

การวิเคราะห์การตีความลักษณะการกระทำอันได้ชื่อว่า ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

อนุรักษ์ ศรีใจ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการตีความลักษณะการกระทำที่เข้าข่าย “การประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฐานความผิดวินัยที่ไม่มีคำจำกัดความหรือองค์ประกอบที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นความผิดที่มีบทลงโทษขั้นสูง ได้แก่ การปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพและสิทธิของข้าราชการ ผู้ถูกลงโทษ บทความจึงมุ่งวิเคราะห์แนวทางในการตีความถ้อยคำดังกล่าวโดยอิงจากพจนานุกรม แนวทางของสำนักงาน ก.พ. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และหลักกฎหมายปกครองสมัยใหม่

เนื้อหาครอบคลุมการเปรียบเทียบระหว่างความผิดวินัยในลักษณะประพฤตชั่วธรรมดา กับประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงโดยใช้หลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาของผู้กระทำ พร้อมกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงแนวปฏิบัติในการลงโทษ เช่น การคบชู้ การทุจริต หรือการประพฤตตนขัดต่อศีลธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลปกครองและสำนักงาน ก.พ. ต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ การพิจารณาต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักได้สัดส่วน และหลักความเป็นกลางในกระบวนการ

บทความเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิ่มเติมถ้อยคำหรือองค์ประกอบความผิดในมาตรา 85 (4) การจัดทำแนววินิจฉัยกลางสำหรับผู้บังคับบัญชา และการทบทวนกลไกการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ข้าราชการพลเรือน, การดำเนินการทางวินัย, ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง, วินัยไม่ร้ายแรง

*สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงราย

Corresponding Author: Anuruk Srijai E-mail: srijai.rujirada@gmail.com

Received: 19 May 2026 Revised: 29 July 2026 Accepted: 28 August 2026

An Analytical Study of the Interpretation of Conduct Deemed as Serious Misconduct by Civil Servants

Anuruk Srijai *

ABSTRACT

This article examines the interpretation of conduct constituting “serious misconduct” under Section 85(4) of the Civil Service Act B.E. 2551 (2008). Although this provision prescribes a serious disciplinary offense, it does not provide a clear definition or specific legal elements for determining what constitutes serious misconduct. Nevertheless, a violation may result in the most severe disciplinary penalties, namely dismissal or discharge from government service, thereby directly affecting the status and rights of the civil servant concerned. This article therefore analyzes the interpretive framework applicable to Section 85(4) by examining dictionary definitions, guidelines issued by the Office of the Civil Service Commission (OCSC), judgments of the Supreme Administrative Court, and relevant principles of modern administrative law.

The analysis compares ordinary misconduct and serious misconduct using three principal criteria: the dignity of the civil service, societal perceptions of the conduct, and the intent of the individual concerned. Selected cases are examined to illustrate the application of these criteria in disciplinary practice, including cases involving adultery, corruption, and serious violations of moral standards. Decisions and guidelines of the Administrative Court and the OCSC demonstrate that such conduct may, depending on the circumstances of each case, constitute a serious disciplinary offense. The analysis further emphasizes that disciplinary proceedings must be conducted in accordance with the rule of law and the principles of proportionality and impartiality.

The article proposes three policy recommendations to enhance legal clarity and consistency in disciplinary enforcement: (1) establishing clearer terminology and definitional elements under Section 85(4); (2) developing standardized interpretive guidelines for supervisors and disciplinary authorities; and (3) reviewing appeal and grievance mechanisms to ensure greater consistency with the protection of individual rights and the principles of good governance.

Keywords: civil servant, disciplinary proceedings, serious misconduct, non-serious misconduct

* Chiangrai Provincial Health Office, Chiang Rai

Corresponding Author: Anuruk Srijai E-mail: srijai.rujirada@gmail.com

Received: 19 May 2026 Revised: 29 July 2026 Accepted: 28 August 2026

บทนำ

การลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการธำรงรักษาคุณภาพและมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ ทั้งยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเป็นธรรมในการดำรงตำแหน่งราชการมาตรการทางวินัยถือเป็นเครื่องมือในเชิงลบที่ใช้ควบคู่กับมาตรการเชิงบวกอย่างการให้รางวัล เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ข้าราชการที่มีความประพฤติดีสมควรได้รับการยกย่องและให้รางวัล เพื่อเป็นแบบอย่างอันดีงามแก่ข้าราชการคนอื่น ในขณะที่ผู้ซึ่งประพฤติตนฝ่าฝืนวินัย สมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างอันไม่พึงปรารถนา โดยลักษณะเฉพาะของความผิดวินัย ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายไทยนั้น มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอาญา ได้แก่ ไม่มีอายุ ความไม่สามารถถอนคำร้องเรียนหรือ คำกล่าวหาแล้วให้ระงับกระบวนการได้ ไม่สามารถยอมความได้ ไม่สามารถใช้เงินหรือค่าทดแทนเพื่อชดเชยแทนการลงโทษได้ การรับสารภาพไม่ถือเป็นเหตุเพียงพอในการลดหย่อนโทษ หากมีพยานหลักฐาน ไม่ครบถ้วนแต่พอฟังได้ว่ามีมูลแห่งการกระทำผิดจริงก็สามารถลงโทษให้ออกจากราชการได้ การดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการคู่ขนานกับกระบวนการคดีอาญา และไม่จำเป็นต้องรอผลของคดีอาญาก่อน

1.1 โทษทางวินัยตามกฎหมาย โทษทางวินัย

ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 80 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาวินัยที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 อย่างเคร่งครัด โดยหากฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ดังกล่าว จะถือเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 ส่วนมาตรา 88 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยโทษทางวินัย เว้นแต่จะมีเหตุอันควรงดโทษตามบทบัญญัติในหมวด 7 โทษทางวินัยมี 5 สถานตามลำดับความรุนแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

1.2 ระดับความผิดทางวินัย ส่วนการ

จะลงโทษสถานใดนั้น เป็นไปตามลักษณะความรุนแรงของความผิด ซึ่งแบ่งไว้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และ (2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 96 ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยในลักษณะที่ไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยอาจนำเหตุผลหย่อนมาประกอบการพิจารณาได้ เช่น ความจำเป็นส่วนตัว การรับผิดชอบในหน้าที่โดยทั่วไป หรือความเสียหายที่ไม่ร้ายแรง ทั้งนี้ การลงโทษภาคทัณฑ์ควรใช้เฉพาะกรณีที่การกระทำผิดมีลักษณะเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนโดยยังไม่ถึงขั้นต้องลงโทษทางการเงิน และหากเป็นความผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษก็อาจใช้วิธีว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นลายลักษณ์อักษร

(2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 เมื่อปรากฏพฤติการณ์อัน

เป็นการฝ่าฝืนวินัยที่มีความร้ายแรง ภายหลังจากการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว หากพึงได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจตามมาตรา 57 ต้องพิจารณาลงโทษปลดออกหรือไล่ออก โดยเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจะถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องได้รับโทษปลดออกหรือไล่ออก โดยไม่อาจลดหลั่นลงมาเป็นโทษสถานเบาได้ เว้นแต่จะเป็นการพิจารณาในชั้นสุดท้ายตามข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและน่าเชื่อถือ

ทั้งนี้ โทษสถานปลดออกและไล่ออก มีผลกระทบรุนแรงในด้านสถานภาพราชการ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งการพิจารณาต้องกระทำโดยเคร่งครัดและคำนึงถึงหลักนิติธรรมอย่างรอบคอบ

ความหมาย “วินัยข้าราชการพลเรือน”

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 80 ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาวินัยที่กำหนดไว้ในหมวด 6 ซึ่งประกอบด้วยข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่ชัดเจน โดยมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามด้วยความเคร่งครัดอยู่เสมอ ทั้งนี้ มาตรา 88 ได้ระบุเพิ่มเติมว่า หากข้าราชการ พลเรือนรายใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติดังกล่าว ถือว่ากระทำความผิดวินัยและต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

คำว่า “วินัย” ในที่นี้ จึงมิได้หมายความว่าเพียงการประพฤติปฏิบัติตามระเบียบเท่านั้น แต่เป็นกรอบพฤติกรรมที่ข้าราชการทุกคนต้องยึดถือเป็นหลัก โดยอิงทั้งหลักเกณฑ์ภายในองค์กรราชการและความคาดหวังของสังคมภายนอก

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ อันเป็นแนวทางให้บุคคลประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบที่เหมาะสม¹ ขณะที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ให้คำนิยามในลักษณะทั่วไปว่า “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติที่กำหนดขึ้นสำหรับบุคคลในวงวิชาชีพหนึ่ง หรือองค์กรหนึ่ง เพื่อให้สามารถควบคุมพฤติกรรมได้อย่างมีระบบ และอีกนัยหนึ่ง “วินัย” ยังหมายถึงการลงโทษหรือการปราบปรามผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าว

สำหรับคำว่า “วินัยข้าราชการพลเรือน” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนใช้เป็นกรอบในการควบคุมตนเอง ตลอดจนใช้ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ประพฤติและปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับสถานะและบทบาทในฐานะข้าราชการ อันรวมถึงการงดเว้นจากการกระทำในสิ่งที่เป็นข้อห้ามหรือสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับ วินัยในที่นี้ครอบคลุมทั้งระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ และความคาดหวังทางจริยธรรมที่ สังคมมีต่อข้าราชการพลเรือน

กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนต้องไม่เพียงแต่ประพฤติตนตามกฎหมายหรือระเบียบราชการเท่านั้น แต่ต้องประพฤติตนให้สมกับสถานะของผู้รับราชการ ที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐและประชาชน ในฐานะที่อาชีพข้าราชการพลเรือนเป็นกลุ่มที่มีความหลากหลายทางบทบาทหน้าที่และมีเกียรติในวิชาชีพ จึงต้องดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและความน่าเชื่อถืออย่างต่อเนื่อง

หากฝ่าฝืนหลักวินัยดังกล่าว ย่อมต้องเผชิญกับการลงโทษทางวินัยตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เพื่อธำรงไว้ซึ่งมาตรฐานของราชการ

นอกจากนี้ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมายถึง บุคคล ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้รับเงินเดือน จากเงินงบประมาณของกระทรวงหรือกรมในฝ่าย พลเรือน ดังนั้น “วินัยข้าราชการพลเรือน” จึงหมายถึง ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับที่ข้าราชการพลเรือน ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนย่อมต้องถูก ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย²

ความหมายและแนวทางวินิจฉัยการประพฤติชั่วธรรมดา

ในการพิจารณาวินิจฉัยลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการ การจำแนกความแตกต่างระหว่าง “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” กับ “ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง” หรือที่นิยมเรียกกันว่า “ประพฤติชั่วธรรมดา” นั้น ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดมาตรการลงโทษทางวินัยให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

ทั้งนี้ คำว่า “ประพฤติชั่ว” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการกระทำที่ “เลว ทราม ร้าย หรือไม่ดี เพราะจงใจ ฝ่าฝืนศีลธรรม จารีตประเพณี” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมที่ขัดต่อจริยธรรม ศีลธรรมอันดีของสังคม หรือ บ่อนทำลายภาพลักษณ์ของข้าราชการในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากแนวทางปฏิบัติตามคู่มือการดำเนินการทางวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ให้ความเห็นว่าคำว่า “ประพฤติชั่ว” นั้นมีขอบเขตความหมายที่กว้าง จึงไม่สามารถกำหนดเป็นเกณฑ์ตายตัวได้³ จำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีโดยละเอียด โดยมี

องค์ประกอบสำคัญที่ต้องนำมาประกอบการวินิจฉัย ได้แก่

(1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการผู้กระทำผิด โดยพิจารณาว่าการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อเกียรติคุณหรือความเชื่อถือในสถานะของข้าราชการในระดับใด หากผลกระทบมีน้อย หรือจำกัดในวงแคบ มักถูกพิจารณาเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

(2) ความรู้สึกของสังคมในประเด็นของจริยธรรมและศีลธรรม หากการกระทำดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อจิตสำนึกของสาธารณชน หรือไม่สร้างความไม่พอใจในวงกว้าง ก็มีแนวโน้มจะไม่ถูกจัดเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(3) เจตนาของผู้กระทำ หากเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อ ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือไม่มีเจตนาทุจริต มักพิจารณาว่าเป็นความผิดในระดับไม่ร้ายแรง

ตัวอย่างของพฤติกรรมที่เข้าข่ายความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เช่น ข้าราชการที่ดื่มสุราในเวลาราชการโดยไม่มีเหตุอันควร แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อราชการในภาพรวม หรือข้าราชการที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมในที่สาธารณะในขณะที่ไม่ได้ปฏิบัติราชการ เช่น เมาสຸราโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าวผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ ลดเงินเดือน ตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี

อนึ่ง การลงโทษทางวินัยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) และความเหมาะสมในเชิงบริหาร

ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการลงโทษมีความรุนแรงเกินจำเป็น หรือกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกินขอบเขต ที่กฎหมายกำหนด และเพื่อธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ในระบบราชการ⁴

ความหมาย “ประพฤติกว้างขวางอย่างร้ายแรง”

ตามที่ได้มีการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (4) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำการใด ๆ อันเป็นการ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยที่กฎหมายดังกล่าวมิได้ ให้ความหมายที่ชัดเจนของถ้อยคำว่า “ประพฤติกว้างขวางอย่างร้ายแรง” ไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้การตีความและการบังคับใช้กฎหมายในข้อหาความผิดทางวินัย ดังกล่าวเป็นไปโดยขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และต้องอาศัยแนวทางการพิจารณาจากแหล่งข้อมูลและกรณีศึกษาอื่นเพื่อประกอบการวินิจฉัย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึง ความหมายของถ้อยคำ “ประพฤติกว้างขวางอย่างร้ายแรง” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาความผิดวินัย ของข้าราชการ โดยอาศัยแนวทางวินิจฉัย จากสองแหล่งข้อมูลหลัก ได้แก่

1. จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ซึ่งให้คำจำกัดความของถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“ความ” หมายถึง เรื่อง เช่น เนื้อความ หรืออาการ

“ประพฤติกว้างขวาง” หมายถึง การกระทำหรือ ปฏิบัติตน

“ชั่ว” หมายถึง ความเลวทราม เป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมหรือจารีตโดยเจตนา

“ร้ายแรง” หมายถึง ความรุนแรง เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างมาก

อนึ่ง จากการรวบรวมความหมาย ของถ้อยคำทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น สามารถตีความ ได้ว่า “ความประพฤติกว้างขวาง” หมายถึง การกระทำ ที่เป็นไปในลักษณะเลวทราม ฝ่าฝืนศีลธรรมอย่างจงใจ ส่วน “ความประพฤติกว้างขวางอย่างร้ายแรง” นั้น หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวในระดับที่รุนแรง จนก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง

2. ตามคู่มือการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนสามัญ (กฎ ก.พ. ว่าด้วยการ ดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556) ได้อธิบายว่า คำว่า “ประพฤติกว้างขวาง” มีขอบเขตกว้างขวาง การพิจารณา ว่าการกระทำใดเข้าข่ายความผิดดังกล่าวหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นราย กรณี โดยมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาร่วมกัน 3 ประการ ได้แก่

(1) เกียรติศักดิ์ ของข้าราชการ ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเหมาะสมกับสถานะ และตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ดำรงอยู่หรือไม่ โดยเฉพาะหากเป็น ตำแหน่งที่ ประชาชน ให้ความเชื่อถือหรือเลื่อมใส

(2) ความรู้สึกของสังคม ต้องพิจารณา ว่าสังคมมีทัศนคติหรือความรู้สึกอย่างไรต่อการกระทำ นั้น หากมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่น ของประชาชน ก็อาจเข้าข่าย “ประพฤติกว้างขวางอย่างร้ายแรง”

(3) เจตนาของผู้กระทำ หากมีเจตนา ในการกระทำหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ก็ย่อมมีน้ำหนักในการวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ ที่มีมูลความผิด แต่หากขาดเจตนาร้าย ย่อมมิใช่ “ประพฤติกว้างขวาง” ในความหมายของบทบัญญัติกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป แม้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนฯ มิได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจน

ของ “ความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” แต่สามารถอาศัยพจนานุกรมและแนวทางตีความของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างมีหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและบริบทของแต่ละกรณีโดยละเอียด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีความเหมาะสมต่อพฤติการณ์ที่ปรากฏ

การเปรียบเทียบระหว่างความผิดวินัยประพฤติชั่วธรรมดาและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

การจำแนกความผิดวินัยของข้าราชการออกเป็น “ประพฤติชั่วธรรมดา” และ “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” เป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินการทางวินัย โดยมีผลต่อการพิจารณาโทษที่เหมาะสมสอดคล้องกับพฤติการณ์แห่งคดี และยังสะท้อนให้เห็นถึงหลักการแห่งความยุติธรรมและความเป็นธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน³

“ประพฤติชั่วธรรมดา” หมายถึง การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบวินัยของทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือมติของทางราชการ แต่ไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดทำให้เสียหายแก่ราชการหรือเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ และไม่ส่งผลให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในหน่วยงานของรัฐ⁴ เช่น การมาสายโดยไม่มีเหตุอันสมควร การใช้ทรัพย์สินทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยไม่มีผลกระทบต่อราชการโดยตรง หรือการมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในที่สาธารณะซึ่งยังไม่ถึงขั้นกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน

ในทางตรงกันข้าม “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือฝ่าฝืนระเบียบวินัยโดยมีลักษณะที่ร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ราชการ หรือเป็นเหตุให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในการบริหารงาน

ของรัฐ ซึ่งอาจรวมถึงการกระทำความผิดอาญาโดยมีมูลความจริง หรือพฤติกรรมที่แสดงถึงความไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือการละเลยต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง เช่น การรับสินบน การล่วงละเมิดทางเพศ การคบชู้โดยเปิดเผย หรือการทุจริตต่อหน้าที่⁵

การพิจารณาว่าพฤติกรรมของข้าราชการนั้นเข้าข่าย “ประพฤติชั่วธรรมดา” หรือ “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” จำเป็นต้องใช้แนวทางการวินิจฉัยที่อาศัยองค์ประกอบร่วมหลายประการ ได้แก่

1. ผลกระทบต่อเกียรติ ศักดิ์ของข้าราชการ หากการกระทำนั้นทำให้ประชาชนหรือเพื่อนข้าราชการหมดความไว้วางใจ หรือเสื่อมศรัทธาในข้าราชการผู้นั้น หรือในองค์กรที่สังกัดจะพิจารณาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากการกระทำนั้นมิได้ส่งผลร้ายแรงถึงขั้นดังกล่าวย่อมพิจารณาเป็นความผิดธรรมดาได้

2. ความรู้สึกของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน หากพฤติกรรมของข้าราชการขัดต่อความคาดหวังของสังคมหรือขัดต่อจริยธรรมโดยทั่วไป เช่น พฤติกรรมชู้สาวที่เปิดเผย การล่วงละเมิดผู้อื่นโดยใช้สถานะข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ ย่อมเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่หากไม่มีการเปิดเผยหรือไม่ส่งผลเสียต่อราชการหรือบุคคลอื่นอาจพิจารณาเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง³

3. เจตนาและพฤติการณ์แวดล้อมในการกระทำความผิด หากข้าราชการกระทำไปโดยไม่มีเจตนาร้าย หรือกระทำด้วยความประมาทหรือขาดความรู้เท่าทัน ย่อมมีน้ำหนักในการพิจารณาให้เป็นความผิดธรรมดา แต่หากเป็นการกระทำโดยมีเจตนาชัดแจ้ง มีการวางแผนหรือปกปิด ย่อมถือว่าเป็นการกระทำอันแสดงถึงพฤติกรรมร้ายแรง

4. ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ

ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเป็นแบบอย่างของสังคม เช่น ข้าราชการในสายงานครู ตำรวจ หรือข้าราชการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการ หากกระทำการที่แม้ในรูปธรรมจะคล้ายกับข้าราชการทั่วไป แต่เนื่องจากบทบาทและความคาดหวังทางจริยธรรมที่สูงกว่า ย่อมต้องพิจารณาให้รอบคอบขึ้นว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่

5. พฤติกรรมต่อเนื่องหรือซ้ำซาก

ข้าราชการที่กระทำผิดซ้ำแม้ในเรื่องเล็กน้อย เช่น

การมาสายซ้ำหลายครั้ง หรือการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมเป็นระยะเวลานาน ย่อมมีแนวโน้มถูกต้องที่ความเป็นไปของการประพฤติชั่วร้ายแรงมากกว่าการกระทำเพียงครั้งเดียว

ทั้งนี้ แนวทางในการวินิจฉัยควรยึดหลักเกณฑ์แห่งความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี ความเป็นธรรมของผู้กระทำ และผลกระทบต่อระบบราชการโดยรวม เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ตารางที่ 1 ตัวอย่างเปรียบเทียบระหว่างความผิดวินัยประพฤตชั่วธรรมดาและประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง

พฤติกรรม	ความผิดธรรมดา	ความผิดร้ายแรง
เมาสุราในงานเลี้ยงหน่วยงาน	ถ้าไม่แสดงกิริยาไม่เหมาะสม และไม่มีผู้ร้องเรียน → ธรรมดา	หากมีเหตุวิวาท, ลวนลามเพื่อนร่วมงาน, ถูกบันทึกคลิปเผยแพร่ → ร้ายแรง
คบชู้	ไม่เปิดเผย, ไม่มีผลต่อราชการ, คู่สมรสไม่ร้องเรียน → ธรรมดา	เปิดเผย, ทำให้เสียชื่อเสียงหน่วยงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชาเสียขวัญ → ร้ายแรง
ใช้รถหลวงไปรับ-ส่งลูก	ทำครั้งเดียว, รับผิดและคืนค่าน้ำมัน → ธรรมดา	กระทำซ้ำ, ปกปิด, มีหลักฐานพยานยืนยัน → ร้ายแรง

แนวทางการลงโทษ

จากการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับมาตรา 85 (4) ซึ่งบัญญัติให้ความผิดฐาน “กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง” เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ศึกษาได้พิจารณาจากแนววินิจฉัยและมติคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ผ่านมาพบว่ามิได้มีบทลงโทษที่จำเพาะเจาะจงไว้ในแต่ละกรณีอย่างชัดเจน หากแต่ต้องอาศัยการวินิจฉัยแยกเป็นรายกรณีโดยอิงตามพฤติการณ์และผลกระทบของการกระทำเป็นสำคัญ โดยสามารถจำแนกแนวทางการลงโทษไว้ตามกรณีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1. กรณีข้าราชการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือให้สอบได้ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งมีลักษณะความผิดเทียบเคียงกับกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติกำหนดให้ลงโทษในสถานหนักเท่ากับความผิดฐานทุจริต⁶

2. กรณีข้าราชการเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จเป็นการกระทำโดยมีเจตนาทุจริตเพื่อฉ้อโกงเงินของทางราชการ ซึ่งเข้าลักษณะความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ตามฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องได้รับโทษสถานหนักตามสมควร⁷

3. กรณีข้าราชการเรียกรับเงินเพื่อฝากบุคคลเข้าทำงาน เป็นการกระทำที่เข้าข่ายทุจริตอย่างชัดแจ้ง คณะกรรมการวินิจฉัยให้ลงโทษในระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คือให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ เหตุอันควรปรานีใด ๆ มิอาจใช้ลดหย่อนโทษเป็นเพียงปลดออกจากราชการได้⁸

4. กรณีข้าราชการนำทรัพย์สินของทางราชการไปจำหน่าย แล้วใช้ทรัพย์สินอื่นมาทดแทนเพื่อหลอกลวงผู้บังคับบัญชา แม้ภายหลังจะนำเงินมาชดเชยคืน แต่เนื่องจากการกระทำได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำสำเร็จ มีผลทางวินัยอย่างร้ายแรง ต้องได้รับโทษอย่างเด็ดขาด คือ ลงโทษปลดออกจากราชการ¹⁰

5. กรณีข้าราชการแอบถ่ายภาพลามกของผู้อื่นและนำไปข่มขู่เพื่อเรียกร้องความสัมพันธ์ทางเพศ เป็นพฤติการณ์ที่ร้ายแรงรุกรานสิทธิส่วนบุคคล อีกทั้งการเผยแพร่ภาพผ่านสื่อออนไลน์เพิ่มมูลค่าความเสียหายให้รุนแรงยิ่งขึ้น ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีมูลชัดเจน ต้องลงโทษปลดออกจากราชการ¹⁰

6. กรณีข้าราชการปลอมแปลงเอกสารสัญญากู้เงิน โดยปลอมลายมือชื่อผู้ค้ำประกันและใช้ยื่นต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นการปลอมเอกสารสิทธิและใช้เอกสารปลอม ซึ่งต่อมาศาลได้พิพากษาจำคุกโดยไม่รอลงอาญา จึงเป็นกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ชัดเจน ต้องลงโทษปลดออกจากราชการ¹⁰

7. กรณีข้าราชการครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 1 (ยาบ้าจำนวน 165 เม็ด)

เพื่อจำหน่าย และพกพาอาวุธปืนในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุอันควร เนื่องจากเป็นพฤติการณ์ที่ผิดกฎหมายอย่างร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของข้าราชการโดยตรง จึงต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹⁰

8. กรณีข้าราชการไม่ออกใบเสร็จรับเงินและไม่นำส่งเงินค่าธรรมเนียมให้เป็นรายได้แผ่นดิน ข้าราชการเก็บเงินค่าธรรมเนียม ภาษี และค่าดำเนินการไว้โดยมิได้ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เสียเงิน และไม่ส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ แม้ภายหลังจะออกใบเสร็จรับเงินเพราะเกรงกลัวความผิด ก็ถือว่าการกระทำนั้นได้เกิดขึ้นโดยเจตนา และสำเร็จความผิดแล้ว จึงเข้าลักษณะความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹⁰

9. กรณีข้าราชการค้ายาเสพติดให้โทษ (ยาบ้า) การมีพฤติการณ์จำหน่ายยาเสพติดประเภทที่ 1 ถือเป็นความผิดอาญาร้ายแรง และบั่นทอนศักดิ์ศรีของตำแหน่งข้าราชการอย่างรุนแรง จำเป็นต้องลงโทษไล่ออกจาก¹⁰

10. กรณีข้าราชการปลอมแปลงเอกสารเพื่อออกบัตรให้แก่คนต่างด้าว การกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างจงใจ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อันเข้าข่ายความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹⁰

11. กรณีข้าราชการกระทำชำเราเด็กอายุไม่เกิน 13 ปี โดยที่เด็กไม่ยินยอม ข้าราชการผู้นั้นถูกศาลพิพากษาจำคุกเป็นเวลา 14 ปี ถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงต่อศีลธรรมและกฎหมายบ้านเมืองโดยตรง จึงต้องได้รับโทษทางวินัยขั้นสูงสุด คือ ไล่ออกจากราชการ¹⁰

12. กรณีข้าราชการอยู่ในอาการมึนเมา บุกเข้าเคหสถาน และพยายามกระทำความผิดทางเพศ พร้อมทั้งทำร้ายร่างกาย พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงถึงความเสื่อมเสียศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความร้ายแรงต่อบุคคลอื่น จึงต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹¹

13. กรณีข้าราชการทุจริตในการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง

การกระทำดังกล่าวทำลายความน่าเชื่อถือของระบบราชการอย่างสิ้นเชิง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹¹

14. กรณีข้าราชการเล่นการพนันที่กฎหมายห้าม เช่น ไฮโล แดกเก๋า การเล่นการพนันเอาทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมาย ถือเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อจริยธรรมข้าราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ¹¹

15. กรณีข้าราชการเสพสุราและแสดงพฤติการณ์ที่กระทบต่อเกียรติศักดิ์ของหน้าที่ราชการ แม้การเสพสุราโดยทั่วไปอาจไม่มีความผิดร้ายแรง หากแต่เมื่อเสพสุราแล้วมีพฤติการณ์ประกอบ เช่น เมาสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือในที่สาธารณะจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของตำแหน่งราชการ ก็อาจเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยมีแนวทางการลงโทษ คือ ปลดออกจากราชการ¹¹

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในคดีวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในคดีวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นสิทธิตามกฎหมายที่ข้าราชการสามารถใช้เพื่อปกป้องสิทธิของตนเองภายหลังได้รับคำสั่งลงโทษ

ทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษถึงขั้น “ปลดออก” หรือ “ไล่ออก” ซึ่งเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสถานะทางราชการและสิทธิประโยชน์อย่างมาก¹² ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 112 และ 113 กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับโทษวินัยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้น โดย ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอน แก้ไข หรือให้ยืนยันคำสั่งเดิมตามข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ปรากฏ

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษเห็นว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชามีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม หรือหากขั้นตอนดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามระเบียบ สามารถยื่นคำร้องทุกข์ตามมาตรา 123 ต่อผู้มีอำนาจสั่งการหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่¹³ แนววินิจฉัยของ ก.พ.ค. หลายกรณีแสดงให้เห็นว่า หากพบว่าไม่มีการชี้แจงสิทธิในการอุทธรณ์ หรือขั้นตอนการสอบสวนขาดความเป็นธรรม อาจส่งผลให้คำสั่งลงโทษเป็นโมฆะ เช่น กรณีไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ชัดเจน หรือไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงอย่างเพียงพอ¹⁴

ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวยังครอบคลุมถึงกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าตนถูกกลั่นแกล้ง หรือคำสั่งลงโทษมีเจตนาไม่สุจริต ก็สามารถใช้ช่องทางร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ภายใต้กรอบของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การเข้าใจกลไกการอุทธรณ์และการร้องทุกข์อย่างถูกต้องจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ และยังสะท้อนถึงหลักธรรมาภิบาล

และระบบคุณธรรมในระบบราชการไทยอย่างเป็นรูปธรรม¹⁵

หลักการตีความกฎหมายวินัยกรณีประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

การวินิจฉัยว่าพฤติกรรมของข้าราชการใดจะถูกจัดว่าเป็น “การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 85 (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องอาศัยหลักตีความเฉพาะทางที่เคร่งครัดกว่ากรณีความผิดวินัยทั่วไป ทั้งนี้เพราะผลของการลงโทษมีลักษณะเทียบเคียง “โทษอาญา” อันกระทบสถานภาพราชการและสิทธิทางเศรษฐกิจของผู้ถูกกล่าวหาอย่างรุนแรง¹⁶ หลักการสำคัญประกอบด้วย

1. หลักความชัดเจนของกฎหมาย (Principle of Legality) ต้องตีความถ้อยคำ “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยยึดคำนิยามทางภาษา (“เลว ทรมาน ร้าย ไม่ดีเพราะจงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณี”) ประกอบแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. ซึ่งกำหนดองค์ประกอบ 3 ประการ- เกียรติศักดิ์, ความรู้สึกละอายของสังคม และเจตนา¹³ หากองค์ประกอบใดไม่ปรากฏชัดเจน ต้องตีความเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา¹⁷

2. หลักพยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ผู้กล่าวหา/ฝ่ายต้นสังกัดต้องพิสูจน์ให้ได้ “ชัดเจน ปราศจากข้อสงสัยอย่างมีนัยสำคัญ” ว่าการกระทำมีผลกระทบเชิงลบต่อเกียรติศักดิ์หรือศีลธรรมสาธารณะอย่างกว้างขวางมิใช่คาดคะเนหรืออนุมานเป็นการทั่วไป¹⁸ แนวทางนี้รับรองโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหลายคดี ซึ่งวางหลักว่า หากข้อเท็จจริงยังไม่ชัด ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ ข้าราชการ (คดี อ.393/2559; อ.1796/2559)

3. หลักได้สัดส่วน (Proportionality) และการประเมินระดับ “ร้ายแรง” แม้พบพฤติกรรมผิดวินัยต้องไต่สวนต่อว่า “ร้ายแรง” เพียงใด โดยพิจารณา (ก) จำนวนและความต่อเนื่องของการกระทำ / ความเสียหายจริง, (ข) ตำแหน่งหน้าที่-ความคาดหวังพิเศษของสังคมต่อเจ้าหน้าที่นั้น, (ค) แรงจูงใจ-เจตนา (ประมาท-จงใจ-แสวงหาประโยชน์), และ (ง) พฤติการณ์บรรเทา-ถ้อยคำสำนึกผิด เป็นต้น¹⁹ หากองค์ประกอบยังไม่ถึงขั้นรุนแรงสูงสุด อาจพิจารณาลดขั้นโทษหรือปรับเป็น “ประพฤติชั่วธรรมดา” ได้ตามหลักความยุติธรรม

4. หลักความเป็นกลางและกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process) ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับสิทธิในการรับทราบข้อกล่าวหา, ชี้แจง, นำสืบพยานหลักฐาน และอุทธรณ์ได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาตีความและใช้ดุลพินิจต้องบันทึกเหตุผลครบถ้วนตรวจสอบภายหลังได้ (Administrative Court Decision A.479/2561) การขาดบันทึกเหตุผลถือเป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ากระทำผิดก็ตาม

5. การอ้างอิงหลักจริยธรรมวิชาชีพในบางสายงาน เช่น ครู แพทย์ ตำรวจ หรือผู้มีอำนาจอนุมัติสัญญา การฝ่าฝืนจริยธรรมวิชาชีพอย่างร้ายแรง (เช่น ความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับผู้ใต้ปกครอง, รับทรัพย์สินตอบแทน) มักถูกตีความเป็น “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” โดยสภาพตำแหน่ง⁵

โดยสังเขป การตีความมาตรา 85 (4) จึงมิได้ดูเพียงลักษณะการกระทำ แต่ต้องประเมิน ขอบเขต-ผลกระทบ-เจตนา-บริบทตำแหน่ง อย่างเป็นระบบและบันทึกไว้เป็นเหตุเป็นผลทุกขั้นตอน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษาข้อมูลคำวินิจฉัยและคำสั่งในคดีพิพาททางวินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังไม่ปรากฏว่าศาลปกครองได้ให้คำจำกัดความอย่างชัดเจนของถ้อยคำ “การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง” แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนววินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรงในหลายคดี ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการตีความและพิจารณาได้

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2559 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการซึ่งมีภาระหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนประชาชนให้ความรู้ รวมทั้งมีสถานะในฐานะผู้ที่ประชาชนทั่วไปให้การยกย่องนับถือในด้านเกียรติยศและศักดิ์ศรีแห่งข้าราชการ จำต้องประพฤติตนอยู่ในกรอบระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติกรรมในทำนองซู้สาวอันก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของราชการและกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกอันดีของสังคม จึงถือเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะของความผิดวินัยฐานประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง²⁴

ในทำนองเดียวกัน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1585/2559 ได้วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการซึ่งถือเป็น “ปุษนียบุคคล” ที่มีหน้าที่หลักในการอบรมและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่ศิษย์ รวมถึงได้รับความไว้วางใจจากสังคมทั่วไปในการประกอบวิชาชีพ แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่เหมาะสม อันเป็นการกระทำที่ไม่อาจยอมรับได้ในทางสังคม จึงถือเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบของความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁵

อีกทั้งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1796/2559 ได้วางหลักไว้ว่า ครูและอาจารย์เป็นบุคคลที่สังคมยกย่องว่าเป็นแบบอย่างของความมีคุณธรรม จริยธรรม และเป็นตัวแทนของศักดิ์ศรีแห่งหน้าที่ราชการ ดังนั้นหากมีพฤติกรรมและการกระทำที่แสดงออกถึงการขาดคุณธรรมจริยธรรมและก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสม ย่อมถือเป็นความผิดวินัยในลักษณะของการประพฤติด้อยอย่างร้ายแรงได้เช่นกัน²⁶

ข้อสังเกตจากแนวคำพิพากษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางที่ระบุไว้ในคู่มือการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดฐานประพฤติด้อยไว้ 3 ประการสำคัญ ได้แก่

1. **เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ** พิจารณาว่าการกระทำของผู้กระทำเกินวิสัยอันพึงประพฤติดังกล่าวของผู้นั้นขัดต่อศีลธรรม ประเพณีนิยม หรือสร้างความรังเกียจในระดับร้ายแรงต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่

2. **ความรู้สึกของสังคม** พิจารณาว่าการกระทำนั้นขัดต่อศีลธรรม ประเพณีนิยม หรือสร้างความรังเกียจในระดับร้ายแรงต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่

3. **เจตนาของผู้กระทำ** วินิจฉัยว่าผู้กระทำมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือส่วนราชการหรือไม่

ดังนั้น แม้จะยังไม่มีนิยามในรูปแบบบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับถ้อยคำ “การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง” แต่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสามารถถือเป็นแนวทางสำคัญในการนำไปใช้

พิจารณาในทางปฏิบัติทั้งด้านนิติศาสตร์ และการบริหารงานบุคคลต่อไป

ความไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย

การที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติคำจำกัดความหรือวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐาน "กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง" ตามมาตรา 85 (4) ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันมีบทลงโทษในระดับสูง ได้แก่ การปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการลงโทษที่ส่งผลกระทบโดยตรงและอย่างร้ายแรงต่อสถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา อาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ (Legal State) ในเชิงเนื้อหา ซึ่งกำหนดให้ รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเป็นธรรมและชอบด้วยหลักกฎหมาย

หลักนิติรัฐดังกล่าวเรียกร้องให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีความชัดเจน แน่นนอน สามารถเข้าใจได้ง่าย และไม่ควรมีผลย้อนหลังไปใช้เป็นโทษแก่บุคคล ซึ่งรวมถึงการบัญญัติให้ชัดเจนถึงฐานความผิดที่จะนำไปสู่การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ ผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อไม่มีการบัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้อย่างชัดเจน ย่อมนำมาซึ่งความคลุมเครือในการตีความและการวินิจฉัยโทษในทางวินัย ซึ่งอาจทำให้การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำผิดที่เกิดขึ้นจริง อันขัดต่อหลัก “ความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) ที่ถือเป็นแกนกลางของกฎหมายปกครองสมัยใหม่

หลักการดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกระทำเพียงเท่าที่

จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ อันสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “ในบรรดาสิ่งชั่วร้ายทั้งหลาย บุคคลควรเลือกสิ่งชั่วร้ายน้อยที่สุด”²² ซึ่งสะท้อนแนวทางของหลัก “ความจำเป็น” (Principle of Necessity) ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ยิ่งไปกว่านั้น การไม่วางเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะของความผิดในมาตรา 85 (4) อาจนำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งอาจเกิดจากความลำเอียงหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกับผู้ถูกกล่าวหา อันขัดต่อหลัก “ความเป็นกลาง” (Impartiality) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่รัฐต้องยึดถือในการใช้อำนาจทางปกครอง

ทั้งนี้ ความไม่เป็นกลางอาจปรากฏได้ทั้งในเชิงภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น เป็นเครือญาติ เป็นหนี้สินกัน หรือมีข้อโกรธเคืองกันมาก่อน และในเชิงภายใน ได้แก่ ความเอนเอียงทางจิตใจ ไม่ว่าจะโดยความชอบพหรือความเกลียดชัง ล้วนแต่ทำให้การวินิจฉัยทางวินัยอาจขาดซึ่งความน่าเชื่อถือในทางกฎหมาย และบั่นทอนหลักความเป็นธรรมอย่างร้ายแรง

กล่าวโดยสรุป ข้อจำกัดในการบัญญัติฐานความผิดให้ชัดเจนย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการในการได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใต้ระบบนิติรัฐโดยแท้จริง

วิเคราะห์กรณีศึกษา การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายกรณีข้าราชการมีพฤติกรรมเชิงชู้สาวกับลูกจ้างหญิงที่มีสามี

สรุปข้อเท็จจริงของกรณี

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนและสอบสวน พบว่าข้าราชการชายระดับชำนาญการ ซึ่งดำรงตำแหน่งในสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเชียงแสน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกจ้างหญิงรายหนึ่งในลักษณะเกินความเหมาะสม ทั้งที่หญิงดังกล่าวมีสามีโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยข้อเท็จจริงสำคัญมีดังนี้:

1. มีภาพถ่ายแสดงถึงการแสดงออกทางกาย เช่น การกอด คบแขน และใกล้ชิดในลักษณะชู้สาว ในสถานที่ราชการและที่พัก
2. มีหลักฐานการสนทนาในแอปพลิเคชันที่แสดงความห่วงใยและสนิทสนมเกินกว่าขอบเขตของเพื่อนร่วมงาน
3. มีพยานบุคคลให้ถ้อยคำยืนยันว่า พบเห็นพฤติกรรมดังกล่าวหลายครั้งในช่วงเวลาราชการและนอกเวลาราชการ
4. ผู้ถูกกล่าวหาให้การปฏิเสธว่าไม่มีความสัมพันธ์เชิงชู้สาว แต่อธิบายว่าเป็นการให้กำลังใจตามปกติในฐานะเพื่อนร่วมงาน

จากพฤติการณ์ดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน และอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของราชการได้อย่างมีนัยสำคัญ

การวิเคราะห์เชิงกฎหมายรายประเด็น

ประเด็นที่ 1 พฤติกรรมที่เข้าข่ายลักษณะการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การกระทำในลักษณะชู้สาวกับหญิงที่มีสามี แม้มิได้มีเพศสัมพันธ์หรือกระทำในลักษณะลับเฉพาะ แต่หากมีพฤติการณ์แสดงออกชัดเจนต่อบุคคลภายนอก ย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรมอันดีและจริยธรรมของข้าราชการ ตามมาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในกรณีนี้ มีการแสดงออกต่อที่สาธารณะ มีภาพถ่าย พยานบุคคล และข้อความแชตที่สื่อถึงความสัมพันธ์ในเชิงชู้สาว จึงเข้าองค์ประกอบความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอย่างครบถ้วน

ประเด็นที่ 2 หลักฐานและน้ำหนักในการพิสูจน์ ตามแนวทางการวินิจฉัยของสำนักงาน ก.พ. และคำวินิจฉัยทางวินัยที่ผ่านมา ไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานถึงขั้นการร่วมประเวณี แต่หากปรากฏพฤติการณ์ชู้สาวอย่างชัดเจนต่อบุคคลภายนอก สามารถตีความได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้

ในกรณีนี้ มีหลักฐานทั้งภาพถ่าย แชตสนทนา และคำให้การของพยานบุคคลหลายรายที่ตรงกัน ถือว่ามีน้ำหนักเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด

นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถให้คำอธิบายที่สอดคล้องกับพฤติการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผล รวมทั้งไม่มีหลักฐานโต้แย้งที่เพียงพอ ยังถือเป็นปัจจัยเสริมที่ยืนยันความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานฝ่ายสืบสวนและสอบสวนอีกด้วย

ประเด็นที่ 3 ผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของทางราชการ แม้การกระทำจะไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง แต่หากส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชน หรือทำให้หน่วยงานราชการเสื่อมเสียชื่อเสียง ย่อมถือเป็นการกระทำผิดวินัยได้ตามมาตรา 85(4)

กรณีนี้ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่รู้จัก หากมีภาพลักษณ์ชู้สาวปรากฏแพร่หลาย ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

พฤติกรรมดังกล่าวยังอาจเป็นแบบอย่างที่ไม่เหมาะสมให้กับเจ้าหน้าที่ระดับรอง และส่งผลกระทบต่อวินัย ขวัณ และกำลังใจของเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานได้ด้วย

ประเด็นที่ 4 ความเหมาะสมตามจริยธรรมของข้าราชการ ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้าราชการต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต และรักษาภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ภาครัฐ การมีพฤติกรรมล่วงละเมิดทางศีลธรรม แม้จะอ้างว่าเป็นเรื่องส่วนตัว แต่หากเกิดในลักษณะเปิดเผยและส่งผลกระทบต่อราชการแล้ว ย่อมถือว่าขัดต่อจริยธรรมโดยตรง

พฤติกรรมของข้าราชการในคดีนี้จึงมิใช่เพียงการกระทำผิดวินัยเท่านั้น แต่ยังเป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงอีกด้วย

ประเด็นที่ 5 แนวคำวินิจฉัยเปรียบเทียบ จากบทความทางวิชาการและคำวินิจฉัยวินัยของสำนักงาน ก.พ. หลายกรณีมีแนวทางตรงกันว่า "พฤติกรรมชั่วสาวที่มีการแสดงออกต่อสาธารณะกับบุคคลที่มีคู่สมรสแล้ว เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้ไม่มีหลักฐานการร่วมประเวณีก็ตาม"

กรณีศึกษาที่คล้ายคลึงกัน เช่น

1. คำวินิจฉัยกรณีข้าราชการครู มีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับแม่ของนักเรียน มีการส่งข้อความและแสดงออกทางกายต่อสาธารณะ ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ

2. คำวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ใกล้ชิดกับหญิงที่มีสามี มีภาพถ่ายและแชตที่ไม่เหมาะสม ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ

กรณีของข้าราชการชายในสำนวนนี้จึงสอดคล้องกับแนวทางวินัยในกรณีอื่นที่ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ความเห็นของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ข้าราชการรายดังกล่าว มีพฤติกรรมเข้าข่ายการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับหลักฐานและแนวคำวินิจฉัยเปรียบเทียบที่สนับสนุนอย่างชัดเจน

การอภิปรายความเห็นคณะกรรมการสอบสวน

ภายหลังจากการพิจารณารายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริง และการลงความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน เห็นได้ว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและจริยธรรมข้าราชการ โดยสามารถอธิบายได้ตามเหตุผลต่อไปนี้

1. **ความครบถ้วนของข้อเท็จจริง** คณะกรรมการได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร (ภาพถ่ายและข้อความสนทนา) และพยานบุคคล (ถ้อยคำของผู้ร่วมงานที่พบเห็นพฤติกรรม) อย่างรอบด้าน ไม่มีลักษณะของการรวบรัดหรือเอนเอียง

2. **การใช้กฎหมายตรงตามบทบัญญัติ** การวิเคราะห์พฤติกรรมว่าเข้าข่ายมาตรา 85 (4) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นไปโดยชอบ ทั้งนี้ แม้ไม่มีพฤติกรรมที่ปรากฏชัดว่าเป็นการร่วมประเวณี แต่จากพฤติการณ์โดยรวมถือว่าเป็น “การแสดงออกเชิงชู้สาวกับหญิงมีสามี ในลักษณะที่สาธารณชนรับรู้ได้” ซึ่งแนววินัยของ ก.พ. ก็ยืนยันแล้วว่าเพียงพอต่อการลงโทษในระดับไล่ออกจากราชการได้

3. **การเชื่อมโยงกับหลักจริยธรรมและผลกระทบต่อทางราชการ** คณะกรรมการมิได้วิเคราะห์เพียงด้านวินัย แต่ยังพิจารณาด้านจริยธรรม ความเสียหายต่อภาพลักษณ์หน่วยงาน และผลกระทบเชิงแบบอย่างแก่บุคลากรในองค์กรอย่างรอบด้าน ซึ่งถือว่าครบองค์ประกอบในการพิจารณาโทษวินัยร้ายแรง

4. **ไม่ขัดต่อแนววินัยกลางของหน่วยงานระดับชาติ** ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนสอดคล้องกับคำวินัยในคดีที่มีลักษณะ

คล้ายคลึงกันซึ่งสำนักงาน ก.พ. เคยมีคำวินิจฉัยให้ลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก

ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย มีการพิจารณาจากข้อเท็จจริง หลักฐาน และแนวทางวินิจฉัยของหน่วยงานกลาง อย่างครบถ้วน ไม่ปรากฏข้อบกพร่องในกระบวนการ จึงควรเห็นชอบและดำเนินการทางวินัยตามที่เสนอ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑) ประเด็นปัญหาทางนิติศาสตร์ บทบัญญัติ มาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 แม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อคงไว้ ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมในหมู่ข้าราชการ แต่กลับ ขาดนิยามและองค์ประกอบแห่งความผิดที่ชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็น “บทบัญญัติเปิด” (Open-ended Provision) ที่อาจกระทบต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) และสิทธิในกระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process of Law) อย่างมีนัยสำคัญ

๒) ผลกระทบในเชิงสิทธิเสรีภาพ เนื่องจาก บทลงโทษตามมาตราดังกล่าวเป็นโทษขั้นสูงสุด ได้แก่ ปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสถานภาพ ความมั่นคงในอาชีพ และชื่อเสียงของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา การที่กฎหมายเปิดช่องให้ตีความกว้างโดยไม่มีแนวทาง กลาง อาจนำไปสู่ การใช้ดุลพินิจโดยปราศจากหลักประกัน แห่งความเป็นธรรม (Arbitrary Decision-making)

1. การขัดแย้งกับหลักนิติธรรม ลักษณะดังกล่าว ถือเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ (Rule of Law) โดยเฉพาะ หลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) และ หลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครอง (Administrative Neutrality) ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองและการบริหารราชการยุคใหม่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 85 (4) ควรบัญญัติ ลักษณะของความผิดให้ชัดเจน เช่น การกำหนด องค์ประกอบหรือแนวพฤติการณ์ที่เข้าข่ายความผิด เพื่อปิดช่องว่างในการตีความเกินขอบเขต

3. จัดทำบัญชีแนววินิจฉัยหรือแนวทางกลาง ในการพิจารณาโทษ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างมีมาตรฐาน สร้างความเสมอภาค และตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

4. หากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติ ให้ชัดเจนได้ ควรมีการกำหนดแนวทางให้มีการตีความ กฎหมายอย่างจำกัดความหมาย หรือจัดสร้างแนว คำวินิจฉัยกลาง (Central Diagnostic Guidelines) เพื่อใช้เป็นกรอบมาตรฐานในการพิจารณาความผิดฐาน ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะ เพื่อมิให้เกิดช่องว่าง ที่ข้าราชการประพฤติชั่วแล้วไม่ถูกลงโทษ และมีให้ กลายเป็นช่องทางในการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ในทางที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายทางวินัย มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

1. ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน; 2556.
2. สำนักงาน ก.พ. การดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่า ด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556. กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด; 2556.
3. สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ. กรุงเทพมหานคร:

การวิเคราะห์การตีความลักษณะการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติด้อยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน; 2562.
4. สุภัค สุกันต์. หลักกฎหมายวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน; 2563.
5. กุลวดี วิเชียรชม. หลักการและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.; 2564.
6. สำนักนายกรัฐมนตรี. หนังสือเวียน สร 1006/ว 15 เรื่อง การเรียกเงินจากผู้สมัครสอบ [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี; 2516 [เรียกใช้เมื่อ 2566 กรกฎาคม 7]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/km/home/law/3.2.9%20เรียกเงินจากผู้สมัครสอบ.p...>
7. สำนักงาน ก.พ. หนังสือเวียน นร 0709.2/ว 8 เรื่อง การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.; 2536 [เรียกใช้เมื่อ 2566 กรกฎาคม 7]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/km/home/คู่มือวินัย/ส่วนที่%203%20มด...>
8. สำนักงาน ก.พ. หนังสือเวียน นร 0709.3/ว 2 เรื่อง การฝากราชการ [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.; 2538 [เรียกใช้เมื่อ 2566 กรกฎาคม 7]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/km/home/law/3.2.15%20ฝากราชการ...>
9. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 28 ก (2551 มกราคม 25).
10. สำนักงาน ก.พ. แนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. นนทบุรี: สำนักงานมาตรฐานวินัย; 2562.
11. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือวินัย. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น; 2551.
12. สำนักงาน ก.พ. แนวทางการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในคดีวินัย [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.; 2566 [เรียกใช้เมื่อ 2566 กรกฎาคม 7]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.ocsc.go.th>
13. สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับผู้บังคับบัญชา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน; 2562.
14. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. สรุปคำวินิจฉัยคดีอุทธรณ์ทางวินัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.; 2563.
15. ศิริพร เสรีรัตน์. สิทธิของข้าราชการในการอุทธรณ์และร้องทุกข์: วิเคราะห์เชิงกฎหมายปกครอง. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. 2564;18(2):45-61.
16. สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายวินัยข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2557.
17. สุชาติ เถลิ้มพรพานิช. แนวทางการวินิจฉัยความผิดวินัยอย่างร้ายแรง. วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์. 2561;9(2):45-60.
18. ไพฑูรย์ อุดมกิจธาดา. หลักการตีความกฎหมายในกระบวนการพิจารณาทางวินัย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2560.
19. วรรณ แก้วไพฑูรย์. การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในคดีวินัยข้าราชการพลเรือน.

- วารสารการบริหารงานยุติธรรม. 2562;15(3):23-39.
20. ทศพร มุลรัตน์. การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครู. วารสารนิติรัฐกิจและสังคมศาสตร์. 2563;1(4):143-158.
21. ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน; 2554 [เรียกใช้เมื่อ 2566 กรกฎาคม 7]. เข้าถึงได้จาก: <https://dictionary.orst.go.th>
22. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง; 2561.
23. สำนักมาตรฐานวินัย. แนวทางลงโทษ. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.; 2556.
24. ศาลปกครองสูงสุด. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.393/2559. กรุงเทพมหานคร: ศาลปกครองสูงสุด; 2559.
25. ศาลปกครองสูงสุด. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.1585/2559. กรุงเทพมหานคร: ศาลปกครองสูงสุด; 2559.
26. ศาลปกครองสูงสุด. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.1796/2559. กรุงเทพมหานคร: ศาลปกครองสูงสุด; 2559.