



บทที่ 1

บททั่วไป

1.1 ความหมายของวินัยและจรรยาบรรณ

1.1.1 วินัย¹ (Discipline) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดหรือให้ความหมายของวินัยว่าหมายความว่าอย่างไร ในหมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา 65 ก็บัญญัติแต่เพียงว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่าผู้ล้กระทำผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้" แต่อย่างไรก็ตามได้มีผู้ทรงคุณวุฒิ คือ นายประวิณ ณ นคร² ให้ความหมายของวินัยไว้ว่า วินัยมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ

นัยหนึ่ง หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในวงงานหรือในหมู่เหล่ายึดถือปฏิบัติ ซึ่งคำว่าวินัยในความหมายตามนัยนี้ใช้กันใ้แก่ระบบการทางนิติธรรม เช่นพูดว่า "ยึดวินัย" หรือ "ไม่ยึดวินัย" หรือกำหนดปทัสถานแห่งความประพฤติขึ้นไว้สำหรับให้คนในวงงานยึดถือปฏิบัติ แล้วเรียกปทัสถานที่กำหนดขึ้นนั้นว่า "วินัย" เป็นต้น

อีกนัยหนึ่ง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเองให้ประพฤติปฏิบัติตามปทัสถานหรือตามที่ควรปฏิบัติ ไม่ฝ่าฝืนระเบียบแบบแผน มีความเป็นระเบียบยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาเหล่านั้นเป็นต้น ผู้มีลักษณะเชิงพฤติกรรมเช่นนี้ เราถือว่า "เป็นคนมีวินัย" และผู้มีลักษณะเชิงพฤติกรรมในทางตรงกันข้าม เราถือว่า "เป็นคนไม่มีวินัย"

¹"วินัย" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า "การอยู่ใ้ระเบียบแบบแผนหรือข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติ".

²ประวิณ ณ นคร, แนวทางสร้างวินัยข้าราชการ (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 2527), หน้า 4.

คำว่า "วินัย" ในความหมายตามนัยนี้ใช้กันในระบอบการทางพฤติกรรม

สำนักงาน ก.พ.³ ให้ความหมายของวินัยข้าราชการไว้ว่า "วินัยข้าราชการพลเรือน"

พิจารณาได้เป็น 2 ความหมาย คือ

1. หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติ

2. หมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาในทางที่ถูกต้อง เป็นภาระความรับผิดชอบให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

ดังนั้นวินัยข้าราชการพลเรือนตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงหมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนจะควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อื่นไว้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้

จากความหมายของวินัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าวินัย คือ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่วางงานหรือสังคมกำหนดขึ้นไว้เป็นปทัสถานของวงงานหรือสังคม เพื่อให้ควบคุมความประพฤติของบุคคลในวงงานหรือสังคมให้ปฏิบัติตามและปฏิบัติงานให้สำเร็จ และบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นภาระสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสงบสุข ให้เกิดขึ้นในวงงานหรือสังคมอีกด้วย

1.1.2 จรรยาบรรณ⁴ (Professional Ethics) หมายถึง กฎเกณฑ์ความประพฤติ หรือมารยาทในการประกอบวิชาชีพหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าหมายความถึงพฤติกรรมที่ควรปฏิบัติ หรือไม่ควรปฏิบัติ⁵ จรรยาบรรณเป็นสิ่งที่ใช้ควบคุมความประพฤติภายใน ซึ่งสังคมหรือวงการของ

³สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยนิมน์, 2531), หน้า 1.

⁴"จรรยาบรรณ" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า "ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้".

⁵ฉลอง บุญยานันต์ และคณะ, "การวิจัยเรื่องจรรยาบรรณของผู้สอนในมหาวิทยาลัย" (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2525), หน้า 8.

บุคคลในอาชีพใดอาชีพหนึ่งยอมรับว่าเป็นความประพฤติกดกชอบ การกระทำอย่างไรเป็นภาระกระทำที่ผิดและสิ่งใดพึงปฏิบัติ หรือสิ่งใดที่พึงละเว้น⁶ เป็นสิ่งที่คณะบุคคลรวมกลุ่มร่วมอาชีพร่วมกันก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นแนวทางดำรงชีวิตของผู้ที่อยู่ในอาชีพนั้น ๆ โดยปกติจะไม่มีอำนาจกฎหมายบ้านเมืองมาบังคับ ให้สมาชิกผู้ถือจรรยาบรรณนั้นต้องปฏิบัติตามเหมือนอย่างวินัย⁷

จรรยาบรรณมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า จริยธรรมและจริยศาสตร์ โดยคำว่าจริยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความประพฤติและหน้าที่ทางสังคมอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่จะต้องเคารพและยอมรับ⁸ ส่วนจริยศาสตร์เป็นวิชาที่เกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมของมนุษย์ในลักษณะที่เป็นคุณค่าทางจริยธรรม (Ethical Value)⁹

เหตุที่ต้องมีจรรยาบรรณ เพราะในสังคมที่ศีลธรรมและกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ไม่เพียงพอที่จะผูกมัดบุคคลให้ระทำการภายในขอบเขตแห่งความถูกต้องและเป็นธรรมในสังคม เพราะศีลธรรมเป็นมาตรการแนะนำที่ถ้อยกันโดยสมัครใจตามความศรัทธาของแต่ละบุคคล ศีลธรรมมีภาคีบังคับในระดับ "ควร" คือ ควรทำอย่างนั้น ควรทำอย่างนี้ โดยไม่มีระบบการควบคุม บังคับหรือลงโทษ¹⁰ จึงไม่มีผลที่จะผูกมัดบุคคลให้กระทำได้ ส่วนกฎหมายซึ่งมีภาคีบังคับในระดับ "ต้อง" ก็เป็นมาตรการที่บังคับได้เพียงภายนอก ไม่มีอำนาจบังคับภายในจิตใจของบุคคล โดยเฉพาะอย่าง

⁶ อาลัย อิงคะฉนิช, "ข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ," วารสารข้าราชการ 25 (เมษายน 2523) : 33.

⁷ อมร รักษาสัตย์, "ครู อาจารย์ ศาสตราจารย์," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 27 (ตุลาคม 2530) : 531.

⁸ สมศักดิ์ ชาวลาภ, "จรรยาบรรณ," วิชา 1 (กันยายน-พฤศจิกายน 2518) : 20.

⁹ วิษณุ เครื่องงาม, ความรู้เบื้องต้นทางนิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 30.

¹⁰ ประวิทย์ ฅ นคร, แนวทางสร้างวินัยข้าราชการ, หน้า 4.

ยิ่งถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริการ¹¹ ซึ่งต้องการความถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือประชาชนต้องรับบริการ โดยหลักเสียไม่ได้ ซึ่งถ้าไม่ทำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการจะมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมได้ ในปัจจุบันจึงนิยมกำหนดให้มีจรรยาบรรณเป็นหลักยึดถือปฏิบัติ จรรยาบรรณมีภาคบังคับในระดับ "พึง" คือ พึงทำอย่างนั้น พึงทำอย่างนี้ และมีระบบการควบคุม บังคับ หรือลงโทษโดยวงการวิชาชีพนี้ แต่ระบบการควบคุม บังคับ หรือลงโทษของจรรยาบรรณยังไม่ค่อยกระชับ เคร่งครัด หรือเข้มงวดมากนัก จุดมุ่งหมายของจรรยาบรรณจะเป็นที่การสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของวิชาชีพและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น¹²

ส่วนจรรยาบรรณครู หมายถึง ความดีหรือสิ่งที่ที่ครูจำเป็นต้องมีจะต้องปฏิบัติ¹³ จรรยาบรรณครูได้ยึดหลักปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นประเพณีอันดีงามโดยไม่มี การเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 ขึ้น โดยมีข้อกำหนดและวิธีการควบคุมจรรยาบรรณและวินัยครู โดยครูต้องมีจรรยาบรรณอันดีงามและอยู่ในวินัย ตามระเบียบประเพณีของครูตามที่คุรุสภาวางไว้¹⁴ ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ควบคุมถึงวินัย จรรยาบรรณของครูเป็นมิฉะนั้นนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่อย่างไรก็ตามคุรุสภาก็ยังไม่ได้ออกจรรยาบรรณกำหนดรายละเอียดขึ้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2506 หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและเป็นประธานกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้ออกระเบียบเกี่ยวกับวินัยและจรรยาบรรณตามระเบียบประเพณีครูที่เข้ามาพร้อมกัน 2 ฉบับ คือ

¹¹ วิชาชีพเป็นบริการที่จำเป็นแก่ชุมชน ต่างกับธุรกิจอื่นที่อาจไม่ถึงขนาดที่จำเป็นขาดเสียไม่ได้ วิชาชีพต้องทำด้วยเจตนาธรรมรับใช้ประชาชน ประโยชน์ส่วนตัวที่จะเป็นผลได้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพเองมีความสำคัญลดเหลือลงไป เป็นเพียงผลพลอยได้ต่างกับธุรกิจซึ่งมุ่งกำไรแก่ตนเองเป็นส่วนใหญ่ ดู จิตติ ตึงศภักย์, หลักวิชาชีพนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 29.

¹² ประวิณ ณ นคร , แนวทางสร้างวินัยข้าราชการ, หน้า 4.

¹³ อุตสาหกรรมกรร่างจรรยาบรรณ, "รายงานการประชุมปฏิบัติการเรื่องจรรยาบรรณ"
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524), หน้า 4.

¹⁴ พระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 มาตรา 28.

ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2506 และระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยา มารยาทตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2506

เนื่องจากระเบียบคุรุสภาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือฉบับแรกมี ลักษณะเป็นวินัยซึ่งครูทุกคนต้องประพฤติปฏิบัติ ส่วนฉบับหลังมีลักษณะเป็นจรรยาบรรณซึ่งมีความ หมายในลักษณะที่ว่าครูจะปฏิบัติหรือไม่ก็ยอมได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการปรับปรุงจรรยาบรรณครูให้ เหมาะสมยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงได้จัดสัมมนาว่าด้วยจรรยาบรรณ สำหรับครูชั้น ทำให้ได้จรรยาบรรณครูฉบับหนึ่ง เรียกว่า "จรรยาครู สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523"¹⁵ แต่การที่จรรยาบรรณฉบับสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ ไม่ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ทางคุรุสภาเกรงว่าจะทำ ให้ครูเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เพราะระเบียบคุรุสภาทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีได้มีการประกาศ ยกเลิก ดังนั้นทางคุรุสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงจรรยาบรรณครูชั้นใหม่ ทำให้ได้จรรยา- บรรณครูฉบับใหม่เรียกว่า "ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณและวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. 2526" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2526 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2526 เป็นต้นไป

1.2 ความหมายของวินัยข้าราชการครู

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มีได้บัญญัติให้ความหมายของ วินัยข้าราชการครูไว้โดยเฉพาะรวมทั้งไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยด้วย แต่เนื่องจาก ข้าราชการครูก็เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง¹⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

¹⁵ ยนต์ ชุ่มจิต, ความเป็นครู (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียเอสโตร์, 2531)

หน้า 34.

¹⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่าย เงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่น ในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "ข้าราชการ" หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน.

ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม
 เว้นแต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น¹⁷ ดังนั้น
 จึงสามารถให้ความหมายของวินัยข้าราชการครูได้ว่า วินัยข้าราชการครูหมายถึงแบบแผนความประพฤติ
 ที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่
 กำหนดไว้ และนอกจากข้าราชการครูจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย
 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้บังคับ

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 บัญญัติว่า "ให้นำกฎหมาย
 ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการ
 ครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น.

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดา
 อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. และในกรณีที่ได้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ. ออกกฎ ก.พ. หรือระเบียบในกรณีนั้น ให้ ก.ค. ออกกฎ
 ก.ค. หรือระเบียบแทน.

บรรดาคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบັ
 งดั้งเดิมใด ให้ความหมายรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือ
 ข้อบังคับอื่นใด บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ".

มาตรา 61 บัญญัติว่า "ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ
 การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.
 อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และอ.ก.พ.จังหวัดเป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.
 กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณีและให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44
 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจ
 สั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้".

พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ในส่วนที่เกี่ยวกับจรรยา มารยาท และวินัย ตามมาตรา 28¹⁸ และระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยา มารยาท และวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. 2526 อีกด้วย ในฐานะที่ข้าราชการครูเป็นอาชีพที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์ จึงจำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์และสังคม¹⁹

1.3 ความสำคัญของวินัยข้าราชการครู

ข้าราชการครูเป็นอาชีพที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น คือ เป็นอาชีพที่สังคมคาดหวังให้เป็นผู้อบรมสั่งสอนศิษย์ ต้องการที่จะให้ข้าราชการครูเป็นคนเปรียบพร้อมด้วยความดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์และสังคม อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จในการจัดการศึกษา ความเจริญก้าวหน้าของสังคมและประเทศชาติขึ้นอยู่กับข้าราชการครูที่ระเบียบวินัย วินัยของข้าราชการครูจึงเป็นวินัยที่มีลักษณะพิเศษ มีสิ่งที่ทางราชการกำหนดเป็นกฎหมายที่จะต้องประพฤติปฏิบัติและสิ่งที่เป็นความคาดหวังของสังคมที่อยากเห็นข้าราชการครูเป็นแบบอย่างที่ดี²⁰ ซึ่งอาจแบ่งความสำคัญของวินัยข้าราชการครูได้ดังนี้ คือ

1.3.1 ความสำคัญของวินัยที่ตนเอง เป็นที่ยอมรับกันว่าปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้คนเราประสบความสำเร็จในการทำงานก็คือความรับผิดชอบ ความวิริยะอุตสาหะในการทำงาน การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนการปฏิบัติตามธรรมเนียมแบบแผนขององค์กรที่ตนสังกัด

¹⁸ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 28 บัญญัติว่า "ครูต้องมีจรรยาและมารยาทอันดีงามและอยู่ในวินัยตามระเบียบประเพณีของครูตามที่คุรุสภาจะได้วางไว้และตามระเบียบของสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่ทำการสอน".

¹⁹ สันน์ อินทรประเสริฐ, "วินัยข้าราชการครู" โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครู ระหว่างวันที่ 13-17 มีนาคม 2532 ณ โรงแรมนครินทร์ จังหวัดนครปฐม, หน้า 3.

²⁰ ฝ่ายวินัย กองวินัย และนิติการ, วินัยกับการปฏิบัติงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 2529), หน้า 11.

ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวก็คือลักษณะของการมีวินัย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความสำเร็จ ความเจริญก้าวหน้าให้กับตนเอง บุคคลที่เป็นข้าราชการครูก็เช่นเดียวกัน ถ้าเป็นข้าราชการครูที่มีวินัยก็จะประสบความสำเร็จและมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงานได้อย่างมาก

1.3.2 ความสำเร็จของวินัยที่มีต่อการศึกษา เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ข้าราชการครูมีวินัยนั้น มีใช้อยู่ที่ข้าราชการครู แต่อยู่ที่ตัวนักเรียน กล่าวคือ ถ้าข้าราชการครูมีวินัย ความมีวินัยของครูจะส่งผลถึงนักเรียนด้วย ถ้าข้าราชการครูตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน ก็จะช่วยชักนำให้นักเรียนได้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาถือว่าเด็กเป็นวัยที่มีความสามารถจดจำและเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและผู้ตนเคารพนับถือ หากเด็กได้เรียนรู้กับข้าราชการครูที่มีระเบียบวินัย เด็กก็จะลอกเลียนพฤติกรรมที่ดีของข้าราชการครู ซึ่งจะทำให้เด็กมีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการครูที่สอนด้วย และนั่นย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่ถ้าหากข้าราชการครูไม่มีวินัยแล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ยาก

1.3.3 ความสำคัญของวินัยที่มีต่อสังคมและประเทศชาติ คนที่มีวินัยย่อมมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้นการที่ข้าราชการครูสร้างเด็กให้มีวินัย เด็กเหล่านี้เมื่อเติบโตในภายภาคหน้าก็จะเป็ประชากรที่มีคุณภาพสูง สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและที่สำคัญจะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยะประเทศ เข้าทำนองที่ว่า "วินัยสร้างคน คนสร้างชาติ"

1.3.4 ความสำคัญของวินัยที่มีต่อวงการวิชาชีพครู ในปัจจุบันนี้จะมีข่าวปรากฏทางสื่อมวลชนอยู่เสมอเกี่ยวกับการประพฤติดนไม่เหมาะสมของข้าราชการครู ทำให้ประชาชนไม่แน่ใจในความเป็ปฐุณียบุคคลของข้าราชการครูว่ายังมีเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างให้ข้าราชการครูมีระเบียบวินัยเพื่อให้อาชีพข้าราชการครูเป็นอาชีพที่มีความสำคัญ มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับของสังคม

1.4 ความหมายของข้าราชการครู

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของข้าราชการว่า หมายถึง "คนที่ทำราชการตามทำเนียบ, ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ" ส่วนคำว่าครู หมายถึง "ผู้สั่ง

สอนศิษย์, ผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์”

พระเทพวิสุทธิเมธี (พุทธทาสภิกขุ)²¹ ได้อธิบายความหมายของครูไว้ว่า คำว่า “ครู” ในสมัยโบราณในประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าของคำคำนี้ ถือว่าเป็นคำที่สูงมาก เป็นผู้เปิดประตูทางวิญญาณ แล้วก็นำให้เดินทางวิญญาณไปสู่คุณธรรมชั้นสูง เป็นเรื่องทางจิตใจโดยเฉพาะ มิได้หมายถึงเรื่องวัตถุ หรือมารยาท หรือแม้แต่วิชาซึ่งมีน้อยมาก ครูนี้มักจะทำหน้าที่เป็นปุโรหิตของพระราชา หรืออิสรชนซึ่งมีอำนาจวาสนา มีหน้าที่การงานอันใหญ่หลวง คำว่าครูเรา เรียกกันมาเนืองแต่ว่าเป็นผู้ดูแลการหรือมีความหนักที่หนักอยู่เหนือศิษย์ เป็นเจ้าที่อยู่ที่เหนือศิษย์คนทุกคน แต่เดี๋ยวนี้ได้กลายมาเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่งก็ได้

พันเอกปิ่น มุกขนัด²² ได้อธิบายความหมายของครูไว้ในหนังสือมงคลชีวิตว่า คำว่า “ครู” หรือ “ครุ” ซึ่งแผลงไปเป็น “คารวะ” แต่เดิมแปลว่าหนักก็จริง แต่ความหมายไม่ค่อยสู้ดีนัก ถ้าจะแปลให้ตรงความหมาย ต้องแปลว่า “ตระหนัก” เพราะคำว่าหนักเฉย ๆ มันชวนให้โยนทิ้ง ส่วนคำว่า “ตระหนัก” หมายถึงการเอาใจจดจ่อหรือใส่ใจชวนให้เดินเข้าหา ชวนให้รับไว้

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ลักษณะ 2 บททั่วไป มาตรา 23 ได้แยกประเภทข้าราชการพลเรือนว่ามี 6 ประเภท คือ

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3
2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
3. ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

²¹ พระเทพวิสุทธิเมธี (พุทธทาสภิกขุ), ธรรมสำหรับครู, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2529), หน้า 92.

²² ปิ่น มุกขนัด, มงคลชีวิต ภาค 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2524), หน้า 46-47.

4. ข้าราชการครู ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการหรือซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการอันเกี่ยวกับการศึกษาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

5. ข้าราชการตำรวจ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมตำรวจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

6. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษ โดยเหตุผลทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 8

ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความของข้าราชการพลเรือนไว้ว่า "บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน"

จะเห็นได้ว่าข้าราชการครูนั้น แต่เดิมก็เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการหรือซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการอันเกี่ยวกับการศึกษา แต่เนื่องจากข้าราชการครูมีจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ อีกทั้งลักษณะงานและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบมีความแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น²³ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมโดยในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) รัฐบาลได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารการประถมศึกษา โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ทำให้มีการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประจำบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

²³ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, แนวความคิดในการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 2525), หน้า 47.

พ.ศ.2523 ที่²⁴ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ประกาศใช้บังคับแล้ว²⁵

จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 มาตรา 4

ให้ยกเลิกลักษณะ 6 ข้าราชการครูแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 3 ให้คำจำกัดความของ
ข้าราชการครูว่า "บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือน
จากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ" และตามหมวด 3 การกำหนดตำแหน่ง
และการให้ได้รับเงินเดือนมาตรา 30 ได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการครูว่า ตำแหน่งข้าราชการครู
มีดังนี้

(ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ครู 1
- (2) ครู 2
- (3) อาจารย์ 1
- (4) อาจารย์ 2
- (5) อาจารย์ 3
- (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (7) รองศาสตราจารย์
- (8) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (1) ถึง (5) จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาได้ก็ ได้ ส่วนตำแหน่งใน
(6) ถึง (8) ไม่มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนระดับปริญญาตรี

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่
ตำแหน่งดังต่อไปนี้

²⁴สำนักงาน ก.ค., "รายงานประจำปีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ปีงบประมาณ 2529" (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค.กระทรวงศึกษาธิการ, 2530) หน้า 4.

²⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 158 วันที่ 13 ตุลาคม 2523.



- (1) ผู้ช่วยครูใหญ่
- (2) ครูใหญ่
- (3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
- (4) อาจารย์ใหญ่
- (5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียนหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (6) ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้อำนวยการวิทยาลัย
- (7) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานทางการศึกษา ตามที่ ก.ค.

กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัด โรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

- (1) สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา
- (2) ศึกษานิเทศก์
- (3) ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ
- (4) ศึกษาธิการอำเภอ
- (5) ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด
- (6) ศึกษาธิการจังหวัด
- (7) ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต
- (8) ศึกษาธิการเขต
- (9) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (10) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (11) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (12) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (13) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (14) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- (15) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษารุงเทพมหานคร
- (16) ผู้อำนวยการการประถมศึกษารุงเทพมหานคร

(17) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

1.5 องค์กรกลางผู้มีอำนาจในการพิจารณาวิสัยข้าราชการครู

ในการบริหารงานบุคคลในราชการของประเทศต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรักษาระเบียบและมาตรฐาน ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปโดยมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าแสวงหาเทคนิควิธีบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับสภาพของราชการของประเทศนั้นมาใช้ เหตุผลเริ่มแรกในการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขึ้นมาในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและแรงผลักดันในยุคสมัยนั้น ๆ เช่น Civil Service Commission ของประเทศอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ Civil Service Commission ของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นด้วยความพยายามที่จะสร้างระบบคุณธรรมขึ้นในอาชีพรับราชการให้เป็นอาชีพที่ต่อเนื่อง ไม่ถูกแทรกแซงโดยทางการเมือง²⁶

องค์กรบริหารงานบุคคลของประเทศไทย เริ่มก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีชื่อว่า "คณะกรรมการรักษาระบบราชการบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน" เรียกโดยย่อว่า "ก.ร.พ." ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงเลือกตามคุณวุฒิอีก 2 นาย อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ พ.ศ. 2476 กำหนดให้มี "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" เรียกโดยย่อว่า "ก.พ." ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการพลเรือนจำนวน 5-7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยความเห็น

²⁶ สำนักงาน ก.พ., ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : นิพนธ์ไทยนิพนธ์-ร.พ. อักษรสารการพิมพ์, 2522), หน้า 15.

ชอบของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งในระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายครั้ง ครั้งสำคัญที่อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนใหม่ก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้แทนระบบชั้นยศและกำหนดให้ ก.พ. มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน ให้ ก.พ. รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือการจัดสวัสดิการยังไม่เหมาะสม และให้ ก.พ. ทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนและอื่น ๆ อีกมาก²⁷ สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 เรื่องวินัยและการรักษาวินัยตั้งแต่มาตรา 65-81 โดยกำหนดข้อบังคับปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติสำหรับข้าราชการไว้ และมาตรา 82 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ดูแลและระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประพฤติผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นกระทำผิดวินัย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังกำหนดให้ ก.พ. ออกกฎและระเบียบเกี่ยวกับการรักษาวินัย อีกทั้งมาตรา 8(4) บัญญัติให้ ก.พ. ควบคุมดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ ก.พ. ออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไปยัง ก.พ. และเมื่อ ก.พ. ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับการรักษาวินัยของข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม มาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ก.พ. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป²⁸

หลังจากที่ได้มององค์กรกลางบริหารงานบุคคลตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แล้ว ต่อมาได้มององค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ

²⁷ สำนักงาน ก.พ., ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า 25.

²⁸ ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8.

ประเภทอื่นตั้งเพิ่มขึ้นอีก²⁹ คือคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) สำหรับข้าราชการตุลาการ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2477 ครูสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. สำหรับข้าราชการครูตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2488 คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2498 คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) สำหรับข้าราชการอัยการตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2507 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) สำหรับพนักงานเทศบาลตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2516 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) สำหรับข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2518 คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.ส.) สำหรับพนักงานสุขาภิบาล ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2520 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) สำหรับข้าราชการตำรวจ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 คณะกรรมการข้าราชการทหาร (ก.ทท.) สำหรับข้าราชการทหาร ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 และคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2523 รับโอนงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูมาจากครูสภา

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประกาศใช้บังคับนั้น³⁰ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูอยู่ภายใต้กำกับดูแลของครูสภาและคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) กล่าวคือข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น ครูสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ส่วนข้าราชการครูซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

²⁹ ประวิณ ณ นคร, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 518.

³⁰ ข้าราชการครูได้แยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่างหากจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปมานานแล้ว แต่ยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ โดยมีพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 บัญญัติให้ครูสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จนถึง พ.ศ. 2523 จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือน
 คูประวิณ ณ นคร, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9-15, หน้า 496.

(กระทรวงมหาดไทย) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เป็นผู้กำกับดูแล³¹ แต่เนื่องจากข้าราชการครูมีเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ อีกทั้งลักษณะงานและตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูก็แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น แต่ครูสภาฯก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการเพื่อการบริหารงานบุคคล ทำให้ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูต่อไปตาม โครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาที่จะปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาที่กำหนดให้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูไปดำเนินการในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ขึ้นเป็นเอกเทศ³²

ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประกาศใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523³³ แล้ว ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูเปลี่ยนไปจากการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2520 โดยมีครูสภาเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. มาเป็นการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ค."³⁴ เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล³⁵ มีกรรมการรวมทั้งสิ้น 17 คน ประกอบด้วย

³¹ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, แนวความคิดในการบริหารงานบุคคล, หน้า 47.

³² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523.

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 2.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 6.

³⁵ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 อาศัยหลักการสำคัญเบื้องต้น 3 ประการ คือ

1. การตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล
2. การกระจายอำนาจในการบริหาร
3. การมีส่วนร่วมในการบริหารของข้าราชการครู

ดู สำนักงาน ก.ค., สรุปย่อการปฏิบัติงานของ ก.ค. และสำนักงาน ก.ค.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 2525), หน้า 2.

ด้วยบุคคล 3 ฝ่าย³⁶ ได้แก่

1. ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน
2. ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจากการเลือกตั้ง จำนวน 7 คน
3. ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 5 คน

โดยมีสำนักงาน ก.ค.³⁷ เป็นหน่วยงานหลักที่รองรับการปฏิบัติงานทั้งปวงของ ก.ค. และตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 บัญญัติให้ ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
2. ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ กฏ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
3. ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ในสารนใหม่อำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและกรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรม ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้ใหม่อำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับระเบียบประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.
5. รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัดใด หรือผู้หนึ่งที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

³⁶ สำนักงาน ก.ค., "รายงานประจำปีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ปีงบประมาณ 2529", หน้า 6.

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 22.

หรือปฏิบัติการ โดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

6. รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

7. รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือนตามคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสำหรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย

8. กำหนดอัตราค่าธรรมเงินในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

9. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ ก.ค. จะมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 7 ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ไว้อีกหลายประการ เช่น การยกเว้นคุณสมบัติซึ่งขาดคุณสมบัติทั่วไปเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู³⁸ การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งพิเศษ³⁹ การควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการครู⁴⁰ การกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู⁴¹ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน⁴² รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการครู⁴³ และในระยะเริ่มแรกของการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เพื่อที่จะให้ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูได้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องกัน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีบทเฉพาะกาลไว้ในลักษณะที่ให้ดำเนินการบริหารงานบุคคล ตามระบบเดิมไปก่อน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 62 ว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.ค. หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกา

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 23.

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 26.

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 29.

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30.

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 35.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 61.

กฎกระทรวง กฏ ก.พ. กฏ ก.จ. มติคณะรัฐมนตรี มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 มติของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้อยู่เดิมมา
 ใช้บังคับโดยอนุโลม" นั่นคือในระยะแรกนี้จะต้องดำเนินการตามระบบเดิมไปก่อน และเพื่อเป็น
 แนวทางในการบริหารงานบุคคล ก.ค. จึงได้กำหนด⁴⁴ ให้ผ่านพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฏ
 ก.พ. กฏ ก.จ. มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.จ. ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งที่
 ใช้อยู่เดิมมาดำเนินการใช้บังคับโดยอนุโลมในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา กฏ ก.ค. หรือ
 ระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523

และในการดำเนินการต่าง ๆ ของ ก.ค. นั้น ก.ค. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ
 เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ค.วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนได้⁴⁵ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย
 การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ชั้น ก.ค. ได้แต่งตั้ง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับ
 วินัย และการออกจากราชการ และ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เพื่อทำการ
 แทน⁴⁶ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ทำการแทนดังนี้⁴⁷

1. อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ

1.1 เรื่องที่ อ.ก.ค.พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับระดับโทษและฐานความผิดที่
 เจ้าสังกัดลงโทษแล้ว มอบให้เลขาธิการ ก.ค. ตอบในนาม ก.ค.แทนไปได้เลย

1.2 เรื่องที่ อ.ก.ค.พิจารณาแล้ว มีมติเห็นด้วยกับระดับโทษที่เจ้าสังกัดลงโทษ
 แต่ไม่เห็นด้วยกับฐานความผิด รวมทั้งเรื่องที่ อ.ก.ค. เห็นควรตั้งข้อสังเกตให้เจ้าสังกัดทราบหรือ
 ดำเนินการนั้น มอบให้เลขาธิการ ก.ค. ตอบในนาม ก.ค. แทนไปได้เลย เว้นแต่เรื่องที่ อ.ก.ค.
 เห็นว่าเรื่องใดควรเสนอ ก.ค. พิจารณา ก็ให้ส่งเสนอ ก.ค. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

⁴⁴ หนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ศธ 1502/ว.1 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2523 และหนังสือ
 สำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1502/ว.5 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2524.

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 21.

⁴⁶ มติ ก.ค. ในการประชุม ครั้งที่ 2/2523 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2523.

⁴⁷ มติ ก.ค. ในการประชุม ครั้งที่ 11/2524 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2524.

1.3 เรื่องที่ อ.ก.ค.พิจารณาแล้ว เห็นว่าระดับโทษที่เจ้าสังกัดลงโทษไม่ได้ มาตรฐาน ควรเปลี่ยนแปลงระดับโทษนั้น ให้เสนอ ก.ค. พิจารณา

2. อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

2.1 เรื่องที่ อ.ก.ค.พิจารณาแล้วเห็นว่า อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฝั่งไม้ชั้น ให้ยกอุทธรณ์ แต่ไม่มีการเสนอให้มีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนแปลงการลงโทษ โดยเห็นด้วยกับระดับโทษ และฐานความผิด ที่เจ้าสังกัดลงโทษนั้น ก.ค. มีมติมอบให้เลขาธิการ ก.ค. นำเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการไต่ถาม ก.ค. ไปได้เลย เว้นแต่เรื่องที่ อ.ก.ค. เห็นว่าควรเสนอ ก.ค. พิจารณา ก็ให้เสนอ ก.ค. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2.2 เรื่องที่ อ.ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฝั่งไม้ชั้น ผู้อุทธรณ์ ไม่มีความผิด ไม่ควรถูกลงโทษ หรือไม่ควรถูกสั่งให้ออกจากราชการนั้น ให้เสนอ ก.ค. พิจารณา

2.3 เรื่องที่ อ.ก.ค. พิจารณาแล้วมีความเห็น โดยเสียงข้างมากว่าอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฝั่งไม้ชั้น ให้ยกอุทธรณ์และเสนอให้มีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนแปลงการลงโทษนั้น ให้เสนอ ก.ค. พิจารณา

1.6 ความแตกต่างของวินัยข้าราชการครูกับกฎหมายอาญา

วินัยข้าราชการครูเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล วินัยข้าราชการครูมีลักษณะ เป็นข้อบัญญัติเพื่อความคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการครูอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติ อันดีงาม⁴⁸ การมีข้อบัญญัติทางวินัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการครูคล้ายกับกฎหมายอาญา ที่เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใด เป็นความผิดและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตามวินัยข้าราชการครูมิได้เหมือนกับกฎหมายอาญา

⁴⁸ไพโรจน์ สิตปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 71.

⁴⁹เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, กฎหมายอาญามาตรา 1 (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการบริการทางวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 1.



ที่เดียว โดยมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1.6.1 วัตถุประสงค์ในการลงโทษ การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบและการมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครู การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการในการปราบปราม คือ ใช้สำหรับลงโทษข้าราชการครูผู้กระทำผิดวินัยและปราม ไว้ให้ข้าราชการครู ไม่กล้ากระทำผิดวินัย เพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าถูกลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้ เป็นอันดีสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการครู แต่ก็ เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการครูกระทำผิดวินัย⁵⁰ การลงโทษทางวินัยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย⁵¹ ส่วนการลงโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และเป็นการกระทำตอบแทนต่อการกระทำผิดวินัยหนึ่งก็คือเป็นการแก้แค้นทดแทน⁵² ต่อผู้กระทำผิดในขณะเดียวกันด้วย

1.6.2 ลักษณะของโทษ การลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับฐานะ ในทางราชการของผู้กระทำผิดวินัยเท่านั้น กล่าวคือเป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการครูที่มีต่อทางราชการ ซึ่งได้แก่โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก⁵³ ส่วนการลงโทษทางอาญาเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งได้แก่โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับหรือริบทรัพย์สิน⁵⁴

⁵⁰ ประวิฬ ฌ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 41.

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 84 บัญญัติว่า "การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและระวางอย่าให้เป็นไปโดยขยาบาทหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด".

⁵² จิตติ ตังศภักย์, กฎหมายอาญาภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 7. (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2525), หน้า 12.

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 83.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18.

ลักษณะของโทษทางอาญาจึงมีความรุนแรงกว่าโทษทางวินัย นอกจากที่นี้เมื่อโทษทางอาญามีลักษณะเป็นการตัดสิทธิ เสรีภาพหรือทรัพย์สินซึ่งมีพื้นฐานของบุคคล การกำหนดความผิดทางอาญาจึงต้องกำหนดไว้โดยชัดเจนและแน่นอนโดยถือหลักว่า "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมาย" (Nullum crimen, nulla poena, sine lege) ซึ่งมีผลว่าการกำหนดความผิดทางอาญาขึ้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งทั้งการกระทำที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดและทั้งโทษที่จะพึงมีสำหรับการกระทำผิดต่อกฎหมายนั้น⁵⁵ แต่หลักนี้ได้นำมาใช้ในการลงโทษทางวินัย เนื่องจากการลงโทษทางวินัยเป็นเพียงการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการครุฑที่มีต่อทางราชการ ดังนั้นการกำหนดความผิดทางวินัยจึงไม่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้โดยชัดเจนและแน่นอนเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อให้การลงโทษทางวินัยสามารถปรับใช้ได้กับกรณีการกระทำผิดวินัยต่าง ๆ ได้ เช่น กรณีกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว⁵⁶ แม้ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะมีการยกตัวอย่างไว้หลายประการ เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมิถิเหมายจนไม่สามารถครองสติได้ หรือหมกมุ่นในการพนันแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีกรณีนอกที่ถือเป็นการประพฤติชั่วได้ ทั้งนี้เพราะคำว่า "ประพฤติชั่ว" มีความหมายกว้างขวางมาก⁵⁷ สำนักงาน ก.พ. ได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารืออธิบดีกรมทางหลวงว่า ในการพิจารณาเรื่องการประพฤติชั่วนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการและความรังเกียจของสังคมเป็นแนวการพิจารณา⁵⁸

1.6.3 เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจ หลักในการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นขั้นตอนของการสอบสวนและฟ้องร้องนั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่ว่าเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานจะมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีเสมอไป

⁵⁵ จิตติ ดิงศภิษฐ์, กฎหมายอาญาภาค 1, หน้า 35 และดู ฅณิต ณ นคร, "หลักประกันในกฎหมายอาญา," วารสารอัยการ 4 (กุมภาพันธ์ 2524) : 52-56.

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 81.

⁵⁷ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, หน้า 97.

⁵⁸ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0709/127636 ลงวันที่ 8 กันยายน 2520.

หรือไม่ และเมื่อการสอบสวนปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงแล้ว เจ้าพนักงานจะต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาเสมอไปหรือไม่เห็น ในปัจจุบันนี้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีอาญา 2 วิธี คือ

ก. หลักการดำเนินคดีอาญิตามกฎหมายหรือโดยเด็ดขาด (Legality Principle) ซึ่งเจ้าพนักงานที่ปรึกษาต้องสอบสวนดำเนินคดีชั้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นโดยมีพยานต้องคำนึงถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป โดยไม่อาจเลือกปฏิบัติเป็นประการอื่นและเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องคดีไม่ได้⁵⁹ หลักดำเนินคดีเช่นนี้เห็นเป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการแก้แค้นทดแทน

ข. หลักการดำเนินคดีอาญิตามดุลยพินิจ (Opportunity Principle) เป็นหลักการดำเนินคดีที่เปิดทางให้เจ้าพนักงานมีโอกาสเลือกปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์แวดล้อมในแต่ละคดีซึ่งมักจะมี ความแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงนโยบายทางสังคมหรือที่เรียกว่ารัฐประศาสนโยบายเป็นประการสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด เจ้าพนักงานมีอำนาจใช้ดุลยพินิจที่จะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไป⁶⁰ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือในบางกรณีแม้จะปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนี้ แต่เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินคดีให้ถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลเสียอันไม่พึงปรารถนา โดยที่เจ้าพนักงานดังกล่าวจะต้องสามารถับทักจัดแจงเหตุผลของการตัดสินใจเช่นนี้ให้ปรากฏอย่างชัดเจน หลักการดำเนินคดีเช่นนี้เห็นเป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการป้องกันสังคม (Preventive Doctrine)

และแม้ว่าจะได้มีการฟ้องคดีต่อศาล กฎหมายก็ยังบัญญัติให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง คือนอกจากศาลจะใช้ดุลยพินิจในการลงโทษหรือไม่ลงโทษแล้ว⁶¹

⁵⁹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยแมติธรรม, 2528), หน้า 116.

⁶⁰ กุลพล พลวัน, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา," วารสารอัยการ 1 (มกราคม 2521) : 10.

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185.

ศาลยังใช้ดุลยพินิจในกรณีอื่นอีก ได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น กรณีการใช้ดุลยพินิจในการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ^{๕๒} หรือการใช้ดุลยพินิจในการลดโทษ^{๕๓} เนื่องจากมีเหตุบรรเทาโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้เมื่อสังเกตว่าการนิพากษาเพิ่มโทษของศาลในกรณีที่ได้กระทำผิดอีกตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 และมาตรา 93 นั้นมิใช่ดุลยพินิจ^{๕๔} แต่ศาลจะต้องนิพากษาเพิ่มโทษถ้าโจทก์ได้มีคำขอมาในฟ้อง

ส่วนการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาชั้น เมื่อได้พิจารณาตามบทบัญญัติของมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า "ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมและดูแลระมัดระวัง ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษ ได้ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเพื่อขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี ผู้บังคับบัญชามีผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐาน โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย" จะเห็นว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้บังคับให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระผิดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลยพินิจไม่ดำเนินการทางวินัยไม่ได้ เพราะถ้อยคำในกฎหมายที่ใช้คำว่า "ทันที" นอกจากนั้นกฎหมายยังได้บัญญัติลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชาที่ละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตอีกด้วย^{๕๕} ดังที่ใน เรื่องวินัยข้าราชการนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะใช้ดุลยพินิจ ไม่ดำเนินการทางวินัยหรือ ไม่ลงโทษแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือกระทำผิดได้

^{๕๒} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56.

^{๕๓} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78.

^{๕๔} คำนิพากษาศาลฎีกาที่ 427/2512 การที่ผู้กระทำความผิดมาแล้ว กลับมากระทำความผิดอีก จะต้องถูกเพิ่มโทษนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92, 93 หาใช้อยู่ในดุลยพินิจของศาลที่จะเพิ่มหรือไม่เพิ่มตามที่ศาลเห็นสมควรไม่.

^{๕๕} อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 6/2532 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2532 ได้มีมติตอบรับทราบรายงานผลการลงโทษข้าราชการครูซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา แต่ไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา (รายที่ 182/2532).