

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518



นางสาว ปารณี จันแยม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-065-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017135

117587697

LEGAL PROBLEMS ON GROSS MISCONDUCT ACCORDING TO
THE CIVIL SERVICE ACT 1975 (B.E.2518)

Miss Paranee Chanyame

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn university


1991

ISBN 974-579-065-6

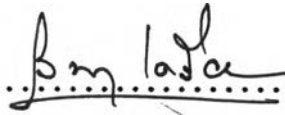
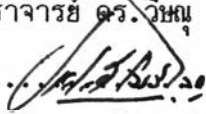
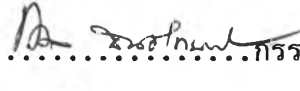
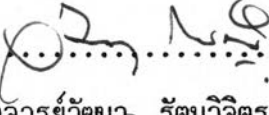
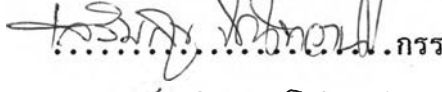
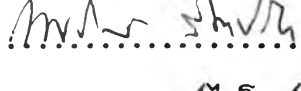
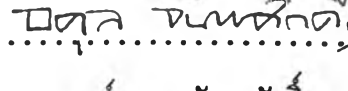


หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตาม
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
โดย นางสาว ปารณี จันแยม
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชราชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์กมล สันธิเกษตริน)

.....กรรมการ
(อาจารย์วัฒนา รัตนวิจิตร)

.....กรรมการ
(อาจารย์เสริมสุข โกวิทวานิช)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ไพโรจน์ สิตปรีชา)

.....กรรมการ
(อาจารย์อดุล จันทรศักดิ์)

ปารณีย์ จันแย้ม : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (LEGAL PROBLEMS ON GROSS MISCONDUCT
ACCORDING TO THE CIVIL SERVICE ACT 1975 (B.E. 2518) อ.ที่ปรึกษา :
รศ.ประสิทธิ์ โสวิไลกุล, 303 หน้า. ISBN 974-579-065-6

วินัยข้าราชการ คือข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดไว้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการใน
หน่วยงานให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในหน่วยงานนั้นดำเนินไปได้ ระบบวินัยของประเทศไทย
มีลักษณะเป็นกระบวนการโดยยึดความเป็นธรรม กล่าวคือ มีการตรากฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เป็น
ลายลักษณ์อักษร กำหนดข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษและวิธีดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการ
ฝ่าฝืน ฉะนั้นโดยหลักการทางกฎหมายบทบัญญัติวินัยต้องมีความชัดเจน ข้าราชการต้องทราบแน่ชัดว่าจะ
กระทำการอย่างใดได้หรือไม่ แต่มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
ซึ่งเป็นบทบัญญัติควบคุมความประพฤติของข้าราชการกลับบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้าง ไม่รัดกุม ขาดปรัชญา
การลงโทษทางวินัย ไม่มีวัตถุประสงค์ทางวินัยที่เด่นชัด ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน
การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงมีทิศทางที่หลากหลายลึกลับ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการ
ทางวินัยในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น
จากการบังคับใช้มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และศึกษา
แนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษฐานประพฤติชั่ว เพื่อเป็นแนวทาง
พิจารณาเรื่องที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลของการวิจัยพบว่า จากการที่ได้บัญญัติความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วไว้ในลักษณะเปิดกว้าง เช่นนี้
ทำให้ทิศทางการพิจารณาความผิดฐานนี้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา
เป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต ในบางครั้งได้ก้าวล่วงลงไปตัดสินในเรื่องความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการ
นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องประพฤติชั่วที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นนามธรรมไม่สามารถใช้เป็น
แนวทางการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาได้อย่างชัดเจน และในปัญหาประการสุดท้ายก็คือ มติคณะรัฐมนตรีที่
เกี่ยวกับความผิดฐานนี้กำหนดแนวทางการพิจารณาไว้ไม่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย มาตรา 81 แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้

ฉะนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยบัญญัติกฎหมายให้มีปรัชญา จุดมุ่งหมายของวินัยและแนวทางการ
พิจารณาความผิดที่ชัดเจน นอกจากนี้จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายและกลไกอื่น ๆ เป็นเครื่องมือ
ประกอบการพิจารณาในเรื่องประพฤติชั่วของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้จะช่วยให้การพิจารณาความผิดฐานประพฤติ
ชั่วมีทิศทางที่ถูกต้อง ชัดเจน และสามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2533.....

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

PARANEE CHANYAME : LEGAL PROBLEMS ON GROSS MISCONDUCT ACCORDING TO THE CIVIL SERVICE ACT 1975 (B.E. 2518). THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. PRASIT KOWILAIKUL, 303 PP. ISBN 974-579-065-6

Official disciplines are stipulated as rules to control officials' behavior for proceeding an organization's personnel activities. Thai disciplinary system is a fair process consisting of laws and written rules prescribing appropriate and prohibited action as well as penalty and disciplinary action. According to legal principle, discipline provisions must be precise so that officials explicitly know whether their specific actions are appropriate. But section 81 of the Civil Service Act 1975 which controls officials' behavior is so broadly prescribed without any disciplinary punishment philosophy or explicit disciplinary objective to be a precise rule for an official. Thus, the enforcement of this law varies in directions causing unfairness for a person under a disciplinary action.


The objectives of this research are to study and analyze legal and practical problems incurring from the enforcement of section 81 of the Civil Service Act 1975 and to study guidelines or standard principle in respect of trial and determination of punishment on gross misconduct in order to achieve more explicit consideration on this matter.

The study finds that such broadly prescribed gross misconduct results in the overexpanding of this trial. A supervisor has no limit discretion which sometimes intruding in subordinate's personal behavior. In addition, the current principle of this trial is an abstract that is unusable as a precise guideline for a supervisor. The final problem is the application problem of section 81 of the Act of 1975 as the cabinet resolution on gross misconduct trial does not comply with this law.

In order to eliminate these problems, section 81 of the Act of 1975 should be amended by prescribing philosophy, disciplinary objectives and explicit guideline on misconduct trial. Additionally, there must be other legal measures and mechanisms as tools for a supervisor's gross misconduct trial. This will lead to a right and explicit direction of this trial applicable as a better standard than the current one.

ภาควิชานิติศาสตร์
สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิติ 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลงไปด้วยดี และอาจารย์อดุล จันทรศักดิ์ ที่ได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัยครั้งนี้ ทั้งยังได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อีกด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์วิษณุ เครืองาม ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์กมล สันติเกษตริน อาจารย์วัฒนา รัตนวิจิตร และรองศาสตราจารย์ไพโรจน์ ลิตปรีชา ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำและข้อ เสนอแนะอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์เสริมสุข โกวิทวานิช ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งยังได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์อีกด้วย หากผู้เขียนไม่ได้รับความเมตตาจากอาจารย์เสริมสุข โกวิทวานิช เป็นอย่างมากแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลงไปได้เลย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณกรรณิการ์ วรพงศ์ ที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างมาก และขอขอบคุณ คุณวัลย์ลักษณ์ เพชรลาย คุณรัชฎาพร ลีจพงษ์ คุณสายสุนีย์ ฐปทอง คุณวิชุด มงคลศิริภัทรา คุณวิรัช มงคลศิริภัทรา รวมถึงตลอดถึงพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ทุกคนที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา และบุคคลในครอบครัวทุกคน และขอขอบพระคุณ คุณภษิตี มงคลศิริภัทรา ที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหาในทุก ๆ ด้าน และที่สำคัญยิ่งคือ เป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนตลอดมาในระหว่างทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ปารณี จันทร์ยิ้ม



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
สมมติฐานของการวิจัย.....	2
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 1 ความหมายและเจตนารมณ์ของวินัย.....	7
1.1 ความหมายของวินัย.....	7
1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับวินัย.....	12
1.3 จุดมุ่งหมายของวินัย.....	15
1.4 ความสำคัญของวินัยในวงราชการ.....	19
1.5 ประเภทของวินัย.....	28
1.5.1 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่.....	28
1.5.2 วินัยต่อประชาชน.....	31
1.5.3 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา.....	31
1.5.4 วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน.....	32
1.5.5 วินัยต่อตนเอง.....	33
1.6 ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนและ กฎหมายอาญา.....	34
1.6.1 ความหมาย.....	34
1.6.2 องค์ประกอบความผิดในส่วนเจตนา.....	35

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.6.3 โทษ.....	36
1.6.4 อายุความ.....	42
1.6.5 พยานหลักฐาน.....	43
1.7 ข้าราชการพลเรือนที่ถูกบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.....	44
บทที่ 2 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว.....	50
2.1 ความหมายของคำว่า "ประพฤตชั่ว".....	50
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความผิดฐานประพฤตชั่วในประเทศฝรั่งเศส..	51
2.3 แนวความคิดในเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วในประเทศไทย..	55
ก. ช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471.....	56
ข. ช่วงหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471.....	62
บทที่ 3 แนวทางการพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518.....	79
3.1 การจำแนกลักษณะของความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว.....	79
ก. ประพฤตชั่ว.....	79
ข. ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง.....	111
3.2 ขอบเขตของการพิจารณาเรื่องประพฤตชั่ว.....	132
3.2.1 กำหนดกรอบความประพฤตชั่วในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่ง หน้าที่.....	133
3.2.2 กำหนดกรอบความประพฤตชั่วส่วนตัว.....	134
3.3 แนวทางการพิจารณาเรื่องความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วของ ก.พ. ในปัจจุบัน.....	134

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า	
3.3.1	เกียรติของข้าราชการ.....	135
3.3.2	ความรู้สึกของสังคม.....	135
3.3.3	เจตนา.....	136
3.4	การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเกี่ยวกับความผิดวินัยฐาน ประพฤติชั่ว.....	136
3.4.1	ความหมาย.....	136
3.4.2	หลักการพิจารณาความผิด.....	138
3.4.3	หลักการพิจารณากำหนดโทษ.....	138
3.5	การลงโทษในความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว.....	141
3.5.1	ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ.....	142
3.5.2	อำนาจสั่งลงโทษในความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว.....	142
3.5.3	การสั่งลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะ.....	144
3.6	แนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของ คณะกรรมการข้าราชการประเภทอื่น.....	145
3.6.1	แนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.).....	146
	ก. ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว.....	148
	ข. ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง.....	165
3.6.2	แนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.).....	175
	ก. ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว.....	178
	ข. ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง.....	187
บทที่ 4	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว.....	199
4.1	ปัญหาในการบัญญัติกฎหมาย.....	199

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 ปัญหาในเรื่องขอบเขตการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว...	224
4.3 ปัญหาอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว.....	241
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดวินัยฐานประพฤตชั่ว	259
บทที่ 5 เปรียบเทียบแนวทางการพิจารณาโทษความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ.....	266
5.1 แนวทางการพิจารณาโทษในองค์การกลางการบริหารงานบุคคล เดียวกัน.....	266
5.2 แนวทางการพิจารณาโทษระหว่างองค์การกลางการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และข้าราชการ ตำรวจ.....	269
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	274
6.1 บทสรุป.....	274
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	280
บรรณานุกรม.....	285
ประวัติผู้เขียน.....	303