

วินัย : สไต้ลักริช

หลายฉบับที่ผ่านมาผู้อ่านหลายท่านคงพอจะทราบว่า การกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย และโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันของไทยมีอะไรบ้าง (โทษทางวินัยที่ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก¹) แต่เคยสงสัยกันหรือไม่ว่าความผิดวินัยและโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการในประเทศอื่นๆ เป็นอย่างไรบ้าง เหมือนหรือแตกต่างกับประเทศไทยหรือไม่ ผู้เขียนเองก็เกิดความสงสัยแล้วพยายามหาข้อมูลเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ หลายประเทศด้วยกัน แต่มีประเทศหนึ่งที่คุณเขียนสนใจมากเป็นพิเศษ เพราะปัจจุบันประเทศนี้เป็นที่รู้จักไปทั่วโลกในฐานะที่ประสบปัญหาทางการเงินถึงขนาดมีข่าวว่าต้องให้ข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งต่างๆ ที่ไม่ได้มีการกระทำผิดแต่อย่างใดเพื่อเป็นการลดรายจ่ายของรัฐ รวมถึงยังมีการลดเงินเดือนข้าราชการลงอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้ลองศึกษาค้นคว้ากฎหมายเรื่องการกระทำผิดวินัยและโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของประเทศกรีซ (Greece) และนำตัวอย่างบางเรื่องมาให้ได้อ่านกันเป็นความรู้ในฉบับนี้

ประเทศกรีซ มี Code of Civil Servants (Law 2683/1999)² ซึ่งเปรียบได้กับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 8 ส่วน เรียงลำดับตามตัวอักษรภาษาอังกฤษจาก A ถึง H (Part A – Part H) โดยบทบัญญัติเรื่องวินัยปรากฏอยู่ในส่วน E (Part E – Disciplinary Law) มาตรา 106 ถึงมาตรา 147 แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียง 2 มาตรา คือ มาตรา 107 และมาตรา 109

มาตรา 107 เป็นมาตราที่กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัย โดยวรรค 1 กำหนดไว้ 21 กรณี เช่น กระทำการที่แสดงออกถึงการไม่ยอมรับในรัฐธรรมนูญหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตย การไม่รักษาความลับของทางราชการ การฝ่าฝืนหน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการตามมาตรา 26 การแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อประชาชนหรือไม่ให้การสงเคราะห์

¹ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

² ที่มา <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038291.pdf>

แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เป็นต้น และวรรค 2 กำหนดให้หมายถึงกรณีที่มีบทบัญญัติอื่นกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยด้วย

มาตรา 109 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนไม่เกิน 3 เดือน ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี ลดตำแหน่งลง 1 ระดับ พักราชการเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 6 เดือน โดยไม่ได้รับเงินเดือน และปลดออกจากราชการ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดออกจากราชการซึ่งเป็นโทษที่รุนแรงที่สุดได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 109 วรรค 2 ได้แก่

1. ผ่าฝืนมาตรา 107 วรรค 1 (a) ซึ่งก็คือกระทำการที่แสดงออกถึงการไม่ยอมรับในรัฐธรรมนูญหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น
3. ยอมรับผลประโยชน์ใดๆ จากบุคคลที่เข้ามาติดต่อราชการหรือจะเข้ามาติดต่อราชการที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน
4. ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือในขณะที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
5. ไม่รักษาความลับของทางราชการ
6. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 22 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือละทิ้งหน้าที่ราชการหลายคราวรวมกันเป็นเวลาเกินกว่า 30 วัน ภายในเวลา 1 ปี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
7. ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างร้ายแรง
8. เข้าร่วมหรือให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการประมูลที่จัดโดยคณะกรรมการที่ตนหรือส่วนราชการที่ตนสังกัดมีส่วนร่วมดำเนินการ
9. ปฏิเสธที่จะเข้ารับการตรวจร่างกายโดยคณะกรรมการแพทย์ ตามมาตรา 59 วรรค 8 ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการขอใช้สิทธิลาพักฟื้น (Convalescence Leave)

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีอื่นนอกจากราชการได้ภายใต้เงื่อนไขประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) ในช่วงเวลา 2 ปี ก่อนการกระทำผิดวินัยครั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นเคยถูกลงโทษที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือน 1 เดือน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง หรือ (2) ในช่วงเวลา 1 ปี ก่อนการกระทำผิดวินัยครั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นเคยถูกลงโทษที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือน 1 เดือน สำหรับความผิดวินัยกรณีเดียวกัน

จากบทบัญญัติมาตรา 107 และมาตรา 109 ของ Code of Civil Servants (Law 2683/1999) และบทบัญญัติเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

1. มาตรา 107 ของ Code of Civil Servants (Law 2683/1999) จะกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยบ้าง แต่มิได้แบ่งเป็นหมวดหมู่ชัดเจนว่าเรื่องไหนเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการแบ่งแยกข้อปฏิบัติและข้อห้ามไว้เป็นคนละมาตราอย่างชัดเจน และกำหนดไว้ในข้อ 84 ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวถือเป็นผู้กระทำผิดวินัย

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยได้ โดยกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง อาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด (มาตรา 95 วรรคหนึ่ง) และกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 85 อาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณา ลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก (มาตรา 97 วรรคหนึ่ง) แต่ใน Code of Civil Servants (Law 2683/1999) มิได้กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีเพียงมาตรา 109 วรรคสาม ที่กำหนดกรณีความผิดและเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจสามารถสั่งลงโทษปลดออกจากราชการได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงดุลพินิจที่ค่อนข้างจำกัดของผู้มีอำนาจในการที่จะสั่งลงโทษสถานที่หนักที่สุดแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย

3. ทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยและประเทศกรีซต่างก็กำหนดให้การละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นการกระทำผิดวินัยที่ต้องได้รับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่กฎหมาย

ของสองประเทศนี้กำหนดเรื่องระยะเวลาและองค์ประกอบความผิดไว้ต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่มาตรา 109 วรรคสอง f) ของ Code of Civil Servants (Law 2683/1999) กำหนดว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 22 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการหลายคราวรวมกันเป็นเวลาเกินกว่า 30 วัน ภายในเวลา 1 ปี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการกระทำผิดวินัยที่ผู้มีอำนาจสามารถสั่งลงโทษปลดออกจากราชการได้

ข้างต้นถือเป็นข้อมูลบางส่วนที่ผู้เขียนได้ศึกษาและนำมาเพื่อให้เห็นว่าในเรื่องวินัยข้าราชการนั้น แต่ละประเทศอาจมีการกำหนดที่เหมือนหรือแตกต่างกันในบางเรื่อง ทั้งนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม สังคม และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการร่างกฎหมายของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังคงเห็นว่าวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการกำหนดโทษทางวินัยของแต่ละประเทศที่น่าจะเหมือนกันก็คือ เพื่อให้วินัยมีสภาพบังคับ และข้าราชการมีความเกรงกลัวต่อโทษทางวินัยที่จะได้รับ จึงไม่กระทำผิดวินัย

นางสาวดารณี น่วมนา

นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สำนักมาตรฐานวินัย