สถานะของมติคณะรัฐมนตรีกรณีกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

นายชาญชัย ศรีหาวงษ์[๑]

สวัสดีครับผู้อ่านทุกท่าน ท่านที่อยู่ในระบบราชการโดยเฉพาะท่านที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการก็คงทราบกันดีว่า สถานโทษสำหรับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นมีอยู่สถานเดียวคือไล่ออกจากราชการ ที่กล่าวเช่นนี้หลายท่านอาจจะสงสัยว่าทำไมถึงไล่ออกสถานเดียว โทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมีสองสถานคือปลดออกและไล่ออกจากราชการมิใช่หรือ ก่อนที่จะให้บทสรุปในเรื่องดังกล่าว ในเบื้องต้นผู้เขียนขออธิบายให้ทุกท่านทราบก่อนว่าโทษทางวินัยตามที่บัญญัติในมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑[๒] มีอยู่ด้วยกัน ๕ สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน[๓] มี ๒ สถาน ได้แก่ โทษปลดออกจากราชการ และโทษไล่ออกจากราชการ ส่วนโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน มีไว้สำหรับผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวท่านผู้อ่านคงจะเห็นแล้วว่ากฎหมายซึ่งเป็นฐานที่มาแห่งอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ในการพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นได้เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีเสรีภาพในอันที่จะเลือกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจที่จะตัดสินใจลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงแห่งกรณีของการกระทำผิด หรือเหตุอันควรลดหย่อนโทษที่ผู้กระทำผิดวินัยมีอยู่ เพียงแต่การสั่งลงโทษต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ในทางความเป็นจริงในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการของผู้บังคับบัญชาโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้ก็เนื่องจากในการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นแนวทางการลงโทษไว้แล้วว่าต้องไล่ออกสถานเดียว คือตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ หากพิจารณาถ้อยคำตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แม้จะใช้ถ้อยคำว่า “ควร” ไล่ข้าราชการที่กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการออกจากราชการ แต่ความหมาย

---

[๑] นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ก.พ.

[๒] มาตรา ๘๘ “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมด ๗ การดำเนินการทางวินัย
โทษทางวินัยมี ๕ สถาน ดังต่อไปนี้
(๑) ภาคทัณฑ์
(๒) ตัดเดือน
(๓) ลดเงินเดือน
(๔) ปลดออก
(๕) ไล่ออก”

[๓] มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก”

โดยนัยก็คือ “ต้อง” ไล่ออกสถานเดียว ซึ่งผู้เขียนได้สืบค้นถึงที่มาว่าทำไมมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้จึงใช้คำว่า “ควร” แทนที่จะใช้คำว่า “ต้อง” ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษเสียแต่แรก ซึ่งจากการสืบค้นถึงที่มาของคำนี้จึงได้ความว่าเมื่อครั้งที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับอยู่นั้น สำนักงาน ก.พ. ได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีว่ามีกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ โดยอ้างเหตุควรปรานีจำนวนหลายราย ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมในสองเรื่องซึ่งหนึ่งในนั้นคือเรื่องการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ โดย ก.พ. เห็นว่าความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งควรไล่ออกจากราชการ จะปรานีลดหย่อนผ่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตยักยอกไปแล้วมาคืนก็ดี การที่เป็นผู้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๐๓ ลงมติเห็นชอบตามที่ ก.พ. เสนอ ต่อมาจึงมีการออกหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ น.ว. ๑๒๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๓ แจ้งเวียนส่วนราชการต่าง ๆ ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว และเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ปรากฏว่าโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว[๔] มีเพียงสองสถาน คือ ปลดออก และไล่ออกจากราชการ โดยที่มาตรา ๑๐๔ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน[๕] ได้บัญญัติให้ผู้ที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ สำนักงาน ก.พ. จึงเสนอขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๐๓ จากข้อความเดิมเป็นความว่า “ผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ” ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ต่อมาจึงมีการออกหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ แจ้งเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติ จากที่มาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าคำว่า “ควร” ตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีได้ตกติดมาตั้งแต่ในชั้นการเสนอของ ก.พ. แล้ว ซึ่งในบริบทของผู้เสนอก็ไม่ได้ผิดรูปแบบอะไร แต่ในบริบทของคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายให้ความเห็นชอบนั้นแท้ที่จริงแล้วมีเจตนาที่จะให้หมายความว่า “ต้อง” แต่อย่างไรก็ดีมติคณะรัฐมนตรีก็ยังใช้คำว่า “ควร” มาจนกระทั่งปัจจุบัน และเมื่อมีข้อถกเถียงเกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานะหรือค่าบังคับของมติคณะรัฐมนตรีว่ามีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องถือตามโดยเคร่งครัดหรือเป็นเพียงแนวทางที่นำมาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ จึงมีการยุติข้อถกเถียงด้วยการอาศัยหลักในการตีความเข้ามาแก้ไขให้คำว่า “ควร” หมายความว่า “ต้อง” ที่ผู้เขียนกล่าวมาทั้งหมดก็เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงสถานะทางกฎหมายและการใช้บังคับอันนำไปสู่ประเด็นพิจารณาเรื่องสถานะของมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ว่าเหตุใดจึงอยู่เหนือดุลพินิจ

---

[๔] มาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ภายใต้บังคับวรรคสอง”

[๕] มาตรา ๑๐๔ วรรคท้าย “ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

ของผู้บังคับบัญชาในอันที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการ และผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้แตกต่างไปจากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ได้หรือไม่เพียงใด

การจะพิจารณาว่ามติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ มีสถานะเป็นอย่างไรในทางกฎหมาย และมีผลใช้บังคับระดับใดในลำดับชั้นของกฎหมาย จึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนขอหยิบยกขึ้นพิจารณาในสองสถานะ คือ ในสถานะที่เป็น “กฎ” และในสถานะที่เป็น “แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบาย” โดยมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไปแม้ไม่มีผลโดยตรงในทางกฎหมาย แต่ส่วนราชการสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ ให้เกิดผลในทางกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ในกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลบังคับตามความเป็นจริง ดังนั้น ในการพิจารณาในสถานะที่เป็นกฎนั้นในเบื้องต้นควรที่จะหยั่งทราบความหมายของคำว่า “กฎ” ก่อนว่าหมายความว่าอย่างไร เหตุผลที่จะต้องพิจารณาก่อนว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นกฎหรือไม่นั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากหากถือว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นกฎก็ต้องใช้บังคับอย่างเคร่งครัด จะใช้บังคับอย่างยืดหยุ่นอย่างเช่นแนวปฏิบัติทั่วไปไม่ได้ และหลักสำคัญในการออกกฎนั้นต้องมีกฎหมายให้อำนาจอีกทั้งกฎก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายซึ่งเป็นฐานที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎด้วย ซึ่งจากการพิจารณาความหมายของคำว่า “กฎ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙[๖] แล้วเห็นว่าโดยสภาพมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือหากจะถือว่าเป็นบทบัญญัติอื่นมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ก็ไม่ได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายใช้เฉพาะกับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลยเท่านั้น เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีอย่างละเอียด ก็ไม่มีส่วนไหนที่จะบ่งบอกได้ว่ามีกฎหมายให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกมติดังกล่าวมาใช้บังคับ ที่มาแห่งอำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคคลอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นผู้เสนอแนวทางการลงโทษต่อคณะรัฐมนตรีให้ออกมติมาใช้บังคับ ซึ่งถือว่าคณะรัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น หากถือว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้มีสถานะเป็น “กฎ” ก็นับได้ว่าเป็นกฎที่ออกมาโดยที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้สองสถาน คือ ปลดออกจากราชการและไล่ออกจากราชการ แต่การที่มติคณะรัฐมนตรีได้วางแนวทางการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้เพียงสถานเดียวคือไล่ออกจากราชการจึงถือเป็นการออกกฎที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บท เมื่อพิจารณาถึงลักษณะในทางเนื้อหาและผลการบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ

---

[๖] มาตรา ๕ “ในพระราชบัญญัตินี้... “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้คับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ใช่ "กฎ" และคณะรัฐมนตรีก็คงมิได้มีเจตนาที่จะให้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกันกับการใช้บังคับกฎแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไปโดยให้ส่วนราชการสามารถนำไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงให้เกิดผลในทางกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือแนวปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการนำไปถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์กับทางราชการได้อีกทางหนึ่งด้วยซึ่งเหตุผลอันเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ นั้น ผู้เขียนได้สืบค้นถึงที่มาที่สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยให้ไล่ออกสถานเดียก็เนื่องมาจากเห็นว่าในความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแต่ละส่วนราชการยังคงลงโทษไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บางส่วนราชการลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่มีบางส่วนราชการลงโทษให้ออกจากราชการ เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นและเพื่อให้การลงโทษเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และกฎหมายก็มิได้ห้ามฝ่ายบริหารในอันที่จะจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยการออกแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นมาใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงเป็น "แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบาย" ในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นมาให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอาจจะผิดวินัยได้ โดยจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีเคยมีหนังสือแจ้งเวียนส่วนราชการกำชับให้เจ้าหน้าที่ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติ และหากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย[๗] และตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๑[๘] ก็ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้บัญญัติให้เป็นผู้กระทำผิดวินัย[๙]

ในฐานะที่ผู้เขียนเคยปฏิบัติหน้าที่นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องอุทธรณ์โดยมีหน้าที่ในการสรุปเรื่องและเสนอความเห็นในกรณีที่ข้าราชการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรรม (ก.พ.ค.) พบว่าผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มักจะสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการคือไล่ออกจากราชการเพียงสถานเดียว ทั้งนี้ เหตุผลที่ถูกนำมาอ้างในคำสั่งลงโทษคือต้องผูกพันตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ และโดยที่ต้องถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรีจึงต้องผูกพัน

---

[๗] "หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๑๘๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๑"

[๘] มาตรา ๘๒ "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ"

[๙] มาตรา ๘๔ "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย"

หรือมีหน้าที่ต้องสั่งลงโทษไล่ออกสถานเดียว จากการที่มติคณะรัฐมนตรีอาจไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่อาจลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีปลดออกหรือไล่ออกก็ได้นั้น ผู้เขียนพบว่ามีผู้บังคับบัญชาบางรายพยายามที่จะใช้บังคับมติคณะรัฐมนตรีอย่างยืดหยุ่นโดยการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพียงปลดออกจากราชการ โดยนำเอาเรื่องที่ข้าราชการไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อนบ้าง หรือเรื่องที่เคยทำคุณงามความดีให้แก่ราชการบ้าง ซึ่งเป็นเหตุลดหย่อนโทษมาประกอบในการพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ ซึ่งการกระทำเช่นว่านั้น อาจจะเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยดังที่กล่าวแล้วได้

จากประเด็นที่พิจารณามาทั้งหมดผู้เขียนจึงเห็นว่าดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดทางวินัยต้องผูกพันหรือเคารพต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ความเคารพผูกพันต่อกฎหมายจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ บางกรณีอำนาจของผู้บังคับบัญชาอาจถูกจำกัดโดยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้สถานการณ์บางสถานการณ์เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดผู้บังคับบัญชาถูกบังคับว่าต้องออกคำสั่ง ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจึงมีเพียงหน้าที่หรือที่เรียกว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจผูกพัน เช่น การสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บังคับบัญชาถูกผูกพันให้ต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑[๑๐] ที่กล่าวมาคือตัวอย่างที่เป็นกรณีที่กฎหมายเข้ามากำกับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นตัวอย่างของการปรับใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเคร่งครัด สิ่งที่ยกขึ้นมากล่าวก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชามากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักในการสั่งโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว[๑๑] บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจในการสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้สองสถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงแห่งกรณี และเหตุอันควรลดหย่อนโทษที่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยมีอยู่ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักทั่วไปของการใช้ดุลพินิจอีกด้วย[๑๒] กล่าวคือ ประการแรก ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจ ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษอย่างแท้จริง กล่าวคือ เมื่อกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ต้องใช้ดุลพินิจนั้น จะงดเสียไม่ใช้ดุลพินิจ หรือยึดถือเอาความเห็นหรือการตัดสินใจของคนอื่นมา

---

[๑๐] มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง "เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ...ฯลฯ"

[๑๑] มาตรา ๙๗ วรรคแรก "ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก"

[๑๒] "ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เอกสารการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ ๗"

เป็นความเห็นหรือการตัดสินใจของตนเองไม่ได้ และประการสุดท้าย ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผล หลักประการนี้อธิบายได้ว่าการใช้ดุลพินิจชอบหรือไม่ชอบด้วยเหตุผลนั้นต้องใช้ความรู้สึกของวิญญูชนเป็นตัวตั้ง อย่าเอาอัตวิสัยของตนเป็นตัวตั้ง แต่อีกหลักหนึ่งที่มีผลต่อการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาคือหลักการตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่ว่า ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจนเป็นที่ยุติ และได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเสร็จเรียบร้อยแล้วว่าการกระทำของข้าราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ในชั้นการใช้ดุลพินิจตัดสินระดับโทษทางวินัยฐานนี้กลับถูกผูกพันโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับในสถานะที่เป็นแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น โดยสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่ได้พิจารณามา ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎหมายมิได้ห้ามคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่จะออกแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเกี่ยวกับกรณีการสั่งลงโทษทางวินัยในความผิดฐานดังกล่าว และเป็นผลดีในการจัดระเบียบให้การลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการของแต่ละส่วนราชการไม่มีความขัดแย้งกันหรือลักลั่นกัน ทั้งยังทำให้การลงโทษทางวินัยเป็นไปโดยเสมอภาคกันด้วย อย่างไรก็ดี องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ควรจะซักซ้อมความเข้าใจกับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุให้รับรู้ถึงสถานะของมติคณะรัฐมนตรีว่าต้องใช้มติคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการทุกคนโดยเสมอหน้ากัน และต้องไม่เลือกปฏิบัติที่จะใช้บังคับแต่เฉพาะกับข้าราชการคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างมีอคติ ทั้งต้องไม่ใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งข้าราชการให้ต้องได้รับโทษทางวินัยอย่างไม่ยุติธรรมด้วย เหตุผลเนื่องจากผลของการถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ผู้ที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าลาออกจากราชการ แต่ผู้ที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญแต่อย่างใด ซึ่งการที่ข้าราชการถูกลงโทษไล่ออกจากราชการนั้นก็ไม่ต่างอะไรกับการต้องโทษประหารชีวิตในทางราชการเพราะนอกจากจะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญดังที่กล่าวแล้ว ยังอาจจะต้องสูญเสียเกียรติศักดิ์ของความเป็นข้าราชการหรือชื่อเสียงที่สั่งสมมาอีกด้วย

เผยแพร่ในเว็บไซต์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (http://mspc.ocsc.go.th)
เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
คลังความรู้ > บทความ > บทความอื่น ๆ
https://mspc.ocsc.go.th/2020/02/สถานะของมติคณะรัฐมนตรีกรณีกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ