้สังคมเกิดความเดือดร้อน ซึ่งจุดนี้คล้ายกับการลงโทษทางวินัย เพราะโทษให้ออก ปลดออก และไล่ออก มีผลทำให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกตัดออกจากสังคมราชการไป แต่จะแตกต่างกันตรงที่ว่าในทางวินัยนั้นโทษตัดออกจากหมู่คณะ ไม่ได้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพส่วนตัวของบุคคลนั้น เช่น โทษจำคุกหรือประหารชีวิตในกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะจะลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือลงทัณฑ์ หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีก็ได้^๒ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะในขณะนี้มีพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 กำหนดโทษไว้ 3 สถาน คือ ชัง เพิ่มเวรยาม และกักบริเวณ ซึ่งโทษดังกล่าวมีลักษณะกระทบถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเช่นเดียวกับโทษในกฎหมายอาญาเช่นกัน

^๑ ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา, หน้า 3.

^๒ มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ดังนี้ "การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะ จะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือลงทัณฑ์ หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้".

2. เป็นการลงโทษให้เป็นผลเสียหายทางการเงินของผู้กระทำผิด

(Financial Loss) ในกฎหมายอาญามีโทษปรับและริบทรัพย์สินซึ่งเป็นการบังคับให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินหรือเงินทองของผู้กระทำผิด ในทางวินัยการลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ก็เป็นการลดสิทธิประโยชน์ในด้านตัวเงิน ซึ่งผู้กระทำผิดควรจะได้รับลงไป เช่นเดียวกัน ในจุดนี้จึงสรุปได้ว่าทั้งการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางวินัยมีจุดประสงค์ที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน

1.6.4 อายุความ

ในคดีอาญาถ้ามิได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ถือว่าเป็นอันขาดอายุความฟ้องร้อง ไม่อาจดำเนินการทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้เลย^{๑๓} นอกจากนี้ในคดีความผิดอันยอมความได้ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่อยู่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด มิฉะนั้นจะดำเนินคดีฟ้องร้องไม่ได้

^{๑๓}มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า "ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ

- 1) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี
- 2) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่า เจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- 3) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- 4) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี
- 5) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริตและศาลสั่งงดการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน

เพราะขาดอายุความ^{๘๔} เช่นกัน แสดงให้เห็นว่าการกระทำความผิดอาญานั้นจะต้องดำเนินการพิจารณาโทษภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากล่วงเลยเวลานั้น ๆ แล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดได้ แต่ในทางวินัยแล้ว ไม่ว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยเมื่อใดก็ตาม หากข้าราชการผู้นั้นยังมีสภาพความเป็นข้าราชการอยู่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยก็สามารถดำเนินการทางวินัยต่อผู้นั้นได้ตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่มีอายุความเช่นคดีอาญา

1.6.5 พยานหลักฐาน

ในคดีอาญาศาลจะนิพากษาลงโทษจำเลยได้ จะต้องได้ความว่ามีพยานหลักฐานรับฟังได้แน่ชัดปราศจากสงสัย (Reasonable doubt) ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องจริง ศาลจึงจะลงโทษจำเลยได้^{๘๕} ถ้าพยานหลักฐานยังรับฟังไม่ได้แน่ชัดว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยและจะนิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไป แต่ในทางวินัยนั้น การรับฟังพยานหลักฐานจะเป็นไปในลักษณะซึ่งน้ำหนักคำพยานเหมือนกับหลักการรับฟังคำพยานในคดีแพ่ง บางกรณีข้อเท็จจริงจากการสอบสวนปรากฏพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดแต่ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันอย่างแน่ชัด กฎหมายก็เปิดช่องให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาว่าจะเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือไม่ถ้าจะให้ผู้นั้นรับราชการต่อไป ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าหากให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปอาจเป็นการ

^{๘๔}มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 95 ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ"

^{๘๕}มาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่างนิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น"

เสียหายแก่ราชการ จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกสอบสวน^{๕๖} ก็ได้ ซึ่งจุดนี้ก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนมากกว่าประโยชน์ของรัฐ เพราะกฎหมายอาญามีหลักอยู่ว่า "ปล่อยคนผิดร้อยคนดีกว่าลงโทษคนไม่ผิดหนึ่งคน" ในขณะที่วินัยนั้นกลับมุ่งเน้นคุ้มครองประโยชน์ของรัฐมากกว่าจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ

1.7 ข้าราชการพลเรือนที่ถูกบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ในระบบราชการไทยตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการมีเพียง 2 ประเภท คือ ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน^{๕๗} และยังไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วน การปฏิบัติหน้าที่ราชการยังคงก้าวกำยสับสนกันอยู่ จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการเปลี่ยนแปลงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่^{๕๘} และมีการพัฒนาระบบการบริหารทั่วไปให้เจริญก้าวหน้า ได้มีการนำรูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบตะวันตกมาใช้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีการจัดรูปการบริหารราชการ

^{๕๖} มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.

^{๕๗} ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุชาติ นรัตถรักษา, "ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์, 1977), หน้า 93.

^{๕๘} วีระ ไชยธรรม และชนิษฐา สุดกังวาล, "การปฏิรูปการบริหารราชการ : รัชกาลที่ 4 และ 5 โฉมมหาจักรีบรมราชวงศ์", 200 ปีมหาจักรีบรมราชวงศ์ วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์, 1977), หน้า 75.

เป็นแบบกระทรวง⁶⁹ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่แต่ละกระทรวงปฏิบัติ ทำให้ข้าราชการเริ่มมีหน้าที่ความรับผิดชอบแน่นอนเป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าระบบราชการมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ข้าราชการมีจำนวนมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน จึงทรงวางระเบียบการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการตั้ง "กรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน"⁷⁰ มีฐานะเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ทำหน้าที่ควบคุมระเบียบราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 และเปลี่ยนชื่อ "กรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน" เป็น "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" (ก.พ.) ทำหน้าที่เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ และมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนควบคุม ดูแล แนะนำ ให้คำปรึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่วางไว้ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

หลังจากนั้นราชการไทยก็วิวัฒนาการก้าวหน้ามีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางยิ่งขึ้น มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายประกอบกับจำนวนข้าราชการมีอัตราการขยายตัว

⁶⁹ มีดังนี้คือ มหาตมไทย กลาโหม วัง นครบาล เกษตรพาณิชย์การ ต่างประเทศ พระคลังยุติธรรม ยุทธานธิการ ธรรมการ โยธาธิการ มุรธาธิการ

⁷⁰ สมาน รั้งสิโยภฤกษ์, "เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล" ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2522) หน้า 6.

เพิ่มขึ้นมากมาย การควบคุมดูแลก็ยุ่งยากมากขึ้น ดังนั้นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีอยู่จึงได้แบ่งแยกออกเป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ แต่ละประเภทก็มีกฎหมายและองค์การกลางบริหารงานบุคคลของตนเอง เพื่อความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ในปัจจุบันนอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้วยังมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ อีกดังนี้⁷¹ คือ

1. คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2477
2. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2579 ปัจจุบันองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519
3. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) จัดตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502
5. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2503
6. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2516

⁷¹ ปธาน สุวรรณมงคล, "องค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ", เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 4-5 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิดตอรี เพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2530), หน้า 31-47.

7. คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
8. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521
9. คณะกรรมการพนักงานส่วนภูมิภาค (ก.สภ.) จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2523
10. คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

ฉะนั้น ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงมีข้าราชการพลเรือนที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพียง 4 ประเภท⁷² เท่านั้น คือ

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการที่รัฐบาลได้เลือกสรรและแต่งตั้งตามระเบียบที่กำหนดไว้ ข้าราชการประเภทนี้ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและต้องสอบเข้ารับราชการ

⁷² มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือน มี 4 ประเภท

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3
- 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- 3) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- 4) ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษโดยเหตุผลทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 8

2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทนี้ให้เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย จึงต้องกำหนดไว้เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง⁷³

3. ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านรัฐพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นข้าราชการพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำกิจการของรัฐในกระทรวงทบวงกรมที่ทำการค้าของประเทศ เช่น ในอดีตมีกรมรถไฟ กรมไปรษณีย์โทรเลข⁷⁴ เป็นต้น และโดยเหตุนี้การรัฐพาณิชย์จึงเป็นหน่วยงานราชการที่มีการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจ ทหารายได้และผลประโยชน์ เข้าแผ่นดินในทางค้าขาย ลักษณะดังกล่าวจึงต้องมีการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวเพื่อให้ทันกับธุรกิจเอกชน จึงต้องแยกออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ⁷⁵

ในปัจจุบันนี้ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ยังคงมีชื่ออยู่ในพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะได้มีการโอนกิจการของกรมรถไฟไปจัดตั้งเป็น "การรถไฟแห่งประเทศไทย" และโอนกิจการของกองโทรศัพท์และกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขไปจัดตั้งเป็น "องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย" ต่อมาในปี พ.ศ.2501 มีการตราพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 รวมกิจการของกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล และกองไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็น "การไฟฟ้านครหลวง" และในปี พ.ศ.2519 มีการตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่ง

⁷³ ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุชาดา นรัตถรักษา, "ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า 100-121.

⁷⁴ สุวรรณ โรจนวิภาต และเชิง ต้นเจริญสุข, คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า 104-107.

⁷⁵ ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุชาดา นรัตถรักษา, "ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า 100.

ประเทศไทย พ.ศ. 2519 แยกกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์ โทรเลขและคมนาคม จัดตั้งเป็น "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ฉะนั้น ปัจจุบันนี้จึงไม่มีข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์เหลืออยู่อีกเลย

4. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศเป็นกรณีพิเศษ โดยเหตุผลทางการเมือง เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปเข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ หรือกงสุล ตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลสามารถเลือกสรรคนที่เหมาะสมได้คล่องตัวยิ่งขึ้น⁷⁶

⁷⁶ ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุชาดา นรัตถรักษา, "ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วรรณนาการของระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า 104.