

ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน*

ศราวุฒิ คำสิงห์ศรี**

บทนำ

ข้าราชการพลเรือน เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และติดต่อประชาชน บำบัดทุกข์บำรุงสุข ให้บริการสาธารณะ ช่วยอำนวยความสะดวก ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน และยังเป็นส่วนสำคัญอันนำมาซึ่งความเจริญและความเสื่อมแก่ประเทศชาติ ข้าราชการพลเรือน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำตนให้เป็นที่เชื่อถือของประชาชน เป็นคนดี เป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน อยู่ในระเบียบวินัยอันตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ รมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยเรียบร้อย และก้าวหน้า เมื่อประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาในข้าราชการพลเรือน ย่อมส่งผลให้ประชาชน เชื่อถือศรัทธาในหน่วยงานราชการและรัฐบาลโดยรวมอีกด้วย หากข้าราชการพลเรือนไม่อยู่ใน ฎ ระเบียบวินัยนอกจากจะทำให้เสื่อมเสียเกียรติของความเป็นข้าราชการแล้ว ยังทำให้ประชาชน ขาดความศรัทธาเชื่อถือต่อหน่วยงานราชการและรัฐบาล อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นอันมาก แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นองค์กรที่มีข้าราชการพลเรือน เป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นจะต้องมี ฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนยึดถือ เป็นแนวทางปฏิบัติ หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่มีวินัย งานของหน่วยงานนั้น ย่อมที่จะหย่อนประสิทธิภาพ ถึงแม้คนในหน่วยงานจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้ว ย่อมปฏิบัติงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานนั้นๆ ตลอดถึง ส่วนรวมอีกด้วย วินัยจึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือนจำเป็นที่จะต้องมีความวินัย ที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ ข้าราชการ พลเรือน คนใดกระทำความผิดก็จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อดำเนินการแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ซึ่งไม่รักษา วินัยตามควรแก่กรณี

การดำเนินการทางวินัย คือการดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือน มีกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อันได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา

* เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” ซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2557.

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

การสืบสวนหรือการสอบสวน การพิจารณา ความผิดและโทษ ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยอาศัยความละเอียดรอบคอบ เพราะเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคล เป็นการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการพลเรือน อีกทั้งมีผลถึงอนาคตความก้าวหน้า ทั้งในส่วนของข้าราชการพลเรือน ผู้ต้องถูกลงโทษทางวินัยรวมถึงครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น ผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและผลกระทบจากการลงโทษทางวินัย เพื่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด แม้การดำเนินการทางวินัยจะเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ก็ยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการ ทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางวินัยไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

ผลของการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้มีการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและยุติธรรมปรับปรุงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหามากยิ่งขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกลไกในเรื่องเกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และร้องเรียนให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างสมดุลในการบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรบุคคล และการให้ข้าราชการได้รับการดูแลเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมที่เป็นหลักสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ประกอบกับได้มีการกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ให้รวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ต้องอยู่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้รับความยุติธรรมได้รวดเร็วขึ้นลดผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว แม้กระบวนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ากฎหมายยังมีข้อบกพร่องบางประการ ที่ทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ทำให้ข้าราชการพลเรือนไม่อาจได้รับความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่ ตามปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อมีการกล่าวหา หรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชารายงานให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุจะต้องดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2551 โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยได้กำหนดระยะเวลาในขั้นตอนของการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน จนถึงขั้นตอนของการเสนอรายงานผลการสอบสวนแก่ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการแบ่งเป็นวินัยอย่างร้ายแรง และวินัยไม่ร้ายแรงดังนี้

ในกรณีเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่นกรณี ข้าราชการพลเรือนละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน หรือกรณีข้าราชการพลเรือนทำร้ายบิดามารดา ซึ่งถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก เมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยกฎ ก.พ. ข้อ 27 ได้กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวน ครั้งแรกภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับเรื่องแล้วดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนเสนอ ผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการ ทั้งนี้ กฎ ก.พ. ข้อ 54 ได้กำหนดระยะเวลาในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว โดยเร่งรัดให้การสอบสวนแล้วเสร็จภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมครั้งแรกและขยายได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้วให้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน ตามกฎ ก.พ. ข้อ 55 หากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์โดยเร็ว และหากเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องสมบูรณ์แล้วก็เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีผลการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วน ในกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว ซึ่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ได้กำหนดระยะเวลาในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นที่ชัดเจนแน่นอน

แต่ในส่วนของการพิจารณาสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตาม กฎ ก.พ. ข้อ 55 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการไว้ว่าจะต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในเรื่องของระยะเวลาพิจารณาสั่งการดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการมิได้เร่งรัดที่จะพิจารณาสั่งการว่าเห็นควรประการใดปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นช้า ย่อมเป็นการขัดกับหลักกรรมมาภิบาล และหลักนิติธรรม อันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งมีหลักการสำคัญประการหนึ่งว่ากระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ชักช้า เพราะกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม อีกทั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น แม้จะเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวเมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจต้องพิจารณาสั่งการในระยะเวลาใด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องระยะเวลา ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย แต่เมื่อ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาสั่งการไว้ จึงเป็นการขัดกับหลักการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นช่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในเรื่องระยะเวลาพิจารณาสั่งการโดยอิสระ ซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นประโยชน์หรือโทษแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางวินัย แม้จะเป็นกรณีการกระทำอย่างเดียวกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการก็สามารถพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นโดยใช้ระยะเวลาสั้นยาวต่างกันก็ได้ อีกทั้งขัดกับแนวคิดในการดำเนินการทางวินัยที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการพลเรือน ซึ่งการลงโทษนั้นจะต้องให้ฉับพลัน เป็นธรรม เสมอหน้า และหากผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการไม่เร่งรีบพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร ก็จะทำให้เกิดการดำเนินการทางวินัย คั่งค้างสะสม เป็นเหตุให้ทำให้ข้าราชการพลเรือนได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจ มีความระแวงกังวลอยู่ตลอดระยะเวลาของการดำเนินการทางวินัย ส่งผลถึงการทำงานไม่มีขวัญกำลังใจในการทำงาน จนทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่เต็มที่ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ตลอดจนการใช้ชีวิตประจำวันรวมถึงการอยู่ในสังคมราชการ トラบใดที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการยอมเป็นที่ไม่ไว้ใจของเพื่อนร่วมงาน ข้าราชการพลเรือนย่อมไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร อีกทั้งหากข้าราชการ พลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนในระหว่างการสอบสวน ซึ่งต้องถูกงดจ่ายเงินเดือน รวมถึงเงินอื่น ๆ ที่ราชการจ่ายให้เป็นรายเดือน หากไม่เร่งรัดพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาตามสมควร ย่อมส่งผล

ให้การดำรงชีวิตของข้าราชการพลเรือนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะการพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นให้มีผลตลอดระยะเวลาการสอบสวน แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนร้องทุกข์ เพื่อให้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนกลับเข้ารับราชการก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้นก็ตาม

ในส่วนการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง เช่นกรณี ข้าราชการพลเรือนละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่เกิน 15 วันติดต่อกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเป็นเหตุให้ราชการเสียหายเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หากได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กฎ ก.พ. ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริงรวบรวมข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องเก็บไว้ในสำนวนแล้วจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง หากกรณีที่ไม่สามารถสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาตามความจำเป็น

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวน หากเห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกำหนดประเด็นที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว และหากเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องสมบูรณ์แล้ว กฎ ก.พ. ข้อ 11 กำหนดว่าในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง กรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด กรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือน

และกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงที่ไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน กฎ ก.พ. กำหนดแต่เพียงว่ากรณีผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดเป็นผู้สอบสวนให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ได้ดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของการพิจารณาสั่งการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ข้อ 11 เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยทั้งในส่วนของความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดระยะเวลาในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และเสนอรายงานการสอบสวนไว้ชัดเจน แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ กฎหมายมิได้กำหนดว่าผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาเท่าใด เช่นเดียวกับกรณี การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการมิได้เร่งรัดที่จะพิจารณาสั่งการ ว่าเห็นควรประการใด ปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นช้า ย่อมส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยค้างสะสม แม้จะเป็นเพียงการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ก็ย่อมส่งผลถึงขวัญกำลังใจของข้าราชการพลเรือน ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น และมีผลถึงงานราชการโดยรวมด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 255 ได้บัญญัติลักษณะความเสียหายไว้อย่างกว้างๆ ไม่ชัดเจน เช่น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (8) กรณีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงโดยพระราชบัญญัติข้างต้น ได้กำหนดบทนิยามความหมาย ของคำสำคัญต่างๆไว้ในมาตรา 4 แต่ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ว่ามีความหมายอย่างไรเพียงใด ซึ่งกฎหมายบัญญัติถ้อยคำในลักษณะพรรณนาข้อเท็จจริงไม่เฉพะเจาะจง โดยใช้ดุลพินิจและความรู้สึกของผู้บังคับบัญชา เป็นเครื่องตัดสินเพื่อพิจารณาว่าความเสียหายเพียงใด อย่างไร เป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง ชัดกับหลักนิติธรรม ซึ่งกฎหมายที่ดีต้องชัดเจนนำไปสู่ความเป็นธรรมโดยข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ควรจะต้องรู้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่ตนได้กระทำหรือถูกกล่าวหา นั้น เป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือจะต้องมีการบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นใด ความเสียหายอย่างไรเพียงใด เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยไม่ร้ายแรง มิใช่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ และปล่อยให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตีความว่าพฤติการณ์เช่นใด ความเสียหายอย่างไรเพียงใด เป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่กรณีใดจะถือว่าเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ ยังไม่มีมาตรฐานใดเป็นตัวกำหนดถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นว่าร้ายแรงหรือไม่ แค่นั้นอย่างไร ซึ่งหากความเสียหายดังกล่าวสามารถคำนวณเป็นราคาเงินได้ จะต้องมีความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ความเสียหายนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหาย หรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศหรือไม่ อย่างไร จึงจะถึงขนาดที่ว่าเสียหายอย่างร้ายแรง และหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถคำนวณเป็นราคาเงินได้ จะต้องก่อให้เกิดความเสียหาย

อย่างไร ประเภทใด และความเสียหายนั้นต้องส่งผลถึงอะไรเพียงใด หรือต้องเป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือเพียงใด เช่น ความเสียหายต่อหน่วยงาน ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเสียหายต่อภาพพจน์ เกียรติยศชื่อเสียงของตำแหน่งหน้าที่ราชการ องค์กร หรือราชการโดยรวม จึงจะถือได้ว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษของความผิดฐานดังกล่าวคือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ อันเป็นโทษทางวินัยขั้นสูง แต่หากพิจารณาว่าความเสียหายดังกล่าวมิใช่ความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี ซึ่งผลของการได้รับโทษนั้นแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดมาจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน เป็นการเปิดกว้างให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง หากผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งการใช้ดุลพินิจไปตามอำเภอใจ อาศัยความรู้สึกของตนเป็นเครื่องชี้วัดความร้ายแรงของความเสียหาย ย่อมจะทำให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่เป็นการกระทำอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจนำไปใช้ปกป้องผู้กระทำความผิดหรืออาจเป็นการกลั่นแกล้งผู้กระทำผิดให้ต้องรับโทษเกินสมควร

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือเมื่อได้มีการวินิจฉัยความผิดแล้วว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษตามความเหมาะสมโดยกฎหมายกำหนดไว้สองสถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับพฤติการณ์ความผิด ซึ่งโทษทั้งสองสถานดังกล่าวแม้จะเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยร้ายแรงเช่นกันก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยข้าราชการพลเรือนที่ถูกไล่ออกจากราชการ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จ บำนาญ ใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนข้าราชการพลเรือนที่ได้รับโทษปลดออก ยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จ บำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้นในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาจึงต้องกระทำด้วยความละเอียด รอบคอบ และให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยมุ่งหมายเพื่อเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อ “ปราบ” ผู้กระทำความผิด และ “ปราม” ไว้ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการพลเรือน และเหตุผลประการสำคัญคือ เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพราะหากราชการเสียหายย่อมส่งผลถึงความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวม ยกตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการพลเรือนทุจริตเบียดบัง

เอาทรัพย์สินราชการไปเป็นของตนหรือพวกพ้อง หรือการกระทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยจึงมิได้กำหนดอายุความไว้ โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ของราชการเป็นหลัก

ส่วนการกระทำผิดทางอาญา ซึ่งต้องรับโทษหนักเบาตามความร้ายแรงของการกระทำของผู้นั้น ยกตัวอย่างเช่น ความผิดฐานดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้า ตามมาตรา 393 มีกำหนดอายุความ 1 ปี ความผิดฐานบุกรุก ตามมาตรา 362 มีกำหนดอายุความ 5 ปี ความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 มีกำหนดอายุความ 10 ปี ความผิดฐานปล้นทรัพย์ ตามมาตรา 340 วรรคแรก มีกำหนดอายุความ 15 ปี และความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ตามมาตรา 288 มีกำหนดอายุความ 20 ปี เป็นต้น ทั้งนี้ประมวลกฎหมายอาญาได้มีการกำหนดอายุความขึ้นโดยยึดถือฐานความผิดเป็นสำคัญ หมายความว่า การกำหนดอายุความยาวหรือสั้นขึ้นอยู่กับว่าการกระทำมีความผิดมีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความรู้สึกของคนในสังคมว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้ และต้องลงโทษให้สาสมกับความผิด

และการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง กฎหมายก็ได้กำหนดระยะเวลาให้ใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวตามความเหมาะสม เพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นการห้ามปรามมิให้มีการนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วมาเรียกร้องต่อกันเพราะเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานพยานหลักฐาน อาจสูญหาย เสื่อมสภาพ บกพร่อง หรือคลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลาได้ ซึ่งจะส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดอายุความในการฟ้องคดีโดยทั่วไปไว้มีกำหนด 10 เว้นแต่จะมีการบัญญัติเป็นการเฉพาะ

การดำเนินการทางวินัยมุ่งหมายเพื่อเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” ไว้ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการพลเรือน และเหตุผลประการสำคัญคือ เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพราะหากราชการเสียหายย่อมส่งผลถึงความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวม ยกตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการพลเรือนทุจริตเบียดบังเอาทรัพย์สินราชการไปเป็นของตนหรือพวกพ้อง หรือการกระทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยจึงมิได้กำหนดอายุความไว้ ทั้งในส่วนของความผิดวินัยร้ายแรงและความผิดวินัยไม่ร้ายแรง โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ของราชการเป็นหลัก และโทษทางวินัยก็เป็นโทษที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการเท่านั้น เช่น ไล่ออกจากราชการ ปลดออก ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ โดยมีได้บังคับเอาแก่เนื้อตัวร่างกาย และทรัพย์สินดังเช่นกฎหมายอาญา แต่ก็ได้กำหนดโทษไปตามระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ดังเช่นโทษทางอาญา นอกจากนี้ความรับผิดทางวินัยต้องมียุติการประกอบความผิดทั้งองค์ประกอบ

ภายนอกและภายในลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายอาญา มีการใช้หลักของการกระทำผิดวินัย ต้องสัมพันธ์กับการกระทำ ทั้งการกระทำผิดวินัยนั้นต้องไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษไว้ ความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงมีลักษณะเดียวกับความผิดทางอาญา โดยคดีอาญาถือได้ว่าอายุความมีความสำคัญต่อกระบวนการทางอาญาเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์มิให้ผู้ใดต้องรับโทษจากการกระทำผิดของตนตลอดไป หรือในกรณีของคดีแพ่ง ก็มีการกำหนดเรื่องอายุความ ไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้อง สิทธิฟ้อง หรือสิทธิร้องทุกข์ ภายในกำหนดระยะเวลา หากปล่อยเนิ่นนานไปจนล่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สิทธิเช่นนั้นจะเป็นอันยกขึ้นอ้างอีกมิได้ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคแรก กำหนดแต่เพียงว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็ว ด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ซึ่งในส่วนของความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ยกตัวอย่างเช่น การละทิ้งหน้าที่ราชการ การกระทำประมาทเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย การปฏิบัติราชการด้วยความไม่สุภาพเรียบร้อย เป็นต้น อันเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย อัตราโทษเพียงภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนเท่านั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยไว้ ย่อมเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม เพราะกระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปด้วยความไม่ชักช้า ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากสำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งเกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้ว ทั้งนี้เพราะการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถหาหลักฐานที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนมาแสดงต่อคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้ หรือหลักฐานที่นำมาแสดงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนอาจเกิดความชำรุดเสียหาย อีกทั้งพยานบุคคลที่จะสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ก็จดจำเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการที่ถูกกล่าวหาได้คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆ นั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว ย่อมชำรุดสูญหาย ทำลาย ไปตามกาลเวลา ทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงความบริสุทธิ์ของตนได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีข้าราชการพลเรือนมาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยหลงลืมมิได้ลงลายมือชื่อในบันทึกการมาปฏิบัติราชการ จนระยะเวลาล่วงเลยมานานแล้ว ต่อมามีการร้องเรียนข้าราชการรายดังกล่าวว่าละทิ้งหน้าที่ราชการย่อมเป็นการยากที่ข้าราชการผู้นั้นจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน อีกทั้งข้าราชการพลเรือนบางคนที่เคยหลงผิดไปไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ปัญหาในครอบครัว และเรื่องดังกล่าวได้ผ่านมานานแล้ว

อีกทั้งภายหลังข้าราชการพลเรือนนั้น ได้กลับตัวกลับใจปฏิบัติราชการด้วยความวิริยะอุสาหะ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กลับมีผลบังคับให้เอาผิดกับข้าราชการพลเรือนผู้นั้นให้ได้ทั้งที่เป็นเพียงความผิดวินัยเล็กน้อยไม่ร้ายแรง ทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้ต้องหาว่ากระทำผิดทางวินัยต้องได้รับความทุกข์ใจในการที่บุคคลภายนอกดูหมิ่น หรือต้องหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลาว่าจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยเมื่อใด จนทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่เต็มที่ ก่อให้เกิดปัญหาเพื่อร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือน ผู้ที่เคยกระทำผิดอาจใช้เรื่องดังกล่าว ไปบังคับขู่เข็ญเพื่อหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนทำให้ข้าราชการผู้ที่ได้กลับเนื้อกลับตัวเป็นข้าราชการที่ดีแล้ว กลับกลายเป็นคนไม่ดีเพราะต้องถูกขู่เข็ญ บังคับเพราะเกรงกลัวต่อโทษจากการทำความผิดเล็กน้อยในอดีตของตน และทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ เป็นเหตุให้การดำเนินการทางวินัยขาดความเป็นธรรม

สรุป

การดำเนินการทางวินัย เมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ โดยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรมให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษและไม่ให้ลงโทษผู้ไม่มีความผิด เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดและให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต ลงโทษเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษาความประพฤติ ขวัญ กำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการพลเรือน จูงใจให้ข้าราชการพลเรือนปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของข้าราชการและความเชื่อมั่น ของประชาชนต่อทางราชการ ทั้งนี้ต้องยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล โดยการลงโทษต้องเป็นไปด้วยความเสมอหน้ากัน ผู้ใดกระทำผิดต้องลงโทษไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ความผิดอย่างเดียวกันควรได้รับโทษเท่ากันและต้องกระทำโดยฉับพลัน เมื่อมีผู้กระทำผิดขึ้นต้องดำเนินการพิจารณาโทษโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ผู้นั้นสำนึกในความผิดและปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น ผู้อื่นจะได้ตระหนักถึงโทษทัณฑ์ของการกระทำผิดไม่เอาเยี่ยงอย่าง ทั้งนี้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยลำดับนับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก โดยได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเรื่อยมา จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ยังพบว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น ยังมีปัญหาทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เนื่องจาก กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย ทั้งในส่วนของความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เฉพาะกระบวนการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวน แต่เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการสอบสวนแล้ว ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร ซึ่งในขั้นตอนนี้ กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการ

พิจารณาสั่งการไว้ ทั้งในส่วนของดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ 55 และส่วนของวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อ 11 เกิดผลให้การดำเนินการทางวินัยวินัยคั่งค้างสะสม ทำให้ข้าราชการพลเรือนได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจ มีความระแวงกังวลอยู่ตลอดเวลาของการดำเนินการทางวินัย ส่งผลถึงการทำงานไม่มีขวัญกำลังใจในการทำงาน จนทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่เต็มที่ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาควรเป็นเวลา 90 วัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 มิได้ให้ความหมายของคำว่า “เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง” เปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตีความว่าพฤติการณ์เช่นใด ความเสียหายอย่างไรเพียงใด เป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่กรณีใดจะถือว่าเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ ยังไม่มีมาตรฐานใดเป็นตัวกำหนดถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นว่าร้ายแรงหรือไม่ แค่นั้นอย่างไร ซึ่งหากความเสียหายดังกล่าวสามารถคำนวณเป็นราคาเงินได้ จะต้องมีความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ความเสียหายนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหาย หรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศหรือไม่อย่างไร ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2556 มาตรา 90 มิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยในส่วนของความผิดวินัยไม่ร้ายแรงซึ่งเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดเคยกระทำความผิดวินัย ซึ่งเกิดขึ้นในอดีตย่อมเกิดปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งในส่วนของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และในส่วนของผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากระยะเวลาได้ผ่านล่วงเลยมานานแล้ว พยานหลักฐานย่อมเสื่อมสภาพ ข้าราชการสูญหาย

หรือไม่สามารถจดจำเหตุการณ์ที่ผ่านมาได้อย่างถูกต้องกรณี ส่งผลให้การพิจารณาสั่งการเป็นไปโดยคลาดเคลื่อน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการดำเนินการทางวินัย ที่มีปัญหาไม่ว่าปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เป็นธรรมยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะมีประโยชน์ สำหรับนำมาใช้แก้ไขปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

1.1 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 55 เดิมว่า “เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้วให้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน ถ้าเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามข้อ 56 แต่ถ้าเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว

(2) ในกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ

(3) ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว”

แก้ไขเป็น “เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้วให้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน ถ้าเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามข้อ 56 แต่ถ้าเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว

(2) ในกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ

(3) ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

ทั้งนี้ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน”

ซึ่งเดิม กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้ ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยค้างคั่งสะสม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการกำหนดระยะเวลาพิจารณาทางปกครองในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยเห็นว่าระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาควรเป็นเวลา 90 วัน หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะโดยนำระยะเวลา 90 วันมาเป็นกรอบในการพิจารณาสั่งการกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อให้เป็นไปตามหลักกรรมมาภิบาล หลักนิติธรรม และหลักการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งเชื่อว่าการพิจารณาสั่งการของผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่เกิดการคั่งค้างสะสม อีกทั้งทำให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในเรื่องกำหนดระยะเวลาพิจารณาสั่งการ เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.2 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 11 เดิมว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการตามข้อ 10 แล้วให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่องตามมาตรา 92 วรรคสอง โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 66

(2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ตามมาตรา 96 และที่กำหนดไว้ในข้อ 67 โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 69

(3) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนตามมาตรา 96 ก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่งงดโทษตามข้อ 71

(4) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามหมวด 4 ต่อไป”

แก้ไขเป็น “เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการตามข้อ 10 แล้วให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่องตามมาตรา 92 วรรคสอง โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 66

(2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา 96 และที่กำหนดไว้ในข้อ 67 โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 69

(3) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนตามมาตรา 96 ก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่งงดโทษตามข้อ 71

(4) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามหมวด 4 ต่อไป

ทั้งนี้ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน”

ซึ่งเดิม กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้ ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยค้างค้ำงสะสม ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการกำหนดระยะเวลาพิจารณาทางปกครองในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยเห็นว่าระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาควรเป็นเวลา 90 วัน ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอให้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการกรณีวินัยร้ายแรงโดยใช้กรอบเวลาดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งในส่วนกรณีวินัยไม่ร้ายแรงซึ่งมีความร้ายแรงในลำดับถัดลงมา ก็ควรกำหนดระยะเวลาลดลงตามความเหมาะสม คือ 45 วัน โดยเชื่อว่าหากได้มีการแก้ไขตามที่ผู้ศึกษาเสนอ จะทำให้พิจารณาสั่งการของผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่เกิดการค้างค้ำงสะสม อีกทั้งทำให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในเรื่องกำหนดระยะเวลาพิจารณาสั่งการเกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 โดยกำหนดขอบเขต ความหมาย หรือคำนิยามศัพท์ ของคำว่า “เสียหายอย่างร้ายแรง” เพื่อมิให้มีปัญหาในการตีความกฎหมาย และมีให้มีการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการอย่างกว้างขวางเกินไป ดังนี้

“เสียหายอย่างร้ายแรง หมายถึง ความเสียหายรุนแรงเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้น มีผลให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดจากความเสียหายดังกล่าว ประกอบกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้กระทำความผิดและความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไป ”

ซึ่งเดิมมิได้มีการบัญญัติบทนิยามศัพท์ดังกล่าวไว้ ทำให้มีปัญหาในการตีความกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการอย่างกว้างขวางเกินไป ทำให้การพิจารณาสั่งการ ที่มีการลักลั่น ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

และกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดนั้น ๆ ให้ชัดเจน ว่ามีโทษสถานใด และกำหนด บทลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชาที่ใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสม หากได้มีการแก้ไข ตามข้อเสนอแนะเชื่อว่าการพิจารณาสั่งการในกรณีดังกล่าว จะเป็นการใช้ดุลพินิจในขอบเขต ของกฎหมายที่จำกัด เป็นมาตรฐานเดียวกันที่สามารถเชื่อถือได้ เป็นประโยชน์ต่อผู้พิจารณาสั่งการ และเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ พลเรือน

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคแรก เดิมว่า “เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้โดยเร็ว ด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ”

แก้ไขเป็น “เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ทั้งนี้ความผิดทางวินัย ไม่ร้ายแรงต้องดำเนินการภายในกำหนดสิบปีนับตั้งแต่วันที่ทราบการกระทำผิดและผู้กระทำผิด”

โดยอายุความที่เหมาะสมกับการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งมีโทษเพียง ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ควรยึดตามการกำหนดอายุความโดยทั่วไปของประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ และอายุความในคดีอาญาที่มีโทษจำคุกกว่า 1 ปี ถึง 7 ปี คือ มีกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ทราบการกระทำและผู้ที่ทำให้เกิดความผิด ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมทั้งในส่วนของ การรักษาวินัยข้าราชการ การรักษาประโยชน์ของทางราชการ ประกอบกับวิสัยในการรวบรวม พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของข้าราชการพลเรือนประกอบกัน และเป็นกำหนด ระยะเวลาที่เหมาะสมที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงดังกล่าว สามารถที่จะร้องเรียนร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือน

ซึ่งเดิมกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดอายุความไว้ หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตามข้อเสนอแนะเห็นว่าจะทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามแนวคิดในการดำเนินการทางวินัย

ที่มุ่งหมายจะให้การลงโทษทางวินัยเป็นไปโดยรวดเร็วฉับพลัน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเร่งรัดดำเนินการภายในกำหนดอายุความ ลดภาระในการรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลักประกันให้ข้าราชการพลเรือนได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กรมที่ดิน. คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2556.

เกียรติพิทักษ์ เกียรติอังกูร. ปัญหาอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549.

กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2557.

จิตติ ดิงศรัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536.

จันเพ็ญ ตระกูลผิว. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2550.

เทพวิฑูรพหุลศุฑาบดี (บุญช่วย วณิกกุล), พระยา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240. กรุงเทพมหานคร : ไทยพิทยา, 2509.

ประวีณ ณ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528.

ประวีณ ณ นคร. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: วิศตอริเพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2530.

- ปราณี จันแยม. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534.
- ปรีชา นิสารัตน์. การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543.
- วิกิพีเดีย. อายุความ [ออนไลน์]. 2557. เข้าถึงได้จาก: <http://th.wikipedia.org/wiki/อายุความ> [25 กุมภาพันธ์ 2558].
- ศุภวิทย์ ตั้งตรงจิตต์ และคณะ. การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลยุติธรรม. การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ. 2549.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. คู่มือการดำเนินการทางวินัย. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ., 2549.
- สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531.
- สำนักงาน ก.พ. ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471. กรุงเทพมหานคร: อักษรสารการพิมพ์, 2507.