



บทที่ 2

ข้าราชการตุลาการและวินัย

ในการศึกษาเรื่องกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ มีคำสำคัญ (Key word) ของการศึกษา คือ คำว่า "ข้าราชการตุลาการ" และคำว่า "วินัย" ประเด็นสำคัญของบทนี้อาจพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกศึกษาถึงข้าราชการตุลาการ ในเรื่องความหมายและขอบเขตของคำว่าข้าราชการตุลาการ แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพ ความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ รูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดี และระบบโครงสร้างของศาลในประเทศไทยโดยสังเขป ในการศึกษาส่วนแรกพบว่ารูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดีจะต้องมีบทบาททั้งในการปฏิบัติหน้าที่การงานที่เที่ยงธรรม และบทบาทในเชิงสังคมหรือการครองตนในสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม อันเป็นเรื่องของวินัยและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษากลไกทางวินัยของข้าราชการในบทต่อไป จึงควรที่จะมาทำความเข้าใจกับคำว่าวินัยโดยทั่วไป ทั้งในความหมายและขอบเขตของคำว่าวินัย แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัย ตลอดจนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัย โดยทั่วไปก็คือ ส่วนที่ 2 ของบทนี้

ความหมายและขอบเขตของคำว่าข้าราชการตุลาการ

คำว่าข้าราชการตุลาการมีความหมายและขอบเขตได้หลายอย่าง บางครั้ง อาจใช้ควบคู่กับคำว่าผู้พิพากษาหรือศาล และคำว่าตุลาการเป็นคำเก่าซึ่งมีใช้มาแต่สมัยโบราณ เดิมคำว่าตุลาการเรียกว่า ตระลาการ นอกจากนี้ ยังนำไปใช้ในความหมายที่หมายถึงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือกรณีโต้แย้ง ในศาลอื่นหรือสังกัดอื่น เช่นตุลาการรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลทหาร หรืออนุญาโตตุลาการ เป็นต้น ดังจะได้หยิบยกความเห็นของท่านผู้รู้บางท่านที่ได้ทำการศึกษาไว้ มาแสดงในที่นี้

สุจริต ถาวรสุข¹ นิยามว่า ชำราชการตุลาการได้แก่ชำระการของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดคดีความทั้งปวง และให้ความเห็นว่าคำว่าตุลาการเป็นคำเก่า ซึ่งมีใช้มาตั้งแต่ครั้งโบราณควบคู่กับคำว่าผู้พิพากษา เดิมคำว่าตุลาการเรียกว่าตระลาการ ปรากฏ ในกฎหมายตราลามาตวง ต่อมาเมื่อเลิกวิธีพิจารณาความตามกฎหมายเก่าแล้ว คำว่าตระลาการก็ หายไปไม่ค่อยได้นำมาใช้ในวงการศาล เกิดคำว่าตุลาการขึ้นแทน แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่เข้าใจกัน ทั่วไปว่า คำว่าตระลาการและตุลาการเป็นถ้อยคำที่มีรากฐานอย่างเดียวกัน มีความหมายเหมือนกัน

มานิตย์ สุธาวร² ให้ความเห็นว่าตุลาการยังนำไปใช้ในความหมายที่หมายถึงผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือกรณีโต้แย้ง ในศาลชั้นหรือลั้งถัดขึ้นซึ่งมักจะใช้คำว่าตุลาการ ไม่เรียกว่าผู้พิพากษา เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลทหาร อนุญาโตตุลาการ ในบางครั้ง ผู้พิพากษาอาจถูกเรียกว่าศาลก็ได้ เพราะคำว่าศาลมีความหมายเป็นสองนัย ประมวลกฎหมายวิธี พิพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ให้คำนิยามของคำว่าศาลไว้ว่า หมายถึงศาลที่เป็นสถาบัน เป็นตัวอาคาร โรงเรือน ที่ตั้งทำการปฏิบัติงานของศาลและหมายถึงผู้ พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

ศิริศักดิ์ คุณมนตรี³ ให้ความเห็นว่าผู้พิพากษากับศาล บางครั้งอาจมีความหมายอย่าง เดียวกัน และให้ความหมายว่าผู้พิพากษาหรือศาล คือผู้ที่ใช้กฎหมายโดยตรง เป็นผู้ตีความหรือ แปลความหรือให้ความเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ให้ได้ แต่ผู้พิพากษาไม่มีอำนาจ จะบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเองได้ แม้แต่เพียงชี้ให้เห็นว่าคดีอย่างนั้นจะใช้หลักกฎหมายใดมาปรับใช้ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติกฎหมายที่ต่าง ๆ ไว้เท่านั้น

จากพระราชบัญญัติระเบียบชำระการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ใน

¹สุจริต ถาวรสุข. วิทยาตุลาการ (กรุงเทพมหานคร : แสงทองการพิมพ์, 2521).

หน้า 1.

²มานิตย์ สุธาวร. "การคัดเลือกและฝึกอบรมผู้พิพากษาในประเทศไทย." (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526). หน้า 6.

³ศิริศักดิ์ คุณมนตรีและคณะ. ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523). หน้า 659-660.

ปัจจุบัน เรียกข้าราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดว่าข้าราชการฝ่ายตุลาการ บรากฎความหมายตามมาตรา 4 ดังนี้ "ข้าราชการฝ่ายตุลาการ หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงยุติธรรม" และตามมาตรา 5 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการฝ่ายตุลาการออกเป็น 3 ประเภท และอธิบายความหมายของข้าราชการแต่ละประเภทไว้ดังนี้ "ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้แก่ (1) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีรวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษาและข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 14 วรรคสอง (2) ตะโตะยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม (3) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ทางตุลาการ"

สำหรับความหมายและขอบเขตของคำว่าข้าราชการตุลาการที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ

"ข้าราชการตุลาการ หมายถึง ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษาและข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" ส่วนตะโตะยุติธรรมนั้น แม้มิใช่ข้าราชการตุลาการตามความหมายข้างต้น แต่ในการศึกษาเรื่องกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการในครั้งนี้จะทำการศึกษารอบคลุมถึงตะโตะยุติธรรมด้วย เนื่องจาก เห็นว่าตามที่มาตรา 5(2) ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ดังนี้ น่าจะถือได้ว่าตะโตะยุติธรรมก็เป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการตุลาการ และตามมาตรา 46 ได้บัญญัติให้นำกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการมาใช้กับตะโตะยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ว่า "ให้นำบทบัญญัติในลักษณะ 6 ว่าด้วยวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษ มาบังคับใช้แก่ตะโตะยุติธรรม..." ด้วยเหตุที่ บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยทั้งของข้าราชการตุลาการและตะโตะยุติธรรมคือบทบัญญัติเดียวกัน และตะโตะยุติธรรมก็น่าจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการตุลาการดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงจะทำการศึกษาถึงกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการและตะโตะยุติธรรมไปพร้อม ๆ กัน อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่จะต้องทำความเข้าใจไว้ด้วยก็คือตะโตะยุติธรรมมิได้มีฐานะอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการทุกประการ ตะโตะยุติธรรมมีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะข้อกฎหมายอิสลามที่อยู่ในอำนาจของศาลบางศาลเท่านั้น ในปัจจุบันมีตะโตะยุติธรรมเพียง 8 คน ประจำอยู่ที่ศาลจังหวัดปัตตานี ศาลจังหวัดนราธิวาส ศาลจังหวัดยะลา และศาลจังหวัดสตูล ศาลละ 2 คน

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการ

ในหัวข้อนี้ได้รวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการบางประการที่เห็นว่ามีความสำคัญต่อการศึกษารื่องกลไกทางวินัยของข้าราชการตุลาการ เริ่มจากแนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพ จะกล่าวถึงข้าราชการตุลาการในฐานะผู้ประกอบการอาชีพที่เป็นการใช้วิชาชีพ ซึ่งต้องมีอุดมคติหรือจริยธรรมเฉพาะสำหรับวิชาชีพและองค์ประกอบอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและพัฒนาการในวิชาชีพ อันจะส่งผลให้สามารถปฏิบัติภารกิจแห่งวิชาชีพให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด และจะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะพิเศษของอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการตุลาการและวิธีการต่าง ๆ ที่จะให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันในการปฏิบัติภารกิจนี้ได้โดยอิสระ ต่อจากนั้น จะศึกษาถึงรูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดี สำหรับแนวความคิดสุดท้ายเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการ จะได้ศึกษาถึงระบบโครงสร้างของศาลในประเทศไทยโดยสังเขป

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพ

ศาสตราจารย์ จิตติ ตึงคัมภีร์¹ ได้ให้ความเห็นว่ากรงานอันเป็นวิชาชีพ หมายถึงงานที่ต้องใช้ความรู้พิเศษทางวิชาการในส่วนตัวคน ไม่ใช่ในทางกำลังกาย มีผลเป็นการผูกขาดทำได้แต่โดยบุคคลผู้มีคุณสมบัตินักศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเหมาะสม เป็นการจำกัดจำนวนอยู่ในตัวเอง เหตุนี้จึงต้องมีอุดมคติที่จำเป็นสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ... และต้องมีการส่งเสริมวิชาชีพประกอบการควบคุมด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นคงแล้วก้าวหน้าพัฒนาการในวิชาชีพให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

¹จิตติ ตึงคัมภีร์. "คติของวิชาชีพทางกฎหมาย." ใน จริยธรรมนักกฎหมาย. ชาญวิทย์ ยอดมณี. บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.สัมพันธ์พาณิชย์. 2529)

วเรช จันทรคร และอุทัย เลาหวิเชียร¹ ได้รวบรวมแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาวิชาชีพไว้ ซึ่งได้หยิบยกมาเพื่อใช้ในการพิจารณาว่า ชำราชการตุลาการเป็นผู้ประกอบอาชีพที่ถือว่าการใช้วิชาชีพหรือไม่ ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาของนักวิชาการทั้งลองท่าน ได้กล่าวไว้ดังนี้

Russell D. Lansbury เสนอแนววิเคราะห์เกี่ยวกับวิชาชีพเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าการประกอบอาชีพใดเป็นการใช้วิชาชีพไว้ คือ การพิจารณาคุณสมบัตินักวิชาการกระบวนการพัฒนาของสถาบัน (Institutional Approach) การรับรองของกฎหมายต่อสถานะของวิชาชีพ (Legalistic Approach)

การพิจารณาคุณสมบัตินักวิชาการจากการสำรวจวิเคราะห์อาชีพต่าง ๆ พบว่ามีคุณสมบัตินักวิชาการที่มีลักษณะเหมือนกันในอาชีพต่าง ๆ ได้แก่มีการศึกษาระดับสูง มีความรู้เฉพาะด้าน เป็นความรู้ที่นำไปปฏิบัติได้ และมีจรรยาวิชาชีพ ส่วนการศึกษาระบบการพัฒนาของสถาบัน Theodore Caplow ได้ชี้ให้เห็นว่าทุกอาชีพก่อนจะมีสถานะเป็นวิชาชีพจะต้องผ่านขั้นตอนของการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ การเปลี่ยนชื่ออาชีพ มีการพัฒนาจรรยาวิชาชีพ ได้รับการสนับสนุนจากมหาชน มีการศึกษาและการฝึกอบรม ตลอดจนความพร้อมของสถานที่เพื่อการศึกษาและฝึกอบรม H.L. Wilensky ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิชาชีพว่าเป็นอาชีพเต็มเวลา มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับการศึกษาและฝึกอบรม มีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ มีกฎหมายคุ้มครองสมาคม และมีจรรยาวิชาชีพ แนวทางในการพิจารณาประการสุดท้ายคือการรับรองของกฎหมายต่อสถานะของวิชาชีพ แนวทางนี้อาศัยกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณาคือดูว่ามีกฎหมายรับรองสถานะให้เป็นวิชาชีพหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของอาชีพใด ก็เรียกได้ว่าเป็นวิชาชีพ การรับรองว่าอาชีพใดเป็นวิชาชีพตามหลักสากลมีเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการคือ มีการจดทะเบียน (registration) มีการให้ประกาศนียบัตร (certification) และการมีใบอนุญาต (licensing)

จากแนววิเคราะห์ข้างต้น พอสรุปได้ว่าชำระการตุลาการเป็นผู้ประกอบอาชีพที่

¹วเรช จันทรคร และอุทัย เลาหวิเชียร. การจัดโครงสร้างและรูปงานขององค์การวิชาชีพในประเทศไทย : กรณีศึกษาพยาบาล (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2529). หน้า 16-17.

เป็นการใช้วิชาชีพ ไม่ว่าจะพิจารณาจากแนวทางการพิจารณาคุณสมบัติ การศึกษากระบวนการพัฒนาของสถาบัน หรือการรับรองของกฎหมายต่อสถานะของวิชาชีพก็ตาม ดังจะอธิบายให้เห็นถึงรายละเอียดของแต่ละประเด็น เริ่มจากการพิจารณาคุณสมบัติ ซึ่งอาจศึกษาได้จากระบบการคัดเลือกข้าราชการตุลาการในประเทศไทย พบว่าเป็นระบบแต่งตั้ง โดยสอบคัดเลือกจากผู้มีวิชาชีพกฎหมาย (Legal Profession) กล่าวคือผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์ จากสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษา แล้วสอบเป็นเนติบัณฑิตได้ รวมทั้งมีประสบการณ์ในด้านวิชาชีพทางกฎหมาย ได้แก่ เป็นจำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานคดีในกระทรวงยุติธรรม พนักงานอัยการ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญ ทนายความหรือประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนดอย่างน้อย 2 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี เป็นผู้มีสิทธิสมัครสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา นั่นก็คือ จากคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบเป็นข้าราชการตุลาการ จะเห็นว่าการที่จะมาเป็นข้าราชการตุลาการได้ต้องเป็นผู้มีการศึกษาระดับสูง ในชั้นอุดมศึกษา เป็นความรู้เฉพาะด้านนิติศาสตร์ นำไปปฏิบัติได้ ส่วนเรื่องจรรยาวิชาชีพนั้น เป็นสิ่งที่ถือว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของข้าราชการตุลาการอยู่แล้ว และในปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2529 ต่อไปจะได้พิจารณาถึงประเด็นของกระบวนการพัฒนาสถาบันและการรับรองของกฎหมายต่อสถานะของวิชาชีพของข้าราชการตุลาการ พบว่าสำหรับข้าราชการตุลาการได้ผ่านขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาสถาบันจากสมัยกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นอาชีพเต็มเวลาที่มีการศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนเป็นวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองสถานะ

จากความเห็นของศาสตราจารย์ จิตติ ตังคภักดิ์ และผลการศึกษาของวรเดช จันทรศร และอุทัย เลาหวิเชียร จะเห็นว่าในทุก ๆ วิชาชีพ จะต้องมียุติธรรมของวิชาชีพ หรือคำอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้ อาทิ จรรยาวิชาชีพ จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องมีการส่งเสริมและควบคุมวิชาชีพ ซึ่งในส่วนของข้าราชการตุลาการในฐานะวิชาชีพ ก็มีจริยธรรมของวิชาชีพทั้ง ในรูปของประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตลอดจนมีคณะกรรมการตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมวิชาชีพ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิบัติภารกิจ ในอำนาจหน้าที่แห่งวิชาชีพตุลาการ ให้เกิดผลแก่สังคมประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด

๖. ความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ

ข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการ เป็นหน่วยปฏิบัติการของกระบวนการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจหนึ่งในสามของอำนาจการปกครองของรัฐตามระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีการปกครองในระบอบนี้ ต่างก็มีบทบัญญัติรับรองอำนาจของข้าราชการตุลาการให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยบทบัญญัตินี้ได้หลักการมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมองเตสกีเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ทฤษฎีดังกล่าวแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ มองเตสกีเอออธิบายว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพ จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจทั้งสามมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดมีเหนือกว่าอำนาจอื่น

หลักการดังกล่าวทำให้เกิดการยอมรับกันทั่วไปว่าข้าราชการตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือฝ่ายตุลาการไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตุลาการนั้น ข้าราชการตุลาการมีอิสระในการที่จะแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเต็มที่ และความคิดเห็นของข้าราชการตุลาการที่แสดงออกไปนั้นจะไม่ถูกกระทบกระเทือนจากฝ่ายอื่น นอกจากนี้ ข้าราชการตุลาการยังได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวอีกด้วย เช่น เมื่อตัดสินคดีความไปอย่างไรแล้ว ถึงแม้การตัดสินนั้นจะผิดพลาดแต่ก็ไม่เป็นเหตุที่จะฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว¹

จากลักษณะพิเศษของอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการตุลาการ ที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ในประเทศต่าง ๆ ก็พยายามหาวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ วิธีการที่ปฏิบัติกันอยู่เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระดังกล่าวพอสรุปได้² คือ

1. การให้ข้าราชการตุลาการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต วิธีการนี้มีใช้อยู่ในประเทศ

¹ ลัญชัย สัจจวานิช. "อิสระตุลาการ". บทพิเศษที่ 29 (ตุลาคม-ธันวาคม 2515).

หน้า 945.

² พรเพชร วิชิตชลชัย และคณะ. การบริหารงานยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : ลาชาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2527). หน้า 303-399.

สหรัฐอเมริกา เมื่อผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตุลาการของศาลรัฐบาลกลาง (Federal Judges) ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปตลอดชีวิต เว้นแต่จะลาออกจากตำแหน่งเอง หรือถูก รัฐสภาขับให้ออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

2. การให้หลักประกันในเรื่องความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ประเทศส่วนใหญ่ให้ข้าราชการตุลาการต้องเกษียณอายุเมื่อถึงเวลาหนึ่ง แต่ในระหว่างที่ยังไม่เกษียณอายุนั้น การให้ข้าราชการตุลาการพ้นจากตำแหน่งมีกระบวนการที่ค่อนข้างยาก เพื่อเป็นหลักประกันว่า ข้าราชการตุลาการจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หากตัดสินใจไปแล้วไม่ตรงความประสงค์ของฝ่ายอื่น

3. การให้หลักประกันในเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการที่สูง เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการตุลาการต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด

4. การให้ข้าราชการตุลาการบริหารงานและปกครองกันเอง วิธีการนี้อธิบายโดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับวิชาชีพ ในหัวข้อก่อนได้ว่าคุณคณินวิชาชีพนั้นจะทราบถึงงานและประโยชน์หรือผลกระทบต่อประชาชนได้ดีกว่าผู้อื่น ส่วนเหตุผลของแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ ข้าราชการตุลาการก็คือ ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ถือหลักว่าการบริหารงานศาล ตลอดจนการดูแลบังคับบัญชาข้าราชการตุลาการนั้น เป็นอำนาจอิสระของฝ่ายตุลาการ ในประเทศเหล่านี้จึงไม่มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นมาดูแลในเรื่องธุรการของศาล ในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีกระทรวงยุติธรรม แต่ศาลไม่ได้สังกัดกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นงานประเภทราชทัณฑ์ ตำรวจและการตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่นมีศาลสูงสุดเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานธุรการของศาลทุกศาล ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่ยังคงให้ฝ่ายบริหารเข้ามาดำเนินงานธุรการของศาลนั้น ก็จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่า การดำเนินงานของฝ่ายบริหารในเรื่องงานธุรการศาลนั้นจะไม่มีผลเข้ามาแทรกแซงการใช้ อำนาจอันเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ

5. การให้เกียรติและเคารพยกย่องข้าราชการตุลาการ การที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้เกียรติและเคารพยกย่องข้าราชการตุลาการ ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า หลักในเรื่องความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการนั้นได้รับการเคารพด้วย ในทางตรงข้าม ถ้ามีการดูหมิ่นดูแคลนข้าราชการตุลาการโดยไม่ให้การเคารพยกย่องเท่าที่ควร ประชาชนทั่วไปก็อาจนึกว่า ข้าราชการตุลาการนั้นก็เพียงข้าราชการระดับเล็ก ๆ ที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นแน่แท้ ดังนั้นจะไปเชื่อได้อย่างไรว่า ข้าราชการตุลาการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ของตน

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่น ๆ อีกที่ต่างประเทศใช้ในการให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับได้มีบทบัญญัติเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ โดยยืนยันในหลักการว่าอำนาจตุลาการหรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นของสถาบันตุลาการโดยเฉพาะ การจัดตั้งสถาบันอื่นขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ไม่อาจทำได้ และการให้มีองค์การที่เรียกว่า "คณะกรรมการตุลาการ" หรือ "ก.ต." ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน หลักการนี้มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ย้ายและถอดถอนข้าราชการตุลาการ การแต่งตั้ง โยกย้ายและถอดถอนข้าราชการตุลาการ จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการก่อน รวมตลอดทั้งการเลื่อนตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการตุลาการด้วย

จะเห็นได้ว่า ความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นไปโดยความเรียบร้อยและเป็นธรรม เพื่อให้สถาบันข้าราชการตุลาการเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง หากสถาบันข้าราชการตุลาการไม่มีความเป็นอิสระ ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจ เกิดความระส่ำระสาย ไม่เชื่อมั่นว่าตนจะได้รับความเป็นธรรม ในสังคมระหว่างประเทศก็อาจไม่เชื่อถือสถาบันข้าราชการตุลาการของเรา ทำให้ความสัมพันธ์ติดต่อกับต่างชาติในเรื่องต่าง ๆ ต้องติดขัดชะงักงันไปหมดได้

ค. รูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดี

จากแนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพและความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ ดังได้กล่าวไปแล้วว่าข้าราชการตุลาการในฐานะวิชาชีพสาขาหนึ่ง จำเป็นต้องมีกลไกที่ใช้ในการส่งเสริมและควบคุมทั้งในส่วนของมาตรฐานแห่งวิชาชีพ และการประพฤติปฏิบัติตนของบุคคลร่วมวิชาชีพ อาจเป็นในรูปแบบบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ จรรยาวิชาชีพ หลักหรือคติธรรม อุดมการณ์หรือจริยธรรม เป็นต้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจแห่งวิชาชีพให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ในกรณีของข้าราชการตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและมีคณะกรรมการตุลาการเป็นหลักประกันอยู่ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่

อาจเข้าไปเกี่ยวข้องให้คุณให้โทษได้ จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการตุลาการทุกคนที่จะต้องระมัดระวังให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ด้วยความยุติธรรม

หลวงสุทธีวาทนฤพนธ์¹ ได้อธิบายไว้ว่า ผู้ที่จะเป็นข้าราชการตุลาการที่ดีนั้น จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติทั้ง 4 ประการ ได้แก่ จันทาคติ คือ ความรักใคร่พอใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากความรักใคร่พอใจในรูปสมบัติของคู่กรณี ในกลางการที่มีผู้นำมาให้ เป็นต้น โทสาคติ คือ ความโกรธ ความพยาบาท อาฆาตจองเวร ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้เพราะความไม่พอใจในกริยาวาจาและท่าทางของคู่กรณี หรือเพราะความที่เคยมีเรื่องผิดน่องหมองใจกันมาแต่ก่อน เป็นต้น ภัยาคติ คือ ความกลัวในภัยที่จะเกิดขึ้นแก่ตน เช่นกลัวว่าคู่กรณีเป็นคนมีอำนาจ ถ้าถูกตัดสินให้แพ้คดี ตนอาจได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น โมหาคติ คือ ความหลงใหล ความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เพราะความไม่รอบรู้ หรือสติปัญญาอันไม่รอบคอบ หรือความไม่ละเอียดถี่ถ้วน เป็นต้น

จำรัส เหมะจาร์² ได้ให้ความเห็นว่า จันทาคติ โทสาคติ และ โมหาคติ เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากอารมณ์ภายในของข้าราชการตุลาการเอง และอาจมีทางที่จะแก้ไขได้ด้วยความรู้สึกฝ่ายสูงในจิตใจ ประกอบกับความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการตุลาการแต่ละคน แต่ส่วนภัยาคติ เป็นเรื่องที่มีมูลมาจากเหตุหรือปัจจัยภายนอก การให้ข้าราชการตุลาการมีอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณาพิพากษาคดีและการมีคณะกรรมการตุลาการเป็นหลักประกันอยู่ เป็นหลักการที่มุ่งขจัดภัยาคติ ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตุลาการ

พลสรุปได้ว่า รูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดีควรจะมีปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความยุติธรรมปราศจากอคติทั้ง 4 ประการ อันเป็นบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่การงาน (task role) แต่การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ไม่เพียงแต่อยู่ที่การให้ความเที่ยงธรรมแก่

¹หลวงสุทธีวาทนฤพนธ์. "ประวัติศาสตร์กฎหมาย". เอกสารประกอบคำบรรยายชั้นปริญญาตรี (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2516). หน้า 46.

²จำรัส เหมะจาร์. "การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการกับความมั่นคงภายในประเทศ". (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2519-2520). หน้า 9.

คู่ความเท่านั้น หากแต่อยู่ที่คู่ความและประชาชนเชื่อถือและศรัทธาในข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการเพียงใดด้วย นั่นก็คือ รูปแบบของข้าราชการตุลาการที่ดีจะต้องมีบทบาทในเชิงสังคม (social role) หรือในการครองตนในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อถือในข้าราชการตุลาการและสถาบันตุลาการไว้อย่างไม่เสื่อมคลาย เป็นเรื่องของวินัยข้าราชการตุลาการซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายการตุลาการ แต่ด้วยเหตุที่วินัยดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ภายหลังจากคณะกรรมการตุลาการจึงได้จัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการตุลาการขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการตุลาการ และตะติะยุติธรรม ตลอดจนบุคคลผู้เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตน

ง. ระบบโครงสร้างของศาลในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน และศาลเป็นผู้พิพากษาคดีในพระปรมาภิไธย ดังนั้นการออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยศาล จึงเป็นไปโดยทัดเทียมกันทั่วราชอาณาจักร จะอยู่ที่ใดก็ตามใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน จะมีคดีใด ๆ เกิดขึ้นก็ตาม อาจร้องขอความเป็นธรรมได้จากศาลยุติธรรมเช่นเดียวกันทั้งหมด และเนื่องจากระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันมีรูปแบบตามแนวของระบบประมวลกฎหมาย (Code Law System หรือ Civil Law) ทั้งนี้เพราะมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ โดยจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ โดยมีข้อความทำวถึงกันได้ ระบบประมวลกฎหมายนี้เป็นที่นิยมแพร่หลายกันในประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นล้นหลาม ประเทศไทยรับเอาอิทธิพลของระบบประมวลกฎหมายนี้มาในช่วงที่มีการปฏิรูปกฎหมายไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันจึงเป็นระบบประมวลกฎหมายที่จัดเข้าไว้ในกลุ่มกฎหมายโรมาน-เยอรมันนิค ซึ่งแพร่หลายอยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรปเช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายไทยในปัจจุบันจะเป็นระบบประมวลกฎหมาย แต่เป็นระบบกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเป็นของตัวเอง หากได้เป็นแบบหรือเป็นระบบของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะไม่ เป็นการรวบรวมเอาหลักกฎหมายของนานาประเทศที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมเข้ามาไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากปัจจัยหลาย ๆ ประการทั้งทางด้านการเมือง ที่ว่าไทยต้องพยายามหาทางที่จะให้ได้เอกราชทางศาลคืนมาและพยายามที่จะให้รอดพ้นจากการยึดครองของประเทศมหาอำนาจคือ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีอิทธิพลในภาคพื้น

เอเชียในขณะนั้น เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้รูปแบบกฎหมายไทยมีลักษณะเป็นประมวลกฎหมาย แต่รับเอากฎหมายของอังกฤษซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มาใช้ด้วย อาจ เนื่องจากในขณะที่ทำกรปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น คนไทยได้จบการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษเป็นจำนวนมาก

โดยที่โครงสร้างของกฎหมายจะเป็นตัวกำหนดระบบโครงสร้างของศาล จาก ลักษณะพิเศษของกฎหมายไทยที่ไม่ได้รับเอาแนวความคิดเรื่องกฎหมายมหาชนเข้ามาอย่างเป็นระบบ ไทยจึงไม่ต้องแยกคดีระหว่างรัฐกับรัฐหรือรัฐกับเอกชน โบราณกาลปกครอง และคดีระหว่างเอกชน กับเอกชนจึงจะขึ้นศาลยุติธรรมเหมือนบางประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายในภาคพื้นยุโรปแต่ อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายของไทยจึงมีโครงสร้างของศาลเดียว คือมีศาลยุติธรรมที่จะพิจารณา พิพากษาคดีที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรเช่นเดียวกันเพียงศาลเดียว โดยแยกอำนาจหรือคดีเป็น 2 ประเภท คือศาลแพ่ง และศาลอาญา และมีการจัดแบ่งเขตอำนาจและลำดับชั้นของศาลไว้ใน พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ระบบโครงสร้างของศาลในปัจจุบันกำหนดให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรมของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ส่วนกระทรวงยุติธรรมมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 สำนักงาน 1 กรม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2525 ข้อ 22 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2517 คือสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม บังคับคดี และสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ

ในหัวข้อต่อไปจะได้กล่าวถึงวินัย ความหมายและขอบเขต ตลอดจนแนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวินัย โดยทั่วไป

ความหมายและขอบเขตของคำว่าวินัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่นักศึกษามหาวิทยาลัย รามคำแหง เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2520 ความว่า "อิสรภาพกับวินัย ซึ่งดูเผิน ๆ เหมือนกับเป็น สิ่งตรงข้ามกันนั้น แท้จริงเป็นของคู่กัน ทั้งจำเป็นต้องใช้ควบคู่กันเพื่อให้ควบคุมกันอยู่เสมอ มิฉะนั้น

จะหวังผลที่อันพึงประสงค์ไม่ได้ อย่างท่านทั้งหลายซึ่งมีความรู้ ความคิด ลัทธิปรัชญาที่จะสร้างประโยชน์ได้พร้อมมูลอยู่นี้ ถ้าขาดวินัยก็อาจปล่อยตัวปล่อยใจให้เป็นไปตามความละดวงกลบายทำให้สูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้ไปเปล่า ๆ เท่ากับเบียดเบียนทำลายตนเองและทำลายผู้อื่นให้เสียหายด้วยอย่างน่าตำหนิที่สุด เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้วินัยบังคับ คือบังคับให้ทำความดี ความเจริญให้แก่ตน และเพื่อแผ่ความเจริญนั้นแก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย”

จากพระบรมราโชวาทดังกล่าวจะเห็นว่า วินัยเป็นเรื่องดีที่ทุกคนจะต้องมีให้ได้ วินัยจึงต้องถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเป็นเครื่องกำกับความประพฤติเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการ แต่โดยที่วินัยมีอยู่มากมายหลายข้อจนเกือบจะเรียกได้ว่าข้าราชการต้องมีวินัยอยู่ทุกอย่างก้าว และหากไม่ทำตามก็มีบทบัญญัติไว้ว่าจะต้องถูกลงโทษต่าง ๆ นานา ข้าราชการจำนวนมากจึงมองวินัยว่าเสมือนเดงหนามที่คอยจะทิ่มแทงอยู่ทุกวัน เวลาตลอดชีวิตราชการอันยาวนานของตน และมีทัศนคติต่อวินัยในทางลบ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องบังคับใจ เป็นสิ่งปฏิบัติยากต้องฝืนใจจึงจะทำได้ ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว วินัยคือส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของชีวิตของตัวเองและคนรอบข้างทุกคน ดังนั้น จึงควรที่จะทำความเข้าใจกับวินัย โดยจะเริ่มจากความหมายและขอบเขตของวินัย

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษ “discipline” ซึ่ง Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายว่า discipline คือ

1. การฝึกอบรมซึ่งจะพัฒนาการควบคุมตนเอง อนุรักษหรือความเป็นระเบียบ และประสิทธิภาพ (Training that develops self-control ; or orderliness and efficiency)
2. ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง ความประพฤติที่เป็นระเบียบ (The result of such training : self-control : orderly conduct)
3. การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม (Acceptance of submission to authority and control)
4. ปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ (Treatment that corrects or punishes)

Joseph Kingsbury¹ ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล อาจทำได้โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยการลงโทษ หรือโดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม ให้มีความรับผิดชอบ

Edwin Flippo² ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึงการใช้มาตรการลงโทษ ซึ่งเป็นหนทางระงับพฤติกรรมที่องค์การไม่พึงปรารถนา ด้วยเหตุนี้วินัยจึงจัดเป็นการจูงใจในทางลบ (negative motivation) การลงโทษทางวินัยอาจทำได้โดยการกล่าวตำหนิ (reprimand) ให้งาน (lay-off) และตัดเงินเดือน (fines) ซึ่งเป็นวิธีตรงข้ามกับการจูงใจในทางบวก (positive motivation) ที่ใช้วิธีกล่าวชม (praise) ให้มีส่วนร่วมในการทำงานหรือรับตำแหน่งสำคัญ ๓ (participation) เบี้ยขยัน (incentive pay)

Dale Beach³ ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึงการควบคุมและหล่อหลอมพฤติกรรมทั้งโดยวิธีการให้รางวัลและการลงโทษ วินัยในทางบวก หมายถึงมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะสร้างทัศนคติที่ดีต่อองค์การให้เกิดขึ้นในหมู่คนในองค์การ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเป็นไปด้วยความสมัครใจ ซึ่งเป็นการจูงใจในทางบวก การจูงใจเช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำที่ดีและการจัดระบบบริหารองค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่า องค์การต่าง ๆ ไม่นิยมนำวินัยทางบวกมาใช้ ทั้งนี้หากผู้บังคับบัญชาใช้เวลาและความพยายามอย่างจริงจัง วินัยในทางบวกน่าจะได้ผลดีกว่าการบังคับหรือขู่เข็ญด้วยการลงโทษ โดยทั่วไปนิยมใช้วินัยทางลบเพื่อบังคับให้คนในองค์การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ

¹ Joseph B. Kingsbury. Personnel Administration for Thai Students (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975). P.52.

² Edwin B. Flippo. Principles of Personnel Management (New York : Mc Graw-Hill Book. Co., 1966). P.379.

³ Dale S. Beach. Personnel :: The Management of People at Work (New York : The Macmillan Co., 1971). PP.603-605.

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ให้ความหมายว่า วินัยคือระเบียบแบบแผน ที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ร่วมกันปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น

อุทัย หิรัญโต² ให้ความหมายว่า วินัยคือทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่บางคณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ประวิม ฒ นคร³ อธิบายความหมายของวินัยเป็น 2 ทาง คือความหมายในทางรูปธรรม และในทางนามธรรม ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์การในหมู่ ในเหล่า ส่วนความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในรูปการควบคุมตนเอง หรือยอมรับ หรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา หรือมีความเป็นระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน

จากความหมายของคำว่า "วินัย" ที่ได้เสนอมาช้างต้น จะเห็นว่าความหมายและขอบเขตของวินัยอธิบายได้ในหลายแง่มุมคือ อาจมองว่าเป็นข้อปฏิบัติ กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน คำสั่ง มาตรการลงโทษ หรือทัสถาน ซึ่งมีไว้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เพื่อระงับพฤติกรรมที่องค์การไม่พึงปรารถนา หรือเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย สำหรับวิธีการที่จะทำให้เกิดวินัย ก็อาจกระทำได้โดยอาศัยการฝึกอบรม การควบคุม การลงโทษ หรือการทำให้เกิดการยอมรับ เป็นต้น

สำหรับการที่จะทำให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในขอบเขตและจุดมุ่งหมายของวินัยเป็นเรื่องของการรักษาวินัย ซึ่งมีลักษณะและวิธีการโดยทั่วไปอยู่ 2 วิธี คือ การส่งเสริมและจูงใจให้มีการรักษาวินัยโดยสมัครใจหรือวินัยในตนเอง และวิธีบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ กฎหมายหรือวินัยบังคับ

¹สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช. 2523). หน้า 221.

²อุทัย หิรัญโต. หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์. 2523). หน้า 168.

³ประวิม ฒ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.. 2528). หน้า 23-25.

ก. วินัยในตนเอง (self-discipline)

เป็นการทำให้คนมีวินัยโดยวิธีจูงใจ เป็นวิธีการรักษาวินัยแบบเสริมสร้าง (constructive discipline) และป้องกัน (preventive discipline) หรือเรียกว่า วินัยทางบวก หรือในทางนิมิต (positive discipline) เพื่อให้เกิดวินัยในตนเอง (self-discipline) ในทางทฤษฎีถือว่าวิธีการส่งเสริมและจูงใจให้มีการรักษาวินัยโดยสมัครใจตรงกับหลักการบริหารสมัยใหม่ กล่าวคือมีวัตถุประสงค์ให้คนรู้จักควบคุมตนเอง มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ และการจูงใจให้คนมีวินัยโดยใจสมัครย่อมจะราบรื่น เรียบร้อย ได้ผลจริงจั่งและยั่งยืนกว่า โดยการถูกบังคับให้จำต้องปฏิบัติตามวินัย

สำหรับแนวทางในการจูงใจให้ข้าราชการมีวินัย¹ อาจทำได้โดยการสร้างปัจจัยที่ส่งเสริมวินัยได้แก่การใช้ภาวะผู้นำ การฝึกอบรม และวิธีสร้างเงื่อนไข โดยที่ภาวะผู้นำเป็นศาสตร์และศิลป์แขนงหนึ่งที่อยู่การศึกษาและฝึกปฏิบัติได้ เป็นสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาควรให้ความสนใจ กล่าวคือผู้บังคับบัญชาต้องระมัดระวังให้เป็นตัวอย่างของผู้มีวินัยที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องสร้างศรัทธาในตัวผู้บังคับบัญชา ในงานที่ทำ และในสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนนำไปในทางที่ดี นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการฝึกอบรมเพื่อให้มีวินัย ปัจจัยสุดท้ายของการส่งเสริมวินัยก็คือ การสร้างเงื่อนไขให้มีวินัย ด้วยการสร้างความสำนึกในหน้าที่ สร้างจรรยาวิชาชีพหรือจริยธรรมหรือให้ตั้งปณิธาน เป็นต้น

แนวทางป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย อาจทำได้โดยการให้ความรู้แก่ข้าราชการในเรื่องระเบียบแบบแผนต่าง ๆ การบงคับคุมกันข้าราชการจากอิทธิพลบีบบังคับ ผู้บังคับบัญชาควรให้การดูแลข้าราชการให้พ้นจากสิ่งชักนำให้กระทำผิดวินัยหรือด้วยการสร้างทางระบายอารมณ์ของข้าราชการ อาจจัดให้เป็นกระบวนการที่เป็นทางการ เช่น การอุทธรณ์ การร้องทุกข์หรือกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การจัดทำตู้รับฟังความเห็น การจัดวารสารสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน เป็นต้น

ข. วินัยบังคับ (authoritarian discipline)

เป็นวิธีบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับกฎหมาย โดยการควบคุมดูแลกำกับ

¹ประวิม ฒ นคร. คู่มือการรักษาวินัยสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 68-97.

ตรวจตราอย่างใกล้ชิดมีการวางมาตรการการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอันเป็นกระบวนการของวินัยบังคับ หรือเรียกว่าวินัยทางลบ หรือวินัยแบบนิเสธ (negative discipline) หรือทัณฑ์วินัย (punitive discipline) มุ่งไปในทางปราบปราม การรักษาวินัยด้วยวิธีนี้จะกระทำโดย กำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่ง และใช้มาตรการลงโทษ

การรักษาวินัยโดยวิธีนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารขององค์การในระยะยาว เพราะข้าราชการจะพยายามปฏิบัติงานเพียงเพื่อให้ตนอยู่รอดไปวัน ๆ เท่านั้น ผลงานที่ได้จึงไม่เต็มที่ เพราะขาดกำลังใจ มีแต่ความเกรงกลัวข้าราชการจะรักษาระดับการปฏิบัติงานของตนก็เพียง เห็นระดับต่ำสุดของการที่จะพ้นจากการลงโทษเท่านั้น¹

อย่างไรก็ตาม การรักษาวินัยเป็นเรื่องของการควบคุมจิตใจ นิสัยใจคอของคน เราไม่เหมือนกันทุกคน วิธีการรักษาวินัยแบบเดียวย่อมจะเหมาะสมสำหรับทุกกรณีไปไม่ได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการที่จะดำเนินการให้การรักษาวินัยได้ผลดีที่สุดนั้น ต้องกระทำทั้งสองทางประกอบกัน โดยนัยดังกล่าวแล้วข้างต้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรสนใจดำเนินการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย โดยวิธีการในทางเสริมสร้างและป้องกันเป็นอันดับแรก เพื่อข้าราชการจะได้ไม่ทำผิด ส่วนวิธีบังคับหรือปราบปรามก็ต้องกระทำควบคู่กันไปด้วย แต่ไม่ใช่คอยทำแต่ในทางบังคับหรือปราบปรามเพียงทางเดียว

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัย

ในหัวข้อนี้ได้รวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยบางประการ เริ่มจากแนวความคิดเกี่ยวกับจริยธรรม ในฐานะเงื่อนไขส่งเสริมวินัย โดยจะอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของจริยธรรมในการส่งเสริมและจูงใจให้เกิดวินัยในตนเอง จากนั้นจะได้สรุปถึงมูลเหตุของการกระทำผิดวินัยว่าเกิดจากมูลเหตุหลักที่ตัวข้าราชการประการหนึ่ง กับมูลเหตุจากปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่ง แนวความคิดสุดท้ายที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้ คือ การดำเนินการทางวินัยในส่วนของความหมาย วัตถุประสงค์และหลักการ ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย หลักในการพิจารณาลงโทษ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. หน้า 223.

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับสถาน โทษทางวินัย ตลอดจนการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ก. จริยธรรมในฐานะเงื่อนไขส่งเสริมวินัย

การสร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการมีวินัยโดยสมัครใจหรือวินัยในตนเอง (self - discipline) อันเป็นแนวทางส่งเสริมและจูงใจให้มีการรักษาวินัย อาจกระทำได้โดยการสร้างเงื่อนไขอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อาทิ การสร้างความล้าหนักในหน้าที่ การสร้างจรรยาวิชาชีพ หรือจริยธรรม หรือการให้ตั้งปณิธาน เป็นต้น ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเฉพาะจริยธรรม ในฐานะเงื่อนไขส่งเสริมวินัย ด้วยเห็นว่า เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาดังกล่าวก่อนของข้าราชการตุลาการ เกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า "จริยธรรม" มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ให้ความหมายว่า จริยธรรม (ethic) หมายถึง บรรทัดฐานทางศีลธรรม (moral philosophy) ที่มีข้อกำหนดทางศีลธรรมเป็นมาตรฐานแห่งความประพฤติของบุคคลในสังคมแต่ละอาชีพแต่ละองค์การ จริยธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติหรือแนวปฏิบัติส่วนตัวและหน้าที่ทางศีลธรรม อันเป็นมาตรฐานคุณความดีและความจริง นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่จะต้อง เคารนและยอมรับสิ่งที่ถูกหรือสิ่งที่ผิด

ชิตติยา กรรณสูต² อธิบายว่า จริยธรรมเป็นสิ่งที่สมาคมวิชาชีพแต่ละสาขาทั้งในและนอกประเทศมักจะกำหนดจรรยาวิชาชีพของตนขึ้นในรูปของจริยธรรม (code of ethics) อันประกอบด้วยข้อปฏิบัติที่พึงกระทำและพึงละเว้น เพื่อธำรงไว้ซึ่งมาตรฐานแห่งวิชาชีพนั้น ๆ แม้ว่าแต่ละสมาคมอาจจะใช้ชื่อเรียกต่าง ๆ กันไป แต่ก็มี ความหมายในทำนองเดียวกันนี้ แม้ว่าจริยธรรมหรือจรรยาวิชาชีพจะเป็นเพียงแนวชี้นำการปฏิบัติที่ถูกต้องก็ควร ไม่มีอำนาจใช้บังคับหรือให้คุณให้โทษได้แบบกฎหมายก็ตาม แต่ก็อาจมีการให้คุณให้โทษได้โดยการกระทำทางสังคม (social sanction)

¹สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารบุคคลแผนใหม่. หน้า 224.

²ชิตติยา กรรณสูต. "การทำงานเป็นทีมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน". ใน บทความทางวิชาการ การบริหารธุรกิจ ที่ระลึกครบ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์. อุทัย เลาทวีเชียร และประธาน คงถนิตติศึกษากร บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2530). หน้า 337-338.

โดยสมาชิกในกลุ่มและอาจจะโดยสังคมภายนอกด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กลุ่มหรือสังคมมีความผูกพันยึดเหนี่ยวกันแน่นแฟ้น และจริยธรรมข้อนั้นสอดคล้องกันอย่างดีกับค่านิยมที่ยึดถือกันเหนียวแน่นในสังคม เพราะแท้ที่จริงแล้ว จริยธรรมก็คือส่วนหนึ่งของค่านิยมทางด้านศีลธรรมของสังคมนั้นเอง แต่จริยธรรมบางอย่างซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสาธารณชน อาจจะขอให้ออกเป็นกฎหมายรองรับก็ได้

พอสรุปได้ว่า จริยธรรมเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น โดยสมาคมวิชาชีพแต่ละสาขา ในรูปของมาตรฐานแห่งความประพฤติของบุคคลร่วมวิชาชีพ จริยธรรมคือส่วนหนึ่งของค่านิยมทางด้านศีลธรรมของสังคม ประกอบด้วยข้อปฏิบัติที่พึงกระทำและพึงละเว้น เพื่อส่งเสริมและควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ สำหรับสภาพบังคับของจริยธรรมของแต่ละวิชาชีพอาจแตกต่างกันออกไปตามแต่ลักษณะการรวมตัวของสมาคมวิชาชีพแต่ละแห่ง จริยธรรมของบางกลุ่มวิชาชีพอาจไม่มีสภาพบังคับ เช่น จริยธรรมของสมาคมมนุษยวิทยาแห่งสหรัฐอเมริกา พฤติบัญญัติของสมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย หรือจรรยาบรรณของสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในขณะที่บางกลุ่มก็มีสภาพบังคับโดยกลุ่มนั้นเอง เช่น จริยธรรมของอาจารย์และนักวิชาการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บ้างก็มีสภาพบังคับโดยกฎหมายบ้านเมือง เช่น มารยาทแห่งวิชาชีพวิศวกรรม มารยาทแห่งวิชาเวชกรรม

จะเห็นว่าจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องช่วยกันปลูกฝังให้มีขึ้นในจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน ด้วยเหตุว่าจริยธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในอันที่จะช่วยส่งเสริมและจูงใจให้เกิดวินัยในตนเอง และเป็นความจริงที่ว่าจริยธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมทางศีลธรรมของสังคมจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคล คนเรานั้นไม่สามารถจะแยกความประพฤติในองค์การซึ่งมีต่อการบริหารออกจากพฤติกรรมหรือศีลธรรมในทางส่วนตัวได้ ดังนั้น จึงนำเอาค่านิยมและจริยธรรมที่เคยกำหนดพฤติกรรมส่วนตัว เข้าไปใช้เป็นคุณค่าจริยธรรมในการปฏิบัติงานด้วย

ข. มูลเหตุของการกระทำผิดวินัย

การศึกษาวิเคราะห์ถึงมูลเหตุของการกระทำผิดวินัย เป็นเรื่องลึกลับซับซ้อนอันเกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ในเรื่องนี้ ได้มีผู้กระทำการศึกษาไว้ดังนี้

เมตต์ เมตต์การุณจิต¹ อธิบายว่าการกระทำผิดวินัยเกิดจากสาเหตุใหญ่ ๓ 5 ประการ คือ พฤติกรรมของตนเอง เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริหารราชการ และสภาพทางจิตใจ
 มนูญ พาหิระ² ให้ทัศนะเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 ในวงราชการ ซึ่งเป็นการกระทำผิดทางวินัยอย่างหนึ่งมีโทษอย่างรุนแรงทั้งทางวินัยข้าราชการ
 และทางอาญาแผ่นดิน โดยแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๓ คือมูลเหตุหลัก ได้แก่กิเลส โอกาส สิ่งจูงใจ
 ความเสี่ยงภัย และมูลเหตุรอง ได้แก่เศรษฐกิจและการครองชีพ การเมือง ระบบบริหารราชการ
 สังคมและวัฒนธรรม กฎหมาย

ผลการวิจัยของสำนักงาน ก.พ. โดย ดร. เครือวัลย์ สิมอภิชาติและคณะ³
 อธิบายถึงสภาพและปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยในด้านต่าง ๆ ได้แก่ด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา
 ประเทศ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านสังคม วัฒนธรรม และจริยธรรม ด้านประชากรและ
 คุณภาพชีวิต ตลอดจนระบบราชการที่มีผลกระทบต่อการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ

มูลเหตุของการกระทำผิดวินัย หรือ สภาพและปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยในด้าน
 ต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการกระทำผิดวินัยจากทัศนะของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านข้างต้น ยังคง
 เป็นความจริงในปัจจุบัน ในที่นี้จะพิจารณามูลเหตุของการกระทำผิดวินัยว่าเกิดจากมูลเหตุหลัก 2
 ประการ คือ จากตัวข้าราชการ และจากปัจจัยภายนอก

1. มูลเหตุจากตัวข้าราชการ เป็นผลมาจากสภาพทางจิตใจที่ก่อให้เกิดพฤติ
 กรรมที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ อาจเนื่องมาจากค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง การเอาแบบอย่างกัน
 ในการบริโภค ทำให้ต้องพยายามชวนชวยที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ถ้าหากหารายได้ด้วยวิธีสุจริตไม่

¹เมตต์ เมตต์การุณจิต. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ).

(กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช. 2525). หน้า 17.

²มนูญ พาหิระ. "ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ". วารสารข้าราชการ
 32 (มิถุนายน 2530). หน้า 23.

³เครือวัลย์ สิมอภิชาติ และคณะ. "การศึกษารูปแบบการล้าร้างวินัยข้าราชการ และ
 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระทำวินัยของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข"
 เล่ม 2. รายงานการวิจัย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.. 2530). หน้า 132.

ได้ อาจจะพยายามหาโอกาสที่จะกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ ถ้าหากโอกาสดีหรือว่ามีโอกาสดี และมีสิ่งจูงใจมีความเล็งภัยน้อย ก็เป็นสิ่งที่ยุให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต อันอาจมีทางที่จะแก้ได้ด้วยการเสริมสร้างวินัยในตนเองให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ บลุกฝัง ค่านิยมที่ต้งามให้เกิดขึ้นในตัวข้าราชการแต่ละคน

2. มูลเหตุจากปัจจัยภายนอก ได้แก่สภาพเศรษฐกิจและการครองชีพ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ระบบบริหารราชการ บััจจยต่าง ๆ เหล่านี้มีขอบเขตกว้างขวางยากแก่การควบคุม มักพบอยู่เสมอไม่น้อยที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต เมื่อถูกจับได้ก็จะอ้างเสมอว่าเป็นเพราะมีรายได้น้อยไม่เพียงพอกับรายจ่าย แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือว่าในเรื่องรายจ่ายของผู้กระทำผิดประพฤติมิชอบนั้นเขามีรายจ่ายที่เหมาะสมเพียงไร คำว่า "เหมาะสม" ในที่นี้หมายถึง รายจ่ายที่เหมาะสมแก่สภาพหรือว่าเหมาะสมแก่ฐานะของเขาหรือไม่ ที่มักพบว่าเป็นปัญหา ก็คือจะพบว่าข้าราชการบางคนมีรายจ่ายที่ไม่เหมาะสม เพราะฉะนั้น การที่เป็นมูลเหตุที่เหมาะสมที่ทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ คือ ใ้เขาหารายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่ายที่อยากจ่าย ในกรณีของการกระทำผิดวินัยอันมีมูลเหตุเนื่องมาจากการเมืองนั้น อาจเกิดขึ้นในลักษณะที่นักการเมืองมาร่วมกับข้าราชการประจำ แสวงหาผลประโยชน์ด้วยการทุจริตประพฤติมิชอบ จะเห็นว่าการผิดกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นักการเมืองที่มีคุณธรรม ข้าราชการประจำไม่กระทำผิดวินัย เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าโอกาสที่ข้าราชการทำทุจริตเป็นเพราะได้รับความร่วมมือจากนักการเมือง หรือร่วมมือกับนักการเมืองนั่นเอง ส่วนกรณีของปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดการกระทำผิดวินัย ได้แก่ ค่านิยมมุ่งเพื่อขอสิ่งฟุ่มเฟือย ในวัตถุต่าง ๆ การมีแหล่งอบายมุข การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในทางที่ผิด ความไม่มีระเบียบ และการยกย่องคนรวย จึงควรที่จะเสริมสร้างวินัยของข้าราชการด้วยแนวทางของพุทธศาสตร์ ให้ทำความดีละเว้นความชั่ว ทำจิตใจให้บริสุทธิ์ มีค่านิยมในคุณงามความดีเป็นหลักเหตุและผล มิใช่ถือความลุ่มหลงวัตถุเป็นวิถีทางแห่งชีวิตเท่านั้น บััจจยประการสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือระบบบริหารราชการ มีลักษณะบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างวินัยข้าราชการ และอาจเป็นมูลเหตุให้เกิดการกระทำผิดวินัยขึ้นได้ ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็น 3 ส่วน คือ การแบ่งส่วนราชการ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ หลักและวิธีการบริหารราชการ เริ่มจากการแบ่งส่วนราชการมีการแบ่งการ บััจจยตามลำดับชั้น แม้ว่า จะเป็นระบบที่ดีแต่ก็ต้องอาศัยผู้บััจจยตามระดับชั้นที่จะต้องคอยช่วยกันดูแลผู้อยู่ใต้บััจจยตามอย่างใกล้ชิดและเคร่งระ ระเบียบวินัย จะพบว่าในหลาย ๆ ครั้ง

ได้มีความหละหลวมหรือปล่อยปละละเลยทำให้เกิดโอกาสในการทุจริต ส่วนในเรื่องของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ การที่ข้าราชการไม่รู้กฎระเบียบข้อบังคับ กฎหมายหรือระเบียบไม่ทันสมัย ก็มีผลกระทบต่อการทำงานผิดวินัย สุดท้ายจะกล่าวถึงหลักและวิธีการบริหารราชการ ได้กำหนดให้ ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและก่อให้เกิดผลดีแก่ทางราชการด้วยความเอาใจใส่ แต่โดยทางปฏิบัติแล้วข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเอาตัวรอดเท่านั้น คือการทำกฎ ระเบียบไว้ก่อน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประโยชน์คุ้มค่าน้อยลง

ดังนั้น การที่จะแก้ปัญหาคำผิดวินัยของข้าราชการ จำเป็นที่จะต้องเข้าใจ ถึงมูลเหตุของการกระทำผิดเสียก่อน แล้วจึงหาทางออกของปัญหาให้ตรงจุดเพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ข้อควรคำนึงในการพัฒนาวินัยข้าราชการก็คือไม่ควรจะ ทำเพียงออกกฎ ออกระเบียบ ซึ่งเป็นเรื่องของวินัยบังคับแต่ทางเดียว ควรที่จะดำเนินการในทาง ที่จะให้เกิดวินัยในตนเองด้วย

ค. การดำเนินการทางวินัย

การที่บุคคลอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ย่อมเป็นการยากที่จะให้ทุกคนปฏิบัติถูกต้อง ตามระเบียบและวินัยที่กำหนดไว้ได้โดยครบถ้วน ดังนั้น มักปรากฏว่ามีผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบวินัยอยู่ เสมอ เมื่อเกิดมีผู้กระทำผิดวินัยขึ้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับความผิดนั้น โดย รวดเร็วและยุติธรรม

การดำเนินการทางวินัย¹ หมายถึงกระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตาม กฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่าง การสอบสวนพิจารณาซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พินัยราชการ การให้ออกไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ตลอดจนการลงโทษ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปโดยยุติ ธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษและไม่ให้ลงโทษผู้ไม่มี ความผิด เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิด และเป็นไปโดยสุจริต

¹ ประวีณ ฅ นคร. คู่มือการรักษาวินัยสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 102.

ในการดำเนินการทางวินัย มีหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่
สำคัญของมาตรการทางด้านวินัย คือ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การ การปกป้องสิทธิ
ของข้าราชการ มาตรการทางด้านวินัยที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของข้าราชการ โดยทั่ว
ไป ควรประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้¹

1. กำหนดนโยบายและวิธีการอย่างชัดเจน เป็นแบบอย่างเดียวกันตลอดทั้งองค์
การ ผู้บริหารจะต้องพิจารณาว่ารูปแบบของข้าราชการที่ดีควรเป็นเช่นไร องค์การต้องการให้
ข้าราชการประพฤติตนอย่างไร และโดยวิธีใดจึงจะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
2. การแจ้งให้ทุกคนรู้จักข้อบังคับ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามระเบียบวินัย ในการนี้
จะต้องประกาศหรือแจ้งให้ข้าราชการ ได้รู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และข้อบังคับการลง
โทษในระหว่างที่มีการบรรจุใหม่ก็ควรอธิบายสาระสำคัญของระเบียบวินัย โดยเฉพาะ
ในเรื่องที่สำคัญให้ทราบ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมก็จะต้องชี้แจงหรือประกาศ
ให้ทราบด้วย
3. การมีข้อพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการทำผิดจริงเช่นเดียวกับหลักการทางกฎหมาย
คือจะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดจนกว่าจะได้พิสูจน์แล้วว่าผิดจริง และผู้ถูกกล่าวหาที่มีทางที่จะแก้ข้อ
กล่าวหาได้เช่นกัน เรื่องของข้อพิสูจน์นี้จะต้องเป็นหน้าที่ของผู้ทำการสอบสวน ที่จะต้องหาหลักฐาน
ให้ครบถ้วนเพื่อแสดงว่ามีการกระทำผิดวินัยจริง
4. ความสม่ำเสมอในการปฏิบัติ หมายความว่า ผู้กระทำผิดทุกคนจะได้รับการ
ลงโทษโดยไม่มีการยกเว้น เมื่อปฏิบัติต่อคนใดคนหนึ่งอย่างไรแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติต่อคนอื่น โดยหลัก
เกณฑ์เดียวกัน โดยไม่มีข้อยกเว้น ความไม่สม่ำเสมออาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากหัวหน้าหน่วยงานแต่ละ
หน่วยถือหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ผู้บังคับบัญชาบางคนอาจเห็นว่าการกระทำบางอย่างของผู้ใต้บังคับ
บัญชาของตน ไม่ผิดหรือ ไม่มีข้อเสียหายแต่อย่างใด แต่ผู้บังคับบัญชาก็คนหนึ่ง เห็นว่าการกระทำ
อย่างเดียวกันนั้นเป็นความผิดและต้องมีโทษทางวินัย ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาไม่ชอบผู้ใต้บังคับบัญชา

¹ประวิณ วัฒนศรี และเสนาะ ตีเยาว์. "วินัยบุคลากร" ใน การบริหารงานบุคคล
(กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526). หน้า
453-455.

บางคนแล้วพยายามจับผิด แต่เมื่อผู้ตั้งค้ำบัญชาบางคนที่มีความชอบพอเป็นพิเศษกระทำอย่างเดียวกันก็เห็นว่าไม่เป็นความผิด การแก้ไขความไม่สม่ำเสมอในการดำเนินการทางวินัย ควรแก้ด้วยการจัดให้มีการอบรมผู้บริหารบ่อย ๆ เพื่อให้มีความเข้าใจในเรื่องระเบียบวินัยในแนวเดียวกัน

5. การพิจารณาสิ่งแวดล้อม ในเรื่องเกี่ยวกับหลักความสม่ำเสมอ ในทางปฏิบัติ นั้น โดยทั่วไปเข้าใจว่าบุคคลสองคนที่ทำผิดอย่างเดียวกันจะได้รับการลงโทษเท่ากัน แต่ตามความเป็นจริงแล้วการลงโทษอาจไม่เท่ากัน เพราะสภาพแวดล้อมและส่วนประกอบที่ทำให้บุคคลประพฤติผิดวินัยอาจแตกต่างกัน จึงเป็นเหตุให้การลงโทษไม่เท่ากัน

6. ลักษณะการลงโทษ โดยปกติการลงโทษผู้ที่กระทำผิดทางวินัยมักจะกำหนดชั้นในลักษณะก้าวหน้าคือ เริ่มจากการลงโทษที่เบาที่สุด ไปถึงหนักที่สุด ตามที่ขยัดต่อกัน โดยทั่วไป ได้แก่ ว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจา ว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาและผู้กระทำผิดทำผิดหนักนไว้เป็นหลักฐาน ด้วยลายลักษณ์อักษร ตักเตือนด้วยลายลักษณ์อักษรเป็นหลักฐาน งดความดีความชอบประจำปี ตัดเงินเดือนหรือลดชั้นเงินเดือนหรือลดตำแหน่ง ให้ออกจากงานหรือปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่ความผิด

7. การกำหนดมาตรฐานและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษ ควรกระทำอย่างมีเหตุผลและเหมาะสม กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องสามารถปฏิบัติได้และ ไม่เป็นสิ่งเหลือวิสัยสำหรับบุคคลธรรมดาที่จะปฏิบัติตามได้

8. การมีสิทธิในการอุทธรณ์ ไม่ว่าจะบุคคลใดจะกระทำผิดวินัยหรือถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานว่ากระทำผิดทางวินัย หลักการพิจารณาโทษทางวินัยก็ถือหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันกับหลักการทางกฎหมาย ที่ว่าบุคคลผู้กระทำผิดจะต้องไม่ถูกตัดสินโดยผู้ถูกกล่าวหา คือหน้าที่ในการกล่าวหาว่ากระทำผิด กับหน้าที่ในการตัดสินใจว่ากระทำผิดจริงหรือไม่จะต้องแยกจากกัน โดยเด็ดขาด แต่ในเรื่องของระเบียบวินัยขององค์การ ไม่ได้ถือหลักเกณฑ์ทั้งหมดเสียทีเดียว กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาตามสายงานเป็นผู้ตัดสินว่ากระทำผิดจริงหรือไม่และเป็นผู้พิจารณาลงโทษเอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นหลักประกันว่าบุคคลผู้นั้นจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง จึงให้สิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะกระทำได้ โดยเสนอต่อผู้บริหารระดับที่สูงกว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรงขึ้นไป และการอุทธรณ์ต่อผู้บริหารระดับสูงยอมถือเป็นที่สุด

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย พอสรุปได้ว่าประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีกรณีกล่าวหาข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี

หน้าที่รับผิดชอบจะต้องศึกษาพิจารณาว่าความผิดที่เกิดขึ้นนั้นมีความร้ายแรงเพียงใด ถึงขั้นที่จะนำวินัยมาใช้หรือไม่ ข้อพิจารณาในขั้นนี้ควรคำนึงถึงเจตนาของการกระทำความผิด รายละเอียดแห่งความผิด ลักษณะของสภาพแวดล้อมแห่งการกระทำความผิด กรณีที่เกี่ยวข้อง และจำนวนครั้งแห่งความผิด

2. การรวบรวมข้อเท็จจริง เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาความผิดและดำเนินการในชั้นต่อไป

3. พิจารณาถึงลำดับขั้นของการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และดำเนินการลงโทษ

4. การติดตามผล เพื่อดูว่าการลงโทษนั้นสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่ อาจติดตามท่าทีและความประพฤติควรทำเป็นบันทึกอย่างเป็นทางการและมีหลักฐานสำหรับการลงโทษสถานหนัก และวิธีง่าย ๆ ไม่เป็นทางการสำหรับโทษสถานเบา

ในส่วนของ การลงโทษทางวินัย¹ ซึ่งเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการรักษาวินัย เป็นมาตรการในทางปราบปรามหลังจากใช้มาตรการทางป้องกันและเสริมสร้างแล้วยังไม่ได้ผลสมบูรณ์ เพราะไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบริ้อยทุกอย่าง ไม่มีการบริหารใดที่จะดีเลิศ ไม่มีระบบบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่ให้มีการกระทำความผิดเสียเลย ซึ่งจะหลีกหนีจากวิธีการลงโทษบางประการสำหรับการประพฤติดีหรือการทำงานที่ไม่ดีของคนในองค์การตลอดไปได้ ฉะนั้น วิธีการลงโทษจึงยังต้องมีอยู่ต่อไป เพื่อใช้สำหรับผู้ทำผิดวินัย

หลักในการพิจารณาการลงโทษ ควรยึดหลักทั่วไป 3 ประการ คือ²

1. ยุติธรรม คือ การลงโทษทางวินัยจะต้องให้ความยุติธรรม โดยให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสต่อสู้แก้ไขข้อกล่าวหา ในการสอบสวนก็ต้องมีกรรมการที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเชื่อถือได้ การดำเนินการสอบสวนจะต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรมมีหลักฐาน ประจักษ์พยานที่แจ้งชัดและควรเปิดโอกาสให้อุทธรณ์ได้

¹Stahl, Glenn O., Public Personnel Administration (5th ed., New York : Harper & Brothers Publisher 1962). P.371.

²สมาน รังสิโยภักดิ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. 2530). หน้า 99.

2. เป็นธรรม คือ การลงโทษนั้นจะต้องเป็นไปโดยเสมอหน้ากัน ผู้ใดกระทำผิดควรลงโทษ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ความผิดอย่างเดียวกันก็ควรได้รับโทษเท่ากัน แต่อาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษหนักเบาตามควรแก่กรณี โดยนำเอาองค์ประกอบอันมาพิจารณาด้วย เช่น ประวัติการทำงาน เจตนา เป็นต้น

3. จับพลัน คือ เมื่อมีผู้กระทำผิดขึ้น ต้องดำเนินการพิจารณาลงโทษโดยมิชักช้า เพื่อให้ผู้นั้นสำนึกในความผิด ผู้นั้นจะได้ตระหนักถึงโทษทัณฑ์ของการกระทำความผิดจะได้ไม่เอาเยี่ยงอย่าง หากไม่ดำเนินการทันทีจะทำให้วินัยขาดความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม ซึ่งหลักการนี้นักวิชาการเรียกกันว่า "กฎเตาร้อน" (The Hot Stove Rule)¹ หมายความว่า การดำเนินการทางวินัย ควรมีลักษณะเดียวกับโทษที่บุคคลได้รับจากการไปแตะถูกเตาที่กำลังร้อน ๆ กล่าวคือ การที่จะดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำผิดจะต้องมีการเตือนและบอกให้รู้ถึงกฎระเบียบล่วงหน้า ต้องลงโทษทันทีและมีความคงเส้นคงวา

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทางวินัย ส่วนที่เกี่ยวกับสถานโทษทางวินัย มีข้อควรสังเกตคือ ลักษณะโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยมักจะกำหนดให้เป็นโทษที่มีลักษณะเป็นการลดผลประโยชน์จากการทำงานเช่น ลดขั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน สำหรับข้าราชการพลเรือนในสหรัฐอเมริกา สถานโทษทางวินัยที่ใช้ได้แก่การตักเตือน (warning) ตำหนิ (reprimand) ให้พักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือน (suspension) ลดตำแหน่ง (demotion) ปลดออก (dismissal) จะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกาไม่ใช่สถานโทษในลักษณะของการลดผลประโยชน์จากการทำงาน ได้แก่ โทษตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน เพราะมีแนวความคิดว่าเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนการทำงาน จึงไม่ควรลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน โดยให้เขาทำงานเต็มตามหน้าที่ ถ้าจะลดเงินเดือนก็ต้องลดตำแหน่งให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่ำลง ถ้าจะตัดเงินเดือนก็ต้องให้พักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือนชั่วคราวระยะหนึ่ง ในสหรัฐอเมริกาจึงมีโทษพักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือน²

¹William B. Werther Jr. & Keith Davis. Personnel Management and Human Resources (Arizona : Mc Graw-Hill Book co., 1981) pp.373-374

²อมร รักษาอัฒย์ และ โสรัจ สุจริตกุล. การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505). หน้า 576-577.

หลังจากที่ได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย อันได้แก่ ความหมายของการดำเนินการทางวินัย วัตถุประสงค์และหลักการ ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย หลักในการพิจารณาลงโทษ และข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับสถานโทษทางวินัย ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คือ การอุทธรณ์และร้องทุกข์

การอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่สำคัญปรากฏในกลไกทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ให้สิทธิแก่ผู้กระทำผิดวินัยและถูกลงโทษที่จะดำเนินการอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์ หมายถึงการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดถึงกรณีที่อยู่อุทธรณ์ได้ หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ วิธีการอุทธรณ์ และรายละเอียดอื่น ๆ ของการอุทธรณ์

ส่วนการร้องทุกข์ ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หมายถึง การที่ข้าราชการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน ไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

เกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการนี้ แม้ว่าการให้สิทธิในการร้องทุกข์แก่ข้าราชการ โดยหลักการจะเป็นหลักประกันที่ดี โดยให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นควรคำนึงถึงด้วยว่าการระงับการร้องทุกข์ไม่ว่าเรื่องใด ๆ ก็ตาม เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เสร็จสิ้นไปแล้ว จะมีมาตรการใดบ้างที่จะทำให้คูมรีระหว่างผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์กับข้าราชการผู้ร้องทุกข์ได้ประสานรอยร้าวที่เกิดขึ้นให้กลับคืนดีดังเดิมได้โดยไม่ผูกพยาบาท หรืออามาตมาดร้ายต่อผู้ร้องทุกข์ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้มีเมตตาธรรม เพราะฉะนั้นแล้วคงจะไม่มีข้าราชการผู้ใดเสี่ยงต่อการร้องทุกข์ซึ่งอาจจะมีผลร้ายต่อตนเองในภายหน้า โดยแท้จริงแล้ว การร้องทุกข์จะไม่เกิดขึ้นเลย ถ้าหากผู้บังคับบัญชาแต่ละคนจะเป็นผู้มีใจกว้าง โดยสนใจและเอาใจใส่ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้พบปะเป็นประจํา เพื่อรับฟังความทุกข์ร้อนและความคับข้องใจ แล้วพูดจาทำความเข้าใจกันด้วยความเห็นอกเห็นใจ ซึ่งเมื่อเหตุแห่งข้อร้องทุกข์ได้ถูกขจัดบัดเบาไปแต่

เบื้องต้นแล้ว การใช้สิทธิในการร้องทุกข์อันเป็นผลที่ตามมาจะเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแต่อย่างใด¹

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวข้อง

ถนอม คุณสาตร² ได้ศึกษาวินัยข้าราชการพลเรือน มีลักษณะเน้นการศึกษากระบวนการในการดำเนินการทางวินัย เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive) โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ศึกษาถึงความหมายและประเภทของข้าราชการพลเรือน อำนาจหน้าที่ ประโยชน์และความคุ้มครอง

ส่วนที่ 2 ศึกษาถึงวินัยข้าราชการพลเรือน

ส่วนที่ 3 ศึกษาถึงรายละเอียดของวินัยข้าราชการพลเรือน ได้แก่ การรักษาวินัย การกระทำผิดวินัย โทษผิดวินัย การลงโทษทางวินัย

ส่วนที่ 4 บทสรุป

จากผลการศึกษา ได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขส่วนประกอบของ ก.พ. การควบคุมการลงโทษทางวินัย การป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย ข้อบกพร่องในการสอบสวน และการลงโทษข้าราชการ ทั้งนี้ ขณะที่ศึกษาในเรื่องนี้ ยังใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

วิวัฒน์ พลโยธา³ ได้ศึกษากระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเฉพาะข้าราชการที่สังกัดกรมการปกครอง เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive)

¹ไพโรจน์ สิตบริชา. การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชจำกัด 2523). หน้า 82-83.

²ถนอม คุณสาตร. "วินัยข้าราชการพลเรือน". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2498)

³วิวัฒน์ พลโยธา. "กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือน (ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรมการปกครอง)". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2517)

โดยนำเสนอไว้ 10 บท ประกอบด้วยความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือน การรักษาวินัย การรักษาวินัยแบบเสริมสร้างในกรมการปกครอง การสืบสวน การสอบสวน ความผิดเกี่ยวกับเงินระดับโทษ การลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ และสรุป

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยได้สรุปว่าควรปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับวินัยเท่าที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นวินัยในทางปราบปรามมากกว่าเสริมสร้าง และเป็นอุปสรรคที่ทำให้ข้าราชการ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงวิธีการทำงาน ผู้วิจัยได้เสนอแนะทางแก้ไขไว้ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเรื่องการลงโทษให้มีลักษณะยืดหยุ่น
2. ควรให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสเข้าฟังการสอบสวน
3. ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกออกราชการทุกกรณีมีสิทธิอุทธรณ์
4. การรักษาวินัยควรใช้วิธีเสริมสร้างมากกว่าวิธีปราบปราม
5. ความผิดที่ไม่ถึงออกจากราชการควรกำหนดอายุความไว้
6. นายอำเภอควรมีอำนาจในการตั้งกรรมการสอบสวน
7. ควรจะมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนสำหรับข้าราชการชั้นสูง

ทั้งนี้ ขณะที่พัฒนา พลโยธาฯ ทำการศึกษา ยังใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2497

กิตติศักดิ์ สิมปิติกุล¹ ศึกษาการฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการตุลาการ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของผู้กระทำผิดวินัยในกรมตุลาการ ลักษณะการกระทำผิด โทษที่ผู้กระทำผิดได้รับและลักษณะงานที่ผู้กระทำผิดวินัยปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร เพื่อศึกษาว่าตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะของผู้กระทำผิดกับลักษณะงานที่ผู้กระทำผิดวินัยปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับลักษณะการกระทำผิดหรือไม่ ในการศึกษานี้อาศัยแนวความคิดที่ว่า การกระทำผิดวินัยหรือการฝ่าฝืนข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานมีสาเหตุมาจาก 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดเอง ปัจจัยเกี่ยวกับตัวงานที่ปฏิบัติ และสิ่งแวดล้อมตัวผู้กระทำผิดกับตัวงาน ปัจจัยตัวสุดท้ายมีขอบเขตกว้างและต้องใช้เวลาศึกษามาก จึงไม่ได้กำหนดไว้

¹ กิตติศักดิ์ สิมปิติกุล, "การฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการตุลาการ" (สารนิพนธ์ รัชกาลศรั มหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529)

ในขอบเขตการศึกษานี้และได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่า

1. ลักษณะภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของผู้ผ่านวินัยมีความสัมพันธ์กับลักษณะการกระทำผิดวินัย
 2. ลักษณะของงานที่ผู้ผ่านวินัยปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับลักษณะการกระทำผิดวินัย
- สมมติฐานทั้งสองนี้มีตัวแปรตามตัวเดียว คือลักษณะการกระทำผิดวินัย อันได้แก่การทุจริต การกระทำผิดนอกงาน และพฤติกรรมการมาทำงานไม่เหมาะสม ส่วนตัวแปรต้นมี 2 ตัว คือ ลักษณะภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ ได้แก่ อายุราชการ อายุปัจจุบัน ระดับเงินเดือน ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่งและตำแหน่งงาน สำหรับตัวแปรต้นอีกตัวคือ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ งานบุคลากร และงานทั่วไป

การรวบรวมข้อมูล ได้รวบรวมจากแฟ้มประวัติผู้ถูกลงโทษวินัย คำสั่งลงโทษทางวินัย และแฟ้มสอบสวนคดีความผิดทางวินัย โดยเน้นศึกษาเฉพาะการกระทำผิดวินัยในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2527 รวม 5 ปี และวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ ส่วนในการทดสอบสมมติฐานได้ใช้อัตราส่วนร้อยละ และค่าไคสแควร์

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะของผู้กระทำผิดวินัย ในกรมศุลกากรส่วนใหญ่จะเป็นดังนี้

- เพศชาย
- อายุราชการระหว่าง 11 - 25 ปี
- อายุปัจจุบัน ระหว่าง 30 - 49 ปี
- เงินเดือน ระหว่าง 1.255 - 4.685 บาท
- การศึกษาเทียบเท่า บวช. หรือสูงกว่า แต่ไม่ถึงปริญญาตรี
- ระดับ 1 - 3
- ตำแหน่งบุคลากร

โทษที่ผู้กระทำผิดวินัยมักจะได้รับได้แก่ โทษตัดเงินเดือนและภาคทัณฑ์ ลักษณะความผิดที่ปรากฏบ่อยครั้งที่สุด คือ การกระทำผิดในงาน ซึ่งหมายถึงการไม่ตั้งใจหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ราชการกำหนด การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ทางการกำหนด การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและการดูหมิ่นเหยียดหยามรังแกประชาชน สำหรับลักษณะงานที่กระทำผิดมากที่สุดได้แก่ งานบุคลากร ซึ่งเป็นงานที่มีระเบียบปฏิบัติมาก ยุกติยากและยากแก่การปฏิบัติตามให้บังเกิดผลดี ทั้งยังเป็นงานที่ต้องปฏิบัติในสภาพแวดล้อม

ล้อมที่มืด และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพ่อค้าประชาชนอย่างมาก

ในการทดลองมมตติฐานพบว่า ตัวแปรเรื่องอายุราชการ อายุปัจจุบัน เงินเดือน การศึกษา ระดับตำแหน่ง ตำแหน่งงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับลักษณะการกระทำผิดวินัยทั้งสิ้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดย ดร.เครือวัลย์ ล้อมภิชาติ และคณะ¹ ได้ศึกษารูปแบบการสร้างวินัยข้าราชการและปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระทำผิดวินัยของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข มีวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ

1. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั้งด้านทฤษฎีและประจักษ์ เพื่อการวิเคราะห์หาข้อยุติเรื่อง การนิยามรูปแบบและคุณลักษณะของการสร้างวินัยข้าราชการ และศึกษาสภาพของวินัย ข้าราชการซึ่งได้จากนิยามข้างต้นในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข

2. วิเคราะห์รูปแบบกระบวนการสร้างวินัยข้าราชการที่เหมาะสมกับเพศ อายุ ระดับ การศึกษา ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ลักษณะงาน ของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. วิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

4. วิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยที่มีผลทำให้การสร้างวินัยล้มเหลว

5. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการสร้างวินัยข้าราชการ

6. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของกลไกการดำเนินการทางวินัยของกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18

(พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

การนำเสนอผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 เล่ม 3 งานวิจัย คือ เล่มที่ 1 (บทนำ) เล่มที่ 2 (วิจัย1) เล่มที่ 3 (วิจัย2) เล่มที่ 4 (วิจัย3) และเล่มที่ 5 (คู่มือการส่งเสริมวินัย ข้าราชการ)

¹เครือวัลย์ ล้อมภิชาติ และคณะ. "การศึกษารูปแบบการสร้างวินัยข้าราชการและปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระทำผิดวินัยของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข". (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2530)

1. เล่มที่ 1 (บทนำ) มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัย ขอบเขตของงานวิจัย และเอกสารรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. เล่มที่ 2 (วิจัย1) มีวัตถุประสงค์ ดังนี้
 - 2.1 เพื่อวิเคราะห์หาข้อยุติเรื่องการนิยามรูปแบบและคุณลักษณะของการสร้างวินัยข้าราชการ
 - 2.2 เพื่อวิเคราะห์หาข้อยุติเรื่องการนิยามความหมายและปรัชญาของวินัยข้าราชการ การเสริมสร้างวินัยข้าราชการ และข้าราชการที่มีคุณภาพ
 - 2.3 เพื่อวิเคราะห์รูปแบบกระบวนการสร้างวินัยข้าราชการที่เหมาะสม
 - 2.4 เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้การสร้างวินัยมีสัมฤทธิ์ผล
3. เล่มที่ 3 (วิจัย2) มีวัตถุประสงค์ ดังนี้
 - 3.1 เพื่อศึกษาภูมิหลัง การรับราชการ การปฏิบัติราชการ และการได้รับการพัฒนาของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย
 - 3.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย กระบวนการสอบสวนและผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยจากกรมต่าง ๆ ถึงมูลเหตุการกระทำผิดวินัยฐานต่าง ๆ (มาตรา 67-82) ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย
 - 3.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังของข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยกับการกระทำผิดวินัย
 - 3.4 เพื่อเปรียบเทียบการได้รับการสร้างวินัยข้าราชการกับความต้องการให้มีการสร้างวินัยข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้บังคับบัญชา ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 - 3.5 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้การสร้างวินัยข้าราชการเกิดผลสำเร็จ
4. เล่มที่ 4 (วิจัย3) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเกี่ยวกับความรู้ ปัญหาและอุปสรรคตลอดจนแนวทางแก้ไขของกรมการสอบสวน บุคลากร ผู้ปฏิบัติงานด้านวินัยและผู้เข้าอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของสำนักงาน ก.พ.
5. เล่มที่ 5 (คู่มือการส่งเสริมวินัยข้าราชการ) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นบทสรุปถึงเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย เงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้

การร่างวินัยมีสัมฤทธิ์ผล ตลอดจนยกตัวอย่างบุคคลสำคัญ 49 ท่าน ที่ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ

วิธีการวิจัยที่ใช้ ประกอบด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. วิจัย 1 ใช้การวิจัยเอกสารและใช้แบบสอบถามตามเทคนิคเดลฟาย
2. วิจัย 2 ใช้รูปแบบเชิงพรรณนา โดยวิธีการสำรวจมี 50 สุ่มตัดสินาน ชนิดเครื่องมือ

คือแบบสอบถาม

3. วิจัย 3 ใช้รูปแบบเชิงพรรณนา โดยวิธีการสำรวจมี 20 สุ่มตัดสินาน ชนิดเครื่องมือ

คือแบบสอบถาม