



## บทที่ 2

### ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว

เมื่อได้ศึกษาถึงความหมายและเจตนารมณ์ของวินัยในบทที่ 1 มาแล้วว่าวินัยมีความหมายเช่นไรและมีเจตนารมณ์อย่างไร อันเป็นรากฐานในการที่จะศึกษาต่อไปถึงความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดอยู่ในประเภทความผิดวินัยต่อตนเอง ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ในบทนี้จะศึกษาถึงความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว โดยจะแยกพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 2.1 ความหมายของคำว่า "ประพฤตชั่ว"

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าข้าราชการพลเรือนเป็นเครื่องมือที่ปฏิบัติหน้าที่แก่รัฐบาล การกระทำใดของข้าราชการย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าข้าราชการประพฤตปฏิบัติตนดีมีความสุภาพเรียบร้อย ประชาชนก็ย่อมมีความศรัทธาและเลื่อมใสส่งผลให้รัฐบาลมีความมั่นคง แต่ถ้าข้าราชการประพฤตชั่วไม่ดี เสพสุรามินเมาอาละวาดระรานผู้อื่น การกระทำนั้นก็ส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อภาพพจน์ของราชการ ขาดความเคารพเชื่อถือต่อตัวข้าราชการ ฉะนั้นความประพฤตของข้าราชการมีผลต่อความเจริญของทางราชการเป็นอย่างมาก จึงควรจะต้องพิจารณาว่าการที่มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว" นั้น "ประพฤตชั่ว" มีความหมายเช่นไร

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้คำจำกัดความของคำว่า "ประพฤต" ว่าหมายถึง ความเป็นไปอันเกี่ยวข้องด้วยการกระทำหรือปฏิบัติตน การทำตาม ทำทำตาม ปฏิบัติ และคำว่า "ชั่ว" หมายถึง ไม่ดี เลว เสีย "ประพฤตชั่ว" จึงหมายความว่า การกระทำหรือการปฏิบัติที่ไม่ดี ที่เลว ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่กว้างมาก

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความผิดฐานประพฤตชั่วในประเทศฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์ในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะประเทศไทย เนื่องจากในสมัยก่อนมีแนวความคิดว่า ข้าราชการคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ความประพฤติของข้าราชการจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพของการเป็นตัวแทน ดังนั้นนอกจากข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติวินัย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ยังมีบทบัญญัติวินัยในส่วนที่ควบคุมความประพฤติของข้าราชการที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติวินัยของต่างประเทศส่วนใหญ่แล้วพบว่า จะไม่มีการกำหนดบทบัญญัติวินัยในส่วนที่ควบคุมความประพฤติของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะถือหลักว่าการที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายหลักที่หน่วยงานกำหนดไว้ก็เป็นที่น่าพึงพอใจแล้ว ความประพฤติของบุคคลในหน่วยงานถือเป็นเรื่องส่วนตัวที่ผู้บังคับบัญชาไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเรื่องวินัยในประเทศฝรั่งเศส พบว่า ศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการวินิจฉัยความผิดวินัยของข้าราชการ ได้ตัดสินวางแนวความผิดวินัยไว้ โดยในบางกรณีเป็นเรื่องความผิดวินัยที่เกี่ยวกับความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐซึ่งไม่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการแต่อย่างใด นอกจากนี้หลักการพิจารณาความผิดวินัยในส่วนนี้มีลักษณะใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่วของประเทศไทยอีกด้วย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ศึกษาถึงรายละเอียดของความผิดในเรื่องนี้ของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเทียบเคียงกับบทบัญญัติวินัยเรื่องประพฤตชั่วตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

โดยทั่วไปแล้วบทบัญญัติของวินัยในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรชัดเจน ดังเช่นบทบัญญัติทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ของประเทศไทย ยกเว้นเรื่องโทษทางวินัย<sup>1</sup> เท่านั้น ที่เขียนไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ว่าโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสมีอะไรบ้าง<sup>2</sup> ในการวินิจฉัยว่าพฤติกรรมใดจะเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศสจะเป็นผู้พิจารณาควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตามมีผู้เสนอให้แยกการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>3</sup> คือ

1. การกระทำความผิดวินัยในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ ตัวอย่างเช่น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การลักขโมยเงินของทางราชการไปใช้ เป็นต้น

2. การกระทำความผิดวินัยในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เหตุที่ถือว่ากิจกรรมของข้าราชการพลเรือนที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการอาจถือเป็นความผิดทางวินัยได้นั้น ก็เพราะกิจกรรมนอกเหนือหน้าที่ราชการมีผลกระทบต่อภารกิจของทางราชการและชื่อเสียงของหน่วยงาน ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงต้องครอบคลุมถึงทุกกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

---

<sup>1</sup>"Statut General des Fonctionnaires", ordonnance no 59-244 du 4 fevrier 1959: p.12.

<sup>2</sup>โทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส มีดังนี้คือ การเตือน การตำหนิโทษ การลบชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง การลดอาวุโส การลดอันดับของตำแหน่ง การย้าย การลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการ การปลดออกจากราชการโดยมีบำนาญ การปลดออกจากราชการโดยไม่มีบำนาญ นอกจากนี้ยังมีการให้ออกจากราชการเป็นการชั่วคราว แต่ต้องไม่เกินระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งอาจถือว่าเป็นโทษหลักสถานหนึ่ง หรือโทษเสริมก็ได้ แต่การให้ออกจากราชการเป็นการชั่วคราวนี้ข้าราชการจะไม่ได้รับเงินเดือนระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ.

<sup>3</sup>Francis Delperee, L'Elaboration Du Droit Disciplinaire De La Fonction Publique, (Dole du jura : Les presses jurassiennes, 1968), pp. 164-165.

สำหรับการกระทำความผิดวินัยในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการนี้อาจแบ่งแยกออกไปเป็น 3 ลักษณะ คือ

2.1 ความผิดเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการเมืองของข้าราชการ เช่น การด่าทอรัฐบาล เป็นต้น

2.2 ความผิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอื่นๆ ของข้าราชการ เช่น ห้ามข้าราชการประกอบอาชีพอื่นๆ อีกนอกจากการรับราชการ นอกจากนี้หากภริยาของข้าราชการคนใดไปประกอบอาชีพใด ๆ ก็ตาม ข้าราชการต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบด้วย เป็นต้น

2.3 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของข้าราชการ สำหรับความผิดเกี่ยวกับด้านความประพฤติของข้าราชการนี้ ศาลคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีแนวทางการพิจารณาว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดทางวินัยจะต้องเป็นพฤติกรรมซึ่งเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วไปว่ามีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำความผิด ส่วนพฤติกรรมที่ถือเป็นความผิดวินัยด้านชีวิตส่วนตัวนั้นจะมีกรณีตัวอย่างที่เป็นคดีที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือศาลคดีปกครองได้วินิจฉัยวางแนวไว้ เช่น

- ก. การประพฤติตนเป็นคนเสเพล<sup>4</sup>
- ข. การคบหาสมาคมกับบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสีย<sup>5</sup>
- ค. การดื่มของมึนเมาจนไม่สามารถครองสติได้<sup>6</sup>
- ง. การมีหนี้สินรุงรัง<sup>7</sup>

<sup>4</sup>Conseil d'Etat, 12 Fevrier 1936, คดี Lamarque

<sup>5</sup>Conseil d'Etat, 16 Avril 1951, คดี Athiel

<sup>6</sup>Conseil d'Etat, 4 Juin 1951, คดี Demolin

<sup>7</sup>Conseil d'Etat, 8 Juin 1966, คดี Holemans

จ. การประพฤติดนเสื่อมเสียในเรื่องที่เกี่ยวกับเพศ<sup>8</sup>

ฉ. การถูกลงโทษทางอาญา เช่น การทำแท้ง การฆ่าคนตาย การพกพาอาวุธต้องห้าม การออกเช็คโดยไม่มีเงิน การกระทำอนาจารและการขับริถในขณะมีนเมา เป็นต้น<sup>9</sup>

ตัวอย่างกรณีความผิดที่ข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษทางวินัย

1. น.ส. A ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดกลางของรัฐ ได้ถูกลดตำแหน่งจากตำแหน่งผู้อำนวยการลงมาเป็นผู้จัดการของโรงเรียนเพราะได้ยืมเงินของทางโรงเรียนไปใช้จ่ายส่วนตัว ประพฤติตนเป็นที่เสื่อมเสียแก่ชื่อเสียงของโรงเรียน และได้กระทำผิดซ้ำอีกในเรื่องที่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้ว

2. นาง B. เป็นข้าราชการมีบุตร 2 คน แล้วได้หย่ากับสามี ต่อมานาง B. ได้อยู่กินกับชาวอเมริกันและได้บังคับให้นาง B. ไปเป็นโสเภณีเพื่อให้มีรายได้เพิ่มเติมมาเลี้ยงครอบครัว

3. นาย C. เป็นข้าราชการได้ทำร้ายร่างกายหญิงสาวคนหนึ่งซึ่งเป็นเพื่อนของภริยานาย C. ในขณะที่ได้แอบเข้าไปในบ้านของหญิงสาวผู้นั้นในยามวิกาลเพื่อกระทำการช่มชู้ เมื่อดำเนินการไม่สำเร็จ นาย C. ได้มุดและกระทำทรมาณหญิงสาวผู้นั้น

4. นาย D. เป็นข้าราชการอายุ 45 ปี แต่งงานและมีบุตร 3 คนแล้ว ได้เรียกเด็กหญิงอายุ 14 ปี ที่มาติดต่องานไปด้านหลังของห้องทำงานแล้วลอบคลำร่างกายของเด็กหญิงผู้นั้น

โดยสรุป เกี่ยวกับความผิดฐานประพฤชั่วของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น บทบัญญัติวินัยของประเทศไทย แต่เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่สมควรเป็นความผิดวินัย แต่

<sup>8</sup>Serge Salon, Delinquance Et Repression Disciplinares Dans La Fonction Publique, (Paris : Imprimerie R. Vancon, 1968), pp.194-195.

<sup>9</sup>Ibid, pp.196-197.

แนวความคิดในเรื่องการควบคุมความประพฤติของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดในเรื่องนี้ของประเทศไทย กล่าวคือ แม้ในกิจกรรมส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการก็ตามก็อาจเป็นความผิดวินัยได้ถ้าหากกิจกรรมนั้นมีผลกระทบต่อ การดำเนินกิจการและชื่อเสียงของหน่วยงาน อีกทั้งแนวทางในการพิจารณาความผิดฐานประพฤติชั่วนั้นก็ มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวทางการพิจารณาของประเทศไทยที่ว่า การจะเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วหรือไม่นั้น ควรจะต้องดูว่าเป็นพฤติการณ์ที่มีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้นั้นหรือไม่ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำต่าง ๆ ที่ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าเป็นความผิดวินัยและลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่าพฤติการณ์เหล่านั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แทบทั้งสิ้น ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

### 2.3 แนวความคิดในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในประเทศไทย

สำหรับในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงแนวความคิดในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วในประเทศไทย โดยจะศึกษาตั้งแต่สมัยที่วินัยยังไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติชัดเจนจนถึงสมัยที่บทบัญญัติในเรื่องวินัยถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยจะพิจารณาว่าบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของข้าราชการตั้งแต่สมัยแรกเริ่มจนถึงปัจจุบันยังมีแนวความคิดเหมือนเดิมหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้จะแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้คือ

- ก. ช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471
- ข. ช่วงหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แล้ว

ก. ช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าข้าราชการในสมัยก่อนนั้นเป็นตัวแทนในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ ฉะนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง ข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ก็ต้องมีธรรมเนียมนิยมปฏิบัติตนหรือจะเรียกว่า "วินัย" ก็ได้ เพียงแต่หลักหรือธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดไว้ชัดเจนเช่นบทบัญญัติของวินัยในปัจจุบันเท่านั้น

ข้อกำหนดควบคุมความประพฤติของข้าราชการในสมัยก่อน หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในส่วนของความประพฤติของข้าราชการนั้น มีการกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ห้ามประพฤติตนเป็นคนเสเพล

ในบทที่ 43 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976 กำหนดไว้ว่า "ห้ามมุขมนตรีราชินิกุลขุนหมื่นท้าวพันทั้งหลายสมคบกันเสพสุรายาเมา สูบฝิ่น เที่ยวกลางคืน หรือลักลอบเจรจาคดีอันมิชอบซึ่งเป็นการผิดต่อพระราชกฤษฎีกา ผู้ฝ่าฝืนมีโทษฐานทรยศกบฏต่อแผ่นดินให้ลงโทษ 6 สถาน<sup>10</sup>

2. เกี่ยวกับการเสพสุราของมิชฌาหรือเล่นการพนัน

ในบทที่ 67 แห่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2001 กำหนดไว้ว่า "คบกันกินเหล้าในพระราชวัง ให้ดื่มเหล้าให้ร้อนกรอกปากแล้วจำไว้<sup>11</sup> หรือในบทที่ 125 แห่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2001 กำหนดไว้ว่า "หญิงใดเอาเหล้าเข้าวังให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 20 ที<sup>12</sup> หรือในบทที่ 76 แห่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2001 กำหนดไว้ว่า "อนึ่ง ลูกขุนผู้ใดคบกันกินเหล้า เล่นเบี้ย เล่นไก่ มีผู้รู้เห็นให้ศักลง ถ้าดาบ ถ้าขุนสนมไปคบบลูกขุนทหารโทษถึงตาย"<sup>13</sup> หรือในบทที่ 71 แห่ง

<sup>10</sup> พิชาน ดโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 50.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>13</sup> กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, (พระนคร : กรมศิลปากร, 2521), หน้า 71.

พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2000 กำหนดไว้ว่า "ห้ามผู้รักษาเมืองรั้งเมืองชวนกันเล่นเบี้ยหรือสรรพ การพนันชั้นต่อใด ๆ ถ้าเล่นกันห้ามมิให้ผู้เล่นเสียเสียให้แก่ผู้ได้และมีให้ผู้ได้เอมาจากผู้เสีย ผู้ละเมิดมี โทษ....."<sup>14</sup>

นอกจากนี้ถ้าผู้ใดไม่เชื่อฟังหรือไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในเรื่องเสพสุรา ดังกล่าวแล้ว ในพระราชกำหนด<sup>15</sup> ได้กำหนดบทเพิ่มโทษไว้สำหรับผู้ประพฤติดนฝ่ายอื่นอีกความว่า "บัณฑิตเสวกบาทราชบรรพสัตวฝ่ายหน้า และท้าวนางชะแม่พระสนมกำนัล ทนายเรือน จำโชน แลข้าหลวงกรมพระราชวังบวรฯ ข้าเจ้าต่างกรมแลหากรมมิได้ ผู้รักษาเมือง กรมการทั้งปวง ให้ตั้งดำรงจิตอยู่ในคติธรรมทั้งสี่ แลรักษาศีลสังนั้น ให้บริสุทธิ์ ก็จะเป็นที่ตั้งแห่งกองการกุศลทั้งปวง ก็จะไม่บังเกิดสุขประโยชน์ในอิทธิโลกแลปรโลกย แลมาบัดนี้คบกันเสพสุราเล่นเบี้ยบ่อนเป็นพาลทุจริต มิได้คิดเกรงบาป ละอายบาปทุกขโทษในปัจจุบันก็มี ครั้นสิ้นชีวิตแล้วก็จะไปทนทุกข์เวทนาอยู่ในนรกนั้นช้านาน ประการหนึ่งแต่ก่อนก็มีพระราชกำหนดห้ามไว้ว่าถ้าผู้ใดเสพสุรา เล่นเบี้ยบ่อน ให้ลงพระราชอาญา เขียนสามยก ถอดออกเสียจากราชการ เอาตัวเป็นไพร่ ฝ่ายข้าทูลองฯคนเก่า ก็มีฟังพระราชกำหนดห้าม ข้าราชการคนใหม่ยังมีได้แจ้ง จึงทรงพระกรุณาตรัสสั่งว่า "ตั้งแต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าผู้ใดยังเสพสุราเล่นเบี้ยบ่อน แทะหรือกำในสถานที่แห่งใด ๆ ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องว่า กล่าวนิจรรณาเป็นสัจ จะให้ลงพระราชอาชญาเขียนสามยก เพิ่มโทษเข้าอีกจะสักกักถ่วงไว้ที่หน้า ผาก ฝ่ายนายบ่อนหัวเบี้ยไทยหรือจีน เป็นใจให้เข้าเล่นตรอง จะเอาตัวนายบ่อนหัวเบี้ยลงพระราชอาชญา เขียน 30 ที ตามโทษานุโทษ"

<sup>14</sup> พิชาน ดินทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 50.

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงตรา 3 ดวง เล่ม 3, มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.



ถ้าจะพิจารณาจากบทบัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยในเรื่องประพฤติดนเป็นคนเสเพลหรือเสพสุรา หรือเล่นการพนันดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักที่มีการกำหนดไม่ให้ข้าราชการดื่มสุราหรือเล่นการพนัน ก็เพราะเกรงว่าข้าราชการจะแอบไปสมคบกัน ลักลอบเจรจา หรือคิดร้ายทรยศต่อแผ่นดิน จึงมีบทบัญญัติให้ถือว่าการกระทำของข้าราชการที่สมคบกันเสพสุราหรือเล่นการพนัน เป็นกฎข้อแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรงมาก แต่ถ้าคนกันเสพสุราธรรมดา ๆ คงจะไม่ผิด<sup>16</sup> อย่างไรก็ตาม การเสพสุรา หรือเล่นการพนันต่าง ๆ ถือว่าเป็นการประพฤติปฏิบัติที่ผิดศีลธรรมอันเป็นบาป ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่พึงกระทำ ดังนั้นจึงกำหนดว่าเป็นการกระทำที่ผิดและสมควรได้รับโทษ แต่การเสพสุราหรือเล่นการพนันนั้นเข้าลักษณะคบกันเสพหรือเล่น กล่าวคือ เสพสุราหรือเล่นการพนันบ่อย ๆ จะต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษ ซึ่งโทษสำหรับความผิดฐานเสพสุราหรือเล่นการพนันนั้นดูออกจะรุนแรงมาก กล่าวคือ กำหนดไว้ตั้งแต่เขียนจนถึงถูกออกจากราชการ เป็นต้น

### 3. กระทำการซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

#### 3.1 กรณีทะเลาะวิวาท

สำหรับการทะเลาะวิวาทกันในอดีตมีบทกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้  
ในบทที่ 62 แห่งกฎหมายเทศบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเถียงกันในวงให้ตีด้วยหวาย 50 ที ถ้าต่อกันให้ตีด้วยหวาย 100 ที แล้วจึงให้ถามความที่ทะเลาะกันและให้ใหม่ตามกระบิลเมือง"<sup>17</sup>

ในบทที่ 63 แห่งกฎหมายเทศบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "อนึ่ง ถ้านา 10000 ถึงนา 800 วิวาทชกตีกันในพระราชวังศาลาลูกขุนโทษ 4 สถาน ๆ หนึ่งให้ใหม่ตรีคุณสถานหนึ่งให้ใหม่ทวิคุณ สถานหนึ่งให้ใหม่ลาหนึ่ง สถานหนึ่งให้ภาคธรรม อนึ่งแต่หัวพันขึ้นไปถึงหัว

<sup>16</sup> เสนีย์ ปราโมช, ปาฐกถาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา แสดง ณ หอสมุดแห่งชาติ วันเสาร์ที่ 8 เมษายน 2510.

<sup>17</sup> พิชาน ดิโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 18.

หมื่นทนายผู้มีบันดาศักดินา 600 ลงมาถึงนา 200 ถ้าชกตีกันทำอุบาทขาดเหลือในพระราชวัง ใน ศาลาลูกขุนไซรีให้ลงโทษ 8 สถานๆ หนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง 20 ที่ สถานหนึ่งให้จำไว้เดือนหนึ่ง สถานหนึ่งให้ถอดเสี้ยจากราชการ สถานหนึ่งให้ไหมจตุรคุณ สถานหนึ่งไหมตรีคุณ สถานหนึ่งไหมทวิคุณ สถานหนึ่งไหมลาหนึ่ง สถานหนึ่งให้ภาคธรรม"<sup>18</sup>

หรือในบทที่ 64 แห่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "ชกตีกันในวังให้ปกเกล้ามือข้างผู้ตีเสี้ย 5 นิ้ว ถ้าจับผิดพริ้วอาวุธหนึ่งแทงกันมีบาดเจ็บให้ปกเกล้ามือเสี้ยทั้ง 10 นิ้ว แล้วจึงให้ว่าเนื้อความซึ่งวิวาทกัน และให้ไหมโดยความเมืองท่าน"<sup>19</sup> และใน บทที่ 65 แห่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "วิวาทเถียงกัน ณ ศาลาลูกขุน ให้ใส่ชื่อไว้หน้าศาลาลูกขุนวันหนึ่ง ถ้าด่าลูกขุนให้มิโทษเท่าชดพระบันทูล"<sup>20</sup>

นอกจากนี้ในพระราชกำหนดใหม่ มีบทกำหนดโทษสำหรับการทะเลาะวิวาทกันไว้ความว่า<sup>21</sup> ฎีกาให้แก่พระสุรัสวดีซ้ายขวาในนอก ให้กฎหมายบอกแก่เจ้าพญา และพญาพระหลวงเมืองเจ้าราชินิกุลขุนหมื่นพันทนายฝ่ายทหารพลเรือน มหาดเล็กขอเฝ้าชาวที่ข้าเจ้าต่างกรมฝ่ายหน้าฝ่ายในแลเข้าหลวงกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ทรงพระราชวังหลัง แลผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมือง 1, 2, 3, 4 ฝ่ายใต้ฝ่ายเหนือ บันดาข้าราชการทั้งปวงจงทั่ว

ด้วยพระบาทสมเด็จพระบรมนาถบรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว ทรงทศพิธราชธรรมอันมหาประเสริฐ เสด็จออก ณ พระที่นั่งบุษบกมาลามหาจักรพรรดิพิมานพร้อมด้วยเสนาพยุพมาตยราชบริพิตาจารย์เฝ้าพระบาททรงขมาศ จึงมีพระราชโองการมานพระบันทูลดำหัดเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ซึ่งพญาศรีราชเดโช พญารามคำแหงชกตีต่อกันต่อหน้าพม่ารามัญดุจเด็กน้อยให้

<sup>18</sup> กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 47.

<sup>19</sup> พิธาน ดโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 18.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 พิมพ์ตามฉบับหลวงตรา 3 ดวง เล่ม 3 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, หน้า 380-382.

ชายได้ลองๆ ไม่คิดถึงยศถาบรรดาศักดิ์ ซึ่งทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงเป็นถึงเจ้ากรมอาษา พระราชทาน  
 เจียดกระบี่บังทองถาดหมากคนโททองเครื่องอุปโภคบริโภคต่างต่าง ไม่คิดถึงพระเดชพระคุณ  
 กระทำความอันมิชอบ ญารามคำแหงเป็นแต่ผู้น้อย มิได้เคารพยำเกรงแก่ผู้ใหญ่ ทนงจิตระอึระ  
 เเดินลอยชายเข้าไปในจวนญาศรีราชเดโชแล้วซื้อมือข้อมศึษญาศรีราชเดโชไป แลฝ่ายญาศรี  
 ราชเดโชนั้นเป็นผู้ใหญ่ถึงมากว่าญารามคำแหงจะกระทำผิดล่วงเกินประการใดใดก็ดี ชอบแต่จะ  
 ออดดความไว้ให้เสนาบดีว่ากล่าวให้ ถ้ามีสำเร็จกิจจึงให้กราบบังคมทูลตามทำนองความ นี่ญาศรี  
 ราชเดโชโมหิจิตรเข้าชกเอาญารามคำแหง ไม่เกรงว่าเป็นข้าทูลลองๆ ด้วยกันเป็นขุนนางผู้ใหญ่  
 ไม่รักษาอิศริยยศ อุดใจ ทำดังดุงหนึ่งเด็กน้อยมาชกกัน ต่อหน้าหน้าแม่เมือง ทวาย ให้เคื่องชาย  
 ใต้ลองๆ ฉนี้ ญาศรีราชเดโช ญารามคำแหง ถ้อยที่ถ้อยผิดอยู่ด้วยกัน แต่ทว่าทรงพระมหา  
 กรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานโทษไว้ครั้งหนึ่ง

แต่นี้สืบไปภายหน้าเจ้าญาแลญาพระหลวงขุนหมื่น พันทนาย ฝ่าย  
 ทหาร พลเรือนเลมหาดเล็กชาวที่ ขอเฝ้าเข้าเจ้าต่างกรมฝ่ายหน้าฝ่ายใน แลข้าหลวงกรมพระราช  
 วังบวรสถานมงคล กรมพระราชวังหลัง จะมีคดีแก่กันสิ่งใดให้ระงับดับโทษเสียเสีย ว่ากล่าว  
 แก่เจ้ากรม ปลัดกรมแลนายเวรปลัดเวรว่ากล่าวชำระตัดสินให้ผิดกลางจึงให้ร้องฟ้องตามกระทรวง  
 การ ถ้าเป็นเนื้อความข้อใหญ่ ให้เสนาบดีปรึกษากราบบังคมทูลพระกรุณา อย่าให้เสียศเกียรติ  
 ขนบแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัว ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชกำหนดกฎหมายห้ามดังกล่าวมานี้ เกิด  
 วิวาทดำตีชกถอง หนึ่งแทงกันประการใด ๆ จะให้ลงพระราชอาญาเขียนต้นเหตุสองยก พวกมิได้  
 ลงมือให้เขียนถึงผู้ลงมือ แล้วปรับไหมตามบทพระอาัยการ"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า เมื่อเป็น  
 ข้าราชการของพระเจ้าแผ่นดิน มียศถาบรรดาศักดิ์ จะต้องประพฤติปฏิบัติให้อยู่ในกรอบอันตั้งงาม  
 จะกระทำการสิ่งใดจะต้องระลึถึงอยู่เสมอว่า จะกระทบถึงสถานะภาพของพระเจ้าแผ่นดินหรือไม่  
 การทะเลาะวิวาทชกตีกันเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เสื่อมเสียเกียรติยศชื่อเสียงของ  
 ข้าราชการ ดังนั้นถ้าข้าราชการไม่เชื่อฟังและยังฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษตั้งแต่  
 เขียนและปรับไหม เป็นต้น

### 3.2 กรณีชู้สาว

ในบทที่ 124 แห่งกฎหมายเถียรบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "อนึ่ง ชาวกำนัลแลศรักำนัลเป็นชู้กัน ส่วนชายใช้ให้ทวน 50 ที่ ให้ริบราชบาตเอาตัวลงหย้าข้าง ส่วนหญิงให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 50 ที่ แล้วให้ลักประจาน ที่หนึ่งให้เอาเป็นชาวสดิง ที่หนึ่งให้แก่ลูกเธอ หลานเธอ

อนึ่ง สนมกำนัลคบผู้หญิงหนึ่งกันทำดูชายเป็นชู้กัน ให้ลงโทษด้วยลวดหนั่ง 50 ที่ ตักคอประจานรอบพระราชวัง ที่หนึ่งให้เป็นชาวสดิง ที่หนึ่งให้แก่พระเจ้าลูกเธอ หลานเธอ"<sup>22</sup>

หรือในบทที่ 129 แห่งกฎหมายเถียรบาล พ.ศ.2001 บัญญัติไว้ว่า "อนึ่งชายหญิงเจรจาด้วยกันในวังยอมทำชู้กัน ใช้ให้ตีด้วยไม้หวาย 20 ที่ ถ้าผู้ชายชาววังให้ตีด้วยลวดหนั่ง 50 ที่ ถ้าผู้หญิงชาววังให้ฆ่าเสีย"<sup>23</sup>

### 3.3 กระทำความผิดอาญาแผ่นดิน

ในบทที่ 123 แห่งพระอัยการอาญาหลวง กำหนดไว้ว่า "ชาวพระคลังผู้ทำส่วยสาอากร ลักพาเอาพระราชทรัพย์หนีไปประเทศเมืองอื่น โทษถึงตาย พ่อแม่พี่น้องญาติของผู้ร่วมคิด หรือรู้เห็นเป็นใจด้วยประการใด ๆ โทษเท่ากัน และให้เอาพ่อแม่พี่น้องมาเร่งให้ส่งผู้หลบหนีจงได้ ถ้าส่งตัวมิได้ให้เอาพี่น้องของผู้หลบหนีมาใช้เงินตามสนธิและห่าง เพราะพระราชทรัพย์นั้นจริงกาลช้านานเท่าใดก็มีสูญ"<sup>24</sup>

หรือในบทที่ 53 แห่งพระราชกำหนดเก่า พ.ศ.2292 กำหนดไว้ว่า "ขุนหมื่นผู้ทำภาษี นายอากรนายขนอน กำนันตลาด กำนันนา ผู้ได้จ้อหรือเบียดบังเอาเงินของ

<sup>22</sup> กรมศิลปากร, กฎหมายตามสามดวง, หน้า 58.

<sup>23</sup> เรื่องเตียวกัน, หน้า 59.

<sup>24</sup> พิชาน ดโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 42.

หลวง ให้ตระลาการเอาตัวผู้นือมาเร่งรัดเอาเงินให้ได้จ้งสิ้น ถ้าผู้นือตายไปก่อนให้เร่งรัดเอาจากภรรยาและบุตร ถ้าภรรยาและบุตรขัดสนก็ให้แบ่งเป็น 2 ส่วน ยกให้ผู้นือที่ตาย 1 ส่วน อีก 1 ส่วนให้ภรรยา บุตร ญาติพี่น้องช่วยกันใช้ตามสิทธิตามทาง"<sup>25</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการที่ลักทรัพย์ ฉ้อโกง หรือเบียดบังทรัพย์สินของหลวง ไปเป็นสมบัติของตนเองนั้น เป็นการกระทำความผิดที่รุนแรงมาก นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจที่บังคับเอาแก่บุคคลในครอบครัว โดยให้บุคคลดังกล่าวชดใช้หรือส่งทรัพย์สินดังกล่าวคืนด้วย

ข. ช่วงหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แล้ว

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า แต่เดิมนั้นบทบัญญัติวินัย ไม่ได้บัญญัติไว้ให้เห็นเด่นชัดเป็นระบบ แต่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>26</sup> ให้มีกรรมการสอบคัดเลือกคนเข้ารับราชการให้เป็นไปในทางเลือกสรรบุคคลผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถไว้ในราชการ จึงทรงโปรดเกล้าให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพรับไปพิจารณาวางระเบียบ ซึ่งร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวมีรายละเอียดว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย และในขณะเดียวกันสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือนซึ่งนายอาร์กียอง ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายร่างถวายแล้วด้วย เมื่อร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือนได้ผ่านการพิจารณาของอภิรัฐมนตรีและเสนาบดีต่าง ๆ แล้ว โปรดเกล้าฯให้รวมทำเป็นพระราชบัญญัติเดียวกัน และต่อมาได้โปรดเกล้าฯตั้ง

<sup>25</sup> พิชาน ดโนทัย, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 47.

<sup>26</sup> ประวิณ ณ นคร, ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 (พระนคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2507), หน้า 1-6.

กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หลังจากได้มีการพิจารณาประชุมปรึกษาหารือกันและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาแล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472<sup>27</sup> เป็นต้นไป ซึ่งถือได้ว่าวินัยในรูปแบบที่เป็นระบบได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติฉบับนี้

สำหรับวินัยในส่วนของ การ "ประพฤตชั่ว" นั้นถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อๆ มา ก็ยังคงความผิดฐานนี้ไว้จนถึงปัจจุบัน จึงควรได้ศึกษารายละเอียด วิวัฒนาการ ความเป็นมาของความผิดฐานประพฤตชั่วตามลำดับ ดังนี้

#### 1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

##### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤตของข้าราชการไว้ในมาตรา 31<sup>28</sup> ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้อง

---

<sup>27</sup> ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุวรรณ ชนะสงคราม, "ระบบวินัยข้าราชการ", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2526), หน้า 248-249.

<sup>28</sup> มาตรา 31 ข้าราชการพลเรือนต้อง.

- (1) อุทิศเวลาของตนทั้งหมดให้แก่ราชการ
- (2) รักษาชื่อเสียงมิให้สิ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว
- (3) เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา
- (4) ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง
- (5) ไม่กระทำการใดๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

.....

(2) รักษาชื่อเสียงมิให้สิ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

.....

(5) ไม่กระทำการใด ๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่  
ราชการ"

### โทษ

สำหรับระดับโทษนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2471 กำหนดโทษผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ว่ามี 4 สถาน<sup>29</sup> คือ

- (1) ไล่ออก
- (2) ลดตำแหน่งหรือลดชั้น
- (3) ตัดเงินเดือน
- (4) ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้ผู้ที่กระทำความผิดวินัยตามมาตรา 31 ดังกล่าวจะถูกลงโทษลด  
ตำแหน่งหรือลดชั้น ตัดเงินเดือน หรือตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตามควรแก่กรณี<sup>30</sup> แต่ถ้า

<sup>29</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471.

<sup>30</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 กำหนดไว้  
ว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอันได้กำหนดไว้ในมาตรา 31 ถึงมาตรา 35 แห่ง  
พระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่ถึงที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38 ไซ้รู้ ท่านว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำความ  
ผิดต้องระวางโทษลดตำแหน่ง ลดชั้น ตัดเงินเดือน หรือตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษรตาม  
แต่ผู้ลงโทษจะเห็นสมควร".

เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงแล้วระดับโทษจะต้องเป็นสถานไล่ออกประการเดียว<sup>31</sup>

จากบทบัญญัติในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการบัญญัติเรื่องวินัยไว้อย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรก จะเห็นได้ว่าความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวถูกบัญญัติไว้อย่างเปิดกว้างมาก อาจเป็นเพราะยังคงติดแนวความคิดที่ว่าข้าราชการเป็นตัวแทนของพระเจ้าแผ่นดิน มียศถาบรรดาศักดิ์สูงกว่าบุคคลธรรมดา จึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้เหยียดบุคคลในชั้นชั้นธรรมดา การบัญญัติกฎหมายจึงออกมาในรูปที่เปิดกว้างเช่นนั้น

## 2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 44 ความว่า "รักษารักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก้าว

---

<sup>31</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กำหนดไว้ว่า "โทษสถานไล่ออกนั้น ท่านกำหนดไว้สำหรับพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- ก) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
- ข) กระทำผิดถึงต้องรับพระราชอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดฐานหลู่โทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยฐานประมาท
- ค) มีหนี้สินล้นพ้นตัว ถูกศาลสั่งให้เป็นคนล้มละลาย
- ฅ) ชดคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยราชการ และการชดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ
- ง) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ
- จ) ประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง".



ห้ามมิให้ประพฤตินเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนีสันลั่นหนันตัว หรือทำความผิดอาชญา หรือกระทำการใดอันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ"

พระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นหลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดที่ว่าข้าราชการจะต้องทำงานโดยมุ่งรับใช้เจ้านาย โดยมุ่งถึงองค์พระเจ้าแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่<sup>32</sup> เปลี่ยนเป็นว่าข้าราชการจะต้องเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนแทน ในพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยให้ข้าราชการประพฤติหรือปฏิบัติต่อประชาชนมากขึ้น รวมทั้งต้องการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่รู้สึกกันว่าข้าราชการเป็นเจ้าขุนมูลนายให้หมดสิ้นไปด้วย<sup>33</sup> ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกตัวอย่างให้เห็นว่า การกระทำความผิดบางอย่างเป็นการกระทำได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วซึ่งเป็นสิ่งที่ข้าราชการไม่พึงกระทำเอาไว้ ตัวอย่างที่กำหนดให้เห็นอย่างชัดเจนก็คือเรื่อง ประพฤติคนเป็นคนเสเพล ในสมัยนั้นมีอารยธรรมตะวันตกเข้ามาในประเทศไทยมากกว่าแต่กาลเก่า ฉะนั้นเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการเที่ยวเตร่หรือประพฤตินเป็นคนใช้จ่ายสุรุษสุร่าย จึงกำหนดเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายเอาไว้เลย อีกทั้งการห้ามเสพสุราเครื่องดองของเมานั้น จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติห้ามการเสพสุราเอาไว้ตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องยืนยันว่าการที่ข้าราชการจะเสพสุราของมีนเมานั้นเป็นสิ่งที่สังคมมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่สมควร นอกจากนั้นการที่ข้าราชการมีหนีสันลั่นหนันตัว ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าการกระทำผิดฐานประพฤติชั่ว และการทำความผิดอาชญา ก็เป็นการกระทำความผิด

<sup>32</sup> ทรงวิทย์ แก้วศรี และพวก, "การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2526), หน้า 181-183.

<sup>33</sup> ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุวรรณ ชนะสงคราม, "ระบบวินัยข้าราชการ", 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า 252.

ฐานประพฤติชั่ว ซึ่งในเรื่องนี้ถือว่าเป็นสิ่งปกติในสังคมเพราะบุคคลธรรมดาที่ทำการผิดกฎหมายอาญาก็เป็นคนที่ไม่มีดีในสังคม ยิ่งถ้าผู้กระทำเป็นตัวข้าราชการแล้วสังคมก็จะยิ่งมองว่าเป็นคนไม่ดีมากกว่าบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของข้าราชการ

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 นั้น กำหนดโทษวินัยไว้ว่ามี 4 สถาน คือ<sup>34</sup>

- 1) ไล่ออก
- 2) ลดขั้นเงินเดือน
- 3) ตัดเงินเดือน
- 4) ดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

ฉะนั้น ถ้าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดฐานประพฤติก้าวตามมาตรา 44 นี้ ระดับโทษที่ผู้นั้นจะได้รับก็คือ โทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน<sup>35</sup> หรือดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>36</sup> แต่ถ้าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ระดับโทษที่ผู้นั้นจะได้รับก็คือ ไล่ออกสถานเดียว<sup>37</sup>

<sup>34</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476.

<sup>35</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476.

<sup>36</sup> มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476.

<sup>37</sup> การไล่ออกนี้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

กำหนดไว้ว่าจะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดรายงานไปยัง ก.พ. และได้รับอนุมัติแล้ว จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งข้าราชการนั้นสังกัดสั่งให้ไล่ออกได้.

### 3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

#### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 50 ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ห้ามประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องทองของเมฆาจนไม่สามารถครองสติได้ มีเหล้าลั่นพันตัว กระทำความผิดอาญาหรือการอื่นใดอันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่าถ้อยคำในตัวอย่างได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกับถ้อยคำในตัวอย่างมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 แทบทุกประการ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงถ้อยคำบางประการในส่วนที่ว่า "ทำความผิดอาญา" เป็น "กระทำความผิดอาญา" และ "กระทำการใด ๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ" เป็น "กระทำการอื่นใดอันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ" ส่วนข้อความอื่น ๆ นั้นเหมือนกับในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ทุกประการ

#### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 นั้น กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 5 สถาน<sup>38</sup> คือ

1. ไล่ออก
2. ปลด
3. ตัดเงินเดือน
4. ตำหนิโทษ
5. ภาคทัณฑ์

<sup>38</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479.

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 บางประการ กล่าวคือ ได้เพิ่มโทษ "ปลด" กับโทษ "ภาคทัณฑ์" และได้ตัดโทษ "ลดขั้นเงินเดือน" ออกไป ส่วนโทษ "ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร" นั้น ได้ตัดถ้อยคำเหลือเพียง "ตำหนิโทษ" สำหรับโทษไล่ออกนั้นจะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>39</sup> ส่วนโทษปลดนั้นจะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยยังไม่ร้ายแรงถึงกับจะต้องถูกไล่ออกจากราชการ<sup>40</sup> ฉะนั้นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ใดกระทำผิดจะต้องถูกระวางโทษไล่ออก หรือปลด และถ้าหากกระทำความผิดเพียงประพฤติชั่ว ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกระวางโทษตัดเงินเดือน<sup>41</sup> ตำหนิโทษ<sup>42</sup> หรือภาคทัณฑ์<sup>43</sup> ตามควรแก่กรณี

#### 4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482

##### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 51 ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ห้ามมิให้ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินล้นพ้นตัว กระทำความผิดอาญาหรือการอื่นใดอันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ"

<sup>39</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479.

<sup>40</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479.

<sup>41</sup> มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479.

<sup>42</sup> มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479.

<sup>43</sup> มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479.

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความเหมือนกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ทุกประการ กล่าวคือ มีการบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ว่าข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว และได้ยกตัวอย่างที่ถือว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วมีอะไรบ้าง

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 5 สถาน<sup>44</sup> คือ

1. ไล่ออก
2. ปลดออก
3. ตัดเงินเดือน
4. ตำหนิโทษ
5. ภาคทัณฑ์

เมื่อได้พิจารณาถึงระดับโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ได้มีการบัญญัติถึงระดับโทษไว้เหมือนกับในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ทุกประการ ฉะนั้นทั้งบทบัญญัติความผิดในส่วนของประพฤติชั่วและระดับโทษของความผิดฐานประพฤติชั่วจึงเหมือนกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน กล่าวคือ ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วไม่ร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้ คือ โทษตัดเงินเดือน<sup>45</sup> ตำหนิโทษ<sup>46</sup>

<sup>44</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

<sup>45</sup> มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

<sup>46</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

หรือภาคทัณฑ์<sup>47</sup> และหากเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนั้นคือ โทษไล่ออก<sup>48</sup> และปลดออก<sup>49</sup> ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

## 5. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 54 ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาสื่อเสียมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ห้ามมิให้ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินรุงรัง เล่นการพนันเป็นอาจีน กะทำความผิดอาญาหรือการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ"

สำหรับความผิดฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 นี้ ได้มีการยกตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ซึ่งทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการ "เล่นการพนันเป็นอาจีน" ในสมัยกฎหมายตราสามดวงการเล่นการพนันถือเป็นการกระทำต้องห้ามประการหนึ่งของข้าราชการ โดยมีบทบัญญัติห้ามเล่นเบี้ย เล่นไก่ นอกจากนี้ยังมีพระราชกำหนดเพิ่มโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ยังเล่นการพนันไว้ด้วย แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติวินัยสำหรับคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นครั้งแรก ก็ได้มีบทบัญญัติห้ามการเล่นการพนันไว้อย่างเด่นชัดตัวอย่างเช่นเรื่องการเสพสุรา หรือการกระทำความผิดอาญา เป็นต้น ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุก ๆ ฉบับ การเล่นการพนันเพียงจะมานับผิดไว้ชัดเจนในพระราช-

<sup>47</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

<sup>48</sup> มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

<sup>49</sup> มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482.

บัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ส่วนที่จะเป็นความผิดได้นั้น กฎหมายใช้คำว่า "เล่นการพนันเป็นอาเงิน" ซึ่งหมายความว่าต้องเล่นเป็นประจำหรือบ่อยครั้งจึงจะเป็นความผิดตามมาตรา

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 5 สถาน<sup>50</sup> คือ

- 1) ไล่ออก
- 2) ปลดออก
- 3) ลดอันดับเงินเดือน
- 4) ตัดเงินเดือน
- 5) ภาคทัณฑ์

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงโทษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 โดยตัดโทษ "ตำหนิโทษ" ออกไปและเพิ่มเติมโทษ "ลดอันดับเงินเดือน" ส่วนโทษอย่างอื่นยังคงเหมือนเดิม ฉะนั้น ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ โทษลดอันดับเงินเดือน ตัดเงินเดือน<sup>51</sup> และภาคทัณฑ์<sup>52</sup> แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ โทษไล่ออก<sup>53</sup> หรือปลดออก<sup>54</sup> แล้วแต่กรณี

<sup>50</sup> มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485.

<sup>51</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485.

<sup>52</sup> มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485.

<sup>53</sup> มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485.

<sup>54</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485.

## 6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 74 ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ห้ามมิให้ประพฤติซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินรุงรัง หมกมุ่นในการพนันเป็นอาชญา กระทำความผิดอาญา"

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความประพฤติของข้าราชการไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ช้านชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว และมีให้ประพฤติซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และได้ยกตัวอย่างของการประพฤติซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมา มีหนี้สิน หมกมุ่นในการพนัน กระทำความผิดอาญา ซึ่งการกระทำเหล่านี้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ แทบทุกฉบับที่ผ่านมาแล้ว

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 6 สถาน<sup>55</sup> คือ

- 1) ไล่ออก
- 2) ปลดออก
- 3) ให้ออก
- 4) ลดขั้นเงินเดือน
- 5) ตัดเงินเดือน
- 6) ภาคทัณฑ์

<sup>55</sup> มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495.



ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงโทษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 บางประการ กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากโทษ "ลดอันดับเงินเดือน" เป็นโทษ "ลดชั้นเงินเดือน" แทน และเพิ่มเติมโทษ "ให้ออก" ขึ้นใหม่ จะเห็นว่า เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วไม่ร้ายแรงระดับโทษสำหรับความผิดนี้ก็คือ โทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์<sup>56</sup> และถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้ก็คือ โทษไล่ออก<sup>57</sup> ปลดออก<sup>58</sup> และให้ออก

## 7. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

### บทบัญญัติความผิด

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 บัญญัติเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการไว้ในมาตรา 76 ความว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงให้ชั้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ห้ามมิให้ประพฤติซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้รุงรัง หมกมุ่นในการพนัน กระทำความผิดอาญา กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน"

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้คล้ายกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำในตัวของพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งบัญญัติถ้อยคำเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ว่า "กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน" ใคร

<sup>56</sup> มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495.

<sup>57</sup> มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495.

<sup>58</sup> มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495.

ขอเสนอปัญหาในเบื้องต้นว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มีลักษณะเป็นนามธรรมมาก ยากแก่การตีความ ซึ่งจะเสนอในบทที่ 4 ว่า ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นไรบ้าง เพราะพฤติการณ์ใดจะเป็นการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ควรจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งขอบเขตการพิจารณาออกจะกว้างขวางและแตกต่างกันออกไปแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนจะพิจารณา

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 6 สถาน<sup>59</sup> คือ

- 1) ไล่ออก
- 2) ปลดออก
- 3) ให้ออก
- 4) ลดชั้นเงินเดือน
- 5) ตัดเงินเดือน
- 6) ภาคทัณฑ์

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดโทษไว้ 6 ประการ ซึ่งเหมือนกับโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ทุกประการ ฉะนั้นถ้าเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ โทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์<sup>60</sup> แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ ไล่ออก<sup>61</sup> หรือปลดออก<sup>62</sup> หรือให้ออก<sup>63</sup> ตามควรแก่กรณี

<sup>59</sup> มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497.

<sup>60</sup> มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497.

<sup>61</sup> มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497.

<sup>62</sup> มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497.

<sup>63</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497.

## 8. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

### บทบัญญัติความผิด

เมื่อได้ศึกษาถึงความเป็นมาของความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วตั้งแต่บทบัญญัติวินัยฐานนี้ยังอยู่กระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ และยังไม่ถูกบัญญัติอย่างเป็นระบบเช่นในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว บทบัญญัติวินัยถูกกำหนดไว้เป็นระบบในที่เดียวกันในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วซึ่งถูกบรรจุอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และในพระราชบัญญัติฉบับต่อมาทุกฉบับอย่างต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าเมื่อสภาพความเป็นข้าราชการเกิดขึ้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอันจะยังประโยชน์สูงสุดแก่ราชการและประเทศชาติโดยส่วนรวมแล้ว สิ่งหนึ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันก็คือ "ความประพฤติของข้าราชการ" ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ภายในกรอบที่รัฐต้องการ

บทบัญญัติความประพฤติของข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 81 ดังนี้ "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

ในพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ จะบัญญัติถึงความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไว้ในลักษณะยกตัวอย่างให้เห็นว่า พฤติการณ์ใดบ้างเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว ส่วนความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้นตัวบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้เขียนกล่าวถึงเลย พฤติการณ์เช่นไรจึงจะถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาใช้ดุลพินิจตาม

ลำพัง อย่างไรก็ตามความผิดฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนี้ปรากฏอยู่ในตัวบทที่กำหนดเรื่องสถาน โทษว่า เป็นความผิดซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่ในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติโดยแยกให้เห็นความผิดวินัยฐานนี้มีทั้งเป็นความ ผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรง และประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง โดยยกให้เห็นตัวอย่างของ พฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรงและประพฤตชั่วร้ายแรง

เมื่อพิจารณาตัวบทบัญญัติความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรงตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 จะเห็นได้ว่าได้บัญญัติไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติความผิดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 แตกต่างกันในจุดที่ว่าในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 กำหนดให้ "การ มีหนี้สินรุงรัง" เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มิได้กำหนดว่าการมีหนี้สินรุงรังเป็นความผิดฐานนี้ ทั้งนี้เพราะการมีหนี้สินมากไม่ใช่ เป็นการประพฤตชั่วเสมอไป บางกรณีอาจเป็นการประพฤตชั่วแต่บางกรณีก็ไม่เป็นการประพฤตชั่ว นอกจากนั้นตัวอย่างประพฤตชั่วอีกอย่างหนึ่งที่ตัดออกไปโดยไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ก็คือ การกระทำความผิดอาญา เหตุที่ตัดออกไปเนื่องจากการ กระทำความผิดอาญาบางกรณีอาจไม่เป็นการประพฤตชั่วก็ได้ เช่น การกระทำความผิดอาญาโดย ประมาทก็เป็นการกระทำความผิดอาญาเช่นกัน แต่ก็ไม่เป็นการประพฤตชั่วแต่อย่างใด<sup>๑๔</sup> ส่วนใน จุดอื่น ๆ ยังคงรับแนวความคิดเดิมมาจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ทั้งสิ้น ฉะนั้นแนวทางการ พิจารณาเรื่องประพฤตชั่วซึ่งถูกเปิดกว้างและเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ยังคงสืบทอดมาจนถึง พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

ส่วนความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กำหนดพฤติการณ์การกระทำ

<sup>๑๔</sup> กองวินัย สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, หน้า 96.

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ 2 ประการ คือ การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด และการกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งแต่เดิมการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกเช่นนี้จะถูกกำหนดไว้ในเรื่องสถานโทษว่าเป็นพฤติการณ์ที่จะต้องถูกลงโทษไล่ออก มิได้นำมาบัญญัติไว้ในส่วนของบทบัญญัติความผิด ส่วนพฤติการณ์การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงนั้นเป็นการบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความผิดฐานประพฤตชั่ว และจะได้กล่าวเรื่องนี้โดยละเอียดต่อไป

### โทษ

สำหรับระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2518 กำหนดโทษทางวินัยไว้ว่ามี 6 สถาน<sup>65</sup> คือ

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดขั้นเงินเดือน
4. ให้ออก
5. ปลดออก
6. ไล่ออก

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดโทษไว้ 6 ประการ ซึ่งเหมือนกับโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ทุกประการ จะนั้นถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วไม่ร้ายแรงระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน<sup>66</sup> ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ระดับโทษสำหรับความผิดนี้คือ โทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก<sup>67</sup> แล้วแต่กรณี

<sup>65</sup> มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

<sup>66</sup> มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

<sup>67</sup> มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.