

ปัญหาทางกฎหมายในการลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยร้ายแรง:

กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

Legal Problems of Inflicting Punishments on Civil Servants Guilty of  
Grave Disciplinary Offences: A Case Study of Malfeasance

สหรัฐ โนทะยะ<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

85 ถนนสดลมารค์ ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: saharat4444@gmail.com

Saharat Notayah<sup>2</sup>

Faculty of Law, Ubonratchathani University

85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand

Email: saharat4444@gmail.com

ตรีเนตร สาระพงษ์<sup>3</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

85 ถนนสดลมารค์ ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: treeneat.s@ubu.ac.th

Treeneat Saraphong<sup>4</sup>

Faculty of Law, Ubonratchathani University

85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand

Email: treeneat.s@ubu.ac.th

Received: June 21, 2019; Revised: October 10, 2019; Accepted: October 15, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการเปรียบเทียบการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง กรณีทุจริตต่อหน้าที่ว่าควรปรับใช้กับกฎหมายฉบับใด

จากการศึกษาพบว่า มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ จึงขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>1</sup> อาจารย์.

<sup>2</sup> Lecturer.

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

<sup>4</sup> Associate Professor, Lecturer.

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ลงโทษได้ 2 สถาน คือ ปลดออกกับไล่ออก ทั้งเมื่อพิจารณาตามหลักลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่มติคณะรัฐมนตรีขัดกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์สูงกว่า ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีใช้คำว่า “ควรไล่ออก” เป็นคำช่วยกริยาในความคล้อยตาม ไม่ได้แปลว่าต้องกระทำ ทั้งในส่วนของอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยกรณีข้าราชการทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ อันเป็นการนำอำนาจการบริหารงานของบุคคลมอบให้แก่องค์กรอื่นนอกเหนือระบบบังคับบัญชา จะต้องกระทำอย่างระมัดระวังและอยู่ภายในกรอบของกฎหมายเฉพาะมูลกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ดังนี้ จึงมีข้อเสนอแนะเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้ลงโทษไล่ออกสถานเดียว หรือหากต้องการคงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเอาไว้ให้ปลดออกหรือไล่ออกได้ ก็ควรออกกฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กฏ ก.พ.) เพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและมโนธรรม

**คำสำคัญ:** การลงโทษ; ข้าราชการพลเรือน; วินัยร้ายแรง; ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

### Abstract

This article aims to study the legal problems arising from inflicting punishments on civil servants found guilty of grave disciplinary offences. It focuses on malfeasance cases as provided in cabinet resolutions, Civil Servant Act B.E. 2551 and Corruption Suppression and Prevention Act B.E. 2561. The main objective is to compare different cases of civil servants found guilty of grave disciplinary offences relating to malfeasance, and hence to identify which statutes should be applied accordingly.

Results showed that according to the cabinet resolutions, a civil servant found guilty of grave disciplinary offences was subject to being dismissed. This provision was inconsistent with the discretionary power of the supervisors as provided in the Civil Service Act B.E. 2551, which permitted two kinds of punishments: dismissal or removal. In term of hierarchy of power, cabinet resolutions were lower than acts. Cabinet resolutions stated that a guilty civil servant “shall be dismissed”. The auxiliary verb indicated that the clause was merely a suggestion, not a compulsion. Moreover, the National Anti-Corruption Commission (NACC) was empowered to decide whether a civil servant’s accusations were groundless or plausible. A plausible case would be submitted for the supervisors to decide which punishments to be inflicted on the guilty civil servants. This meant that the personnel management power, which basically belonged to the supervisors, was transferred to an outside agency. Therefore, this power should be limited in a case of malfeasance only and subject to a very careful exercise. The writer recommends that the Civil Service Act B.E. 2551 should be amended to stipulate that the only permissible punishment for a civil servant guilty of malfeasance is a dismissal. Otherwise, if the discretionary power of inflicting either dismissal or removal is to be continued, the Civil Service Commission should enact a set of

regulations to provide guidelines for supervisors to exercise their discretionary power based on the rule of law and principle of good morality.

**Keywords:** Punishment; Civil Servants; Grave Disciplinary Offences; Malfeasance

## 1. บทนำ

จากการรายงานขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) เปิดเผยรายงานดัชนีการรับรู้การคอร์รัปชันของโลกปี พ.ศ. 2561 ใน 180 ประเทศทั่วโลก ที่มีการให้คะแนนตั้งแต่ระดับ 0 - 100 คะแนนต่ำสุด หมายถึงการคอร์รัปชันสูง ขณะที่ 100 คะแนน หมายถึงโปร่งใส ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 99 ด้วยคะแนนความโปร่งใส 36 คะแนน หล่นลงไปจากปี พ.ศ. 2560 ที่ไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 96 ด้วยคะแนนความโปร่งใส 37 คะแนน นั่นหมายถึง มีการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น<sup>5</sup> ซึ่งดัชนีชี้วัดดังกล่าวมิใช่เพียงแค่แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหา ยังแสดงให้เห็นถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตในประเทศไทยเมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ค่าคะแนนที่ต่ำลงคือประเด็นเรื่องการลงโทษทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหรือตำแหน่งในทางที่ผิด ความสำเร็จของภาครัฐในการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน และการมีกลไกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในระบบ รวมถึงเกณฑ์ข้อที่เกี่ยวกับการติดสินบน และการทุจริตว่ามีอยู่จริงหรือไม่ ซึ่งได้มีการสำรวจผู้เชี่ยวชาญ และนักธุรกิจทั่วโลก<sup>6</sup> ซึ่งเท่ากับว่าสถานการณ์การทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยยังไม่เคยมีค่าดัชนีที่ลดลงแต่อย่างใด ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลของหอการค้าไทยเผยปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยพบว่าประเทศไทยยังมีปัญหาคอร์รัปชันที่รุนแรง โดยในปี พ.ศ. 2560 สูงถึงร้อยละ 37 ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ. 2561 จะมีปัญหาสูงขึ้นร้อยละ 48 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาการให้สินบนการให้ของกำนัลหรือรางวัลต่าง ๆ<sup>7</sup>

จากข้อมูลข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่ได้รายงานมายังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2558 พบว่า มีการตั้งข้อหาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ (ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ) มากถึง 275 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 5.85 ของฐานความผิดทั้งหมด โดยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกดำเนินการทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีจำนวน 236 ราย คิดเป็นร้อยละ 29.49 ของข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยทั้งหมด<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Anti-Corruption Organization of Thailand, ““Thai” Corruption Ranked 99 Out of 180 Countries, Hot Issues,” last modified n.d., accessed September 3, 2019, <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1289/4/> [In Thai]

<sup>6</sup> Thai Chamber of Commerce Reveals Corruption, “Survey Year 2017 Private Private Under the Table as Government Paving 200,000 Billion Damage, Transparency Thailand,” last modified n.d., accessed February 16, 2018, <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/sample-sites-2/1561-60-2/> [In Thai]

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitawee and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report) (n.p.: Office of the Civil Service Commission, 2017), 65-67. [In Thai]

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีปัญหาทางกฎหมายว่ามาตรฐานโทษในมูลกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาควรลงโทษด้วยการไล่ออกเพียงสถานเดียวตามมติคณะรัฐมนตรี หรือมีอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาว่าควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนั้น ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ โดยการส่งรายงานเอกสารและทำความเข้าใจไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกกล่าวหาเพื่อสั่งลงโทษได้

จะเห็นได้ว่าปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ฉบับด้วยกัน จึงเป็นที่มาของการเขียนบทความเรื่องนี้ว่าการลงโทษทางวินัยในมูลกรณีทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการควรปรับใช้ตามกฎหมายฉบับใด

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยในมูลกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

### 2.1 การลงโทษทางวินัยตามมติคณะรัฐมนตรีกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 กำหนดให้การลงโทษในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นควรจะต้องลงโทษไล่ออก แม้ว่าผู้กระทำผิดจะนำเงินที่ได้ทำการทุจริตไปมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุอันควรลดโทษจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ ในการลงโทษผู้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น เนื่องจากเป็นโทษที่มีความรุนแรงจึงกำหนดแนวทางในการพิจารณาการลงโทษไล่ออกไว้ใน หนังสือที่ นร 0611/ว2 ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2528 ว่าการจะสั่งลงโทษข้าราชการถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกนั้นต้องมีหลักฐานชัดเจนพอสมควรว่าผู้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย

จึงเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาถกเถียงถึงมาตรฐานโทษทางวินัยว่าการไม่ลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรีกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยลงโทษในฐานอื่นนอกจากไล่ออกจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

### 2.2 การลงโทษทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก และมาตรา 88 (1) ได้กำหนดให้การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 97 ว่า “ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก...”

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น กฎหมายให้พิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด กล่าวคือ หากการทุจริตนั้นไม่ได้มีความร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษโดยการปลดออกแทนไล่ออกได้

นอกจากนี้ แล้วกฎหมายก็ยังให้ผู้บังคับบัญชาสามารถนำหลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัยและความผิดทางวินัย หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม และหลักความเป็นธรรม ซึ่งให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกที่จะลงโทษเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้<sup>9</sup> ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับความผิดที่ข้าราชการได้กระทำ โดยพิจารณาจากระดับของตำแหน่ง ลักษณะเฉพาะของหน้าที่ การกระทำความผิดวินัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน การกระทำมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาร่วมหรือไม่ พฤติกรรมและการกระทำความผิดของข้าราชการที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย ความผิดทางวินัยและโทษทางวินัยในครั้งก่อน (ถ้ามี) มีการกระทำความผิดวินัยในลักษณะเดิมซ้ำ ๆ หรือบ่อยครั้งหรือไม่ อายุของข้าราชการที่กระทำความผิด การกระทำความผิดวินัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของข้าราชการซึ่งได้รับมากเกินไปหรือไม่ ข้าราชการต้องรับผิดภาระงานใด ๆ เพียงผู้เดียวหรือไม่ ความตั้งใจในการปรับปรุงตัว พฤติกรรมของข้าราชการภายหลังได้รับโทษทางวินัย ซึ่งจากหลักการความเหมาะสมและสอดคล้องกับความผิดที่ข้าราชการได้กระทำข้างต้น<sup>10</sup> มาประกอบการพิจารณาเพื่อใช้ดุลพินิจในการลดโทษของผู้ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ แต่ทั้งนี้ การลดโทษนั้นจะลดให้ต่ำกว่าโทษปลดออกไม่ได้

### 2.3 การลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคแรก กำหนดว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”

จะเห็นได้ว่านอกจากผู้บังคับบัญชาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการที่ได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการส่งรายงานเอกสารและทำความเข้าใจไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกกล่าวหาเพื่อส่งลงโทษทางวินัยได้โดยที่ผู้บังคับ

<sup>9</sup> Police Lieutenant Colonel Panyong Chenguan, *Consideration of Offenses and Punishments* (n.p.: Office of Public Sector Anti Corruption Commission, 2017), 1-2. [In Thai]

<sup>10</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action* (Bangkok: Winyuchon Press, 2016), 108. [In Thai]

บัญชาไม่ต้องทำการตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ และให้ถือเอารายงานเอกสารที่คณะกรรมการส่งให้ นั้นเป็นรายงานการสอบสวน ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนแล้วยังมีอำนาจในการกำหนดฐานความผิดทางวินัยของผู้ถูกไต่สวนได้ โดยให้ถือว่าสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนวินัยด้วย

จากข้อกฎหมายข้างต้น มีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดหรือมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษด้วยตนเอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.106/2549 ว่าการที่ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานการสอบสวนและเอกสารไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการดำเนินการตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ส่วนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัย) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บังคับบัญชา) ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้วินิจฉัยแล้ว จึงต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เช่นนี้ข้ออ้างที่ว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงไม่อาจรับฟังได้

จากบทบัญญัติมาตรา 98 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.106/2549 จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาโทษแก่ผู้บังคับบัญชา แต่จะต้องพิจารณาจากรายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่เท่านั้น ส่วนอำนาจในการกำหนดโทษยังคงเป็นของผู้บังคับบัญชา

แม้ว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะลงโทษตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษนั้นผู้บังคับบัญชาได้อาศัยอำนาจของตนเองในการสั่งลงโทษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา

### 3. บทวิเคราะห์

3.1 เปรียบเทียบการลงโทษทางวินัยตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในการลงโทษวินัยร้ายแรงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยสามารถพิจารณาลดหย่อนโทษของผู้กระทำความผิดได้ ทั้งนี้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ได้กับการกระทำผิดวินัยร้ายแรงทุกมูลกรณีแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัยและความผิดทางวินัย หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม และหลักความเป็นธรรม และผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามมาตรา 97 ก็ได้

เมื่อพิจารณาแนวทางการลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรีกรณีข้าราชการได้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยกำหนดว่าในกรณีนี้ข้าราชการได้กระทำการทุจริต ไม่ว่าจะมีการนำเงินที่ยักยอกทุจริตไปมาคั้นหรือมีเหตุ

อันควรปราณีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุในการลดหย่อนโทษ กล่าวคือ หากมีการกระทำผิดใน 2 กรณีดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลดโทษของผู้กระทำผิดได้เลยต้องลงโทษปล่อยเท่านั้น

จึงสรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีได้จำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยควรลงโทษปล่อยสถานเดียว แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงความร้ายแรงของความผิดโดยผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะลงโทษปล่อยหรือปลดออกได้

### 3.2 สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้จะเห็นได้ว่าการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษในกรณีที่มีการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองและเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติเพื่อที่จะให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีได้บังคับใช้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ มติดังกล่าวจึงมีลักษณะที่เป็นการทั่วไป แต่มีสภาพบังคับกล่าวคือหากไม่ปฏิบัติตามอาจจะมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีได้ เห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 กำหนดว่าหากไม่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมติแล้วก็จะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 อาจส่งผลให้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ยิ่งไปกว่านั้นหากการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการร้ายแรงแล้วก็จะถือว่าเป็นการผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 85 เช่นนี้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร หากพิจารณาเนื้อหาของมติดังกล่าว ข้อ 1.2 ที่ว่า “การลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ... ซึ่งควรลงโทษเป็นปล่อยจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ” เปรียบเทียบกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรค 1 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงกว่าซึ่งมีเนื้อหาว่า “ภายใต้บังคับวรรคสองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก” จึงเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีเนื้อหาขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย (The Hierarchy of Law) ในแง่องค์กรที่ตรากฎหมายนั้นต้องถือว่ากฎหมายที่ตราออกใช้จากองค์กรที่มีฐานะทางกฎหมายสูงกว่าย่อมมีลำดับศักดิ์สูงกว่า กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตราโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติย่อมมีลำดับศักดิ์สูงกว่ามติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี<sup>11</sup> หรือด้วยตัว

<sup>11</sup> Working Group to Amend the Lawmaking Process, *Basic Guide to Drafting Laws and Legal Forms* (Bangkok: Council of State, 1962), 93. [In Thai]

สถานะกฎหมายเองพระราชบัญญัติย่อมมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ามติคณะรัฐมนตรีตามหลักแล้วกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าไม่ได้ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ตามหลักข้างต้น

### 3.3 การตีความมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536

ตามข้อ 1.2 ของหนังสือที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 มีการใช้ถ้อยคำ ว่า “ควรลงโทษเป็นโล่ออก” จะเห็นได้ว่าตามหลักการตีความกฎหมาย (Interpretation of Law) หากตีความตามตัวอักษรแล้วจะพบว่า มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้มีถ้อยคำที่ชัดเจน (Obscurity) ซึ่งสามารถใช้ตรรกวิทยาของกฎหมาย (Legal Interpretation) ได้<sup>12</sup> เพราะตามมติคณะรัฐมนตรี ใช้คำว่า “ควร” ซึ่งแปลว่า เหมาะ เช่น กิน แต่พอควร, ชอบ, ถูกต้อง เช่น เห็นควรแล้ว เป็นคำช่วยกริยาในความคล้อยตาม เช่น ควรทำ ควรกิน<sup>13</sup> จึงต้องถือว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ได้บังคับให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาด้วยการโล่ออกโดยไม่มีการลดโทษ หากแต่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแนะนำว่า “ควร” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ต้องถือว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นถ้อยคำช่วยในความคล้อยตามว่า “ควรโล่ออก” แต่ไม่ใช่ถ้อยคำที่บังคับเด็ดขาดให้โล่ออกโดยไม่มีการลดโทษ หากมติดังกล่าวต้องการที่จะบังคับให้มีการลงโทษในกรณีที่มีการทุจริตเคร่งครัด อาจจะใช้คำว่า “ต้อง” หรือคำว่า “ให้” ในลักษณะการ “บงการ” อย่าง “เด็ดขาด”<sup>14</sup> จึงจะทำให้ข้อความในมติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบังคับให้ทำตาม กรณีนี้ต้องถือตามภาษิตกฎหมายที่ว่า “กรณีที่ข้อความที่ใช้เป็นถ้อยคำธรรมดาสามัญ ไม่จำเป็นต้องอธิบายความ” อีก

### 3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการลงโทษในกรณีที่ทำผิดวินัยร้ายแรงกับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐอาจจะกำหนดให้เจ้าพนักงานทางปกครองต้องผูกพันกับกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เจ้าพนักงานทางปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นอำนาจดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจผูกพัน” (Mandatory Power) แต่ทั้งนี้อำนาจผูกพันที่เคร่งครัดนั้นอาจผ่อนคลายเป็นได้ โดยการที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานปกครองมี “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่ให้เจ้าพนักงานปกครองมีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย<sup>15</sup> โดยอำนาจดุลพินิจกับการลงโทษทางวินัยนั้นจะควบคู่กัน เพราะถึงแม้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยจะมีอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและการตรวจสอบของศาลปกครองด้วย<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Arun Panupong, “Legal Interpretation,” *Journal of Law* 26, no. 3 (September 1998): 547. [In Thai]

<sup>13</sup> Office of the Royal Society, *Royal Institute Dictionary 2011 in Honor of His Majesty the King on the Occasion of the 7<sup>th</sup> Royal Ceremony December 5, 2011* (Bangkok: Royal Institute, 2013), 240. [In Thai]

<sup>14</sup> Phumchai Suwande, *Basic Knowledge of General Law* (Bangkok: Nititham, 1999), 17. [In Thai]

<sup>15</sup> Worachet Phakirat, *General Administrative Law* (Bangkok: Nitirat, 2011), 75. [In Thai]

<sup>16</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 108. [In Thai]



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจดุลพินิจในการเลือกวิธีดำเนินการ หรือ “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power) แก่ผู้บังคับบัญชา กล่าวคือหากพบว่าข้าราชการได้กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งเป็นการทำผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลพินิจในการลงโทษซึ่งมี 2 สถาน ได้แก่ ปลดออกและไล่ออก โดยต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำ ความผิดและยังสามารถพิจารณาถึงเหตุผลโทษอื่น ๆ เพื่อประกอบดุลพินิจได้อีกด้วย แต่มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ได้กำหนดให้การลงโทษข้าราชการในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า “ควรไล่ออก” ซึ่งหากตีความคำว่าควรไล่ออก คือ ต้องลงโทษด้วยการไล่ออกโดยไม่มีเหตุผลโทษ เท่ากับว่ามติดังกล่าวได้ลดอำนาจในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาจากอำนาจดุลพินิจในการเลือกวิธีการในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นอำนาจผูกพันที่จะต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยการไล่ออกเท่านั้น

**3.5 มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ควรใช้กฎหมายใดในการพิจารณาโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่**

ในการพิจารณาโทษของข้าราชการผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือการทุจริตนั้นถูกกำหนดให้เป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรงซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษระหว่างไล่ออกและปลดออก ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ทำการลงโทษโดยการไล่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่ได้ทำการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาโทษนั้นผู้เขียนเห็นว่าผู้ถูกลงโทษอาจฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ในการลงโทษจะเห็นได้ว่าหากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษเองโดยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี อาจจะถูกลงโทษเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ เช่นนี้แล้วผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าวก็อาจจะฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนมติดังกล่าวก็ได้

ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและในฐานะที่เป็นองค์กรผู้กระทำร่วมในนิติกรรมทางปกครอง การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องได้รับการกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย อีกทั้งการลงโทษทางวินัยยังเป็นเพียงโทษภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง การให้องค์กรอื่น ๆ นอกเหนือจากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเหล่านี้อาจจะส่งผลเสียต่อระบบบริหารงานบุคคลภายในขององค์กรเหล่านั้นได้ ซึ่งอำนาจทางวินัยเป็นอำนาจที่มักถูกสงวนไว้สำหรับผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและเป็นอำนาจที่ตั้งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาเสมอการนำอำนาจดังกล่าวนี้มอบให้แก่องค์กรอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือระบบบังคับบัญชาต้องกระทำอย่างระมัดระวังและอยู่ในกรอบของกฎหมายมิฉะนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองนอกจากนี้แล้วแม้ว่าระบบกฎหมายจะออกแบบผลบังคับผูกพันของการใช้อำนาจองค์กรอื่น ๆ เหล่านี้ไว้อย่างเคร่งครัดเพียงใดก็ตาม

ดังนั้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) ของรัฐธรรมนูญแล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและมีการ ชี้มูลความผิดทางวินัยจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup>

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอาจเป็นการใช้อำนาจ โดยขาดหลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัยและความผิดทางวินัย หรือหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม<sup>18</sup> เพราะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นบุคคลภายนอกองค์กรจึงไม่อาจทราบได้ว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวโดยพื้นฐานเป็นผู้มีความประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นเช่นไร

#### 4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

##### 4.1 สรุปผล

การพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการในกรณีที่มีการทุจริตตามมติคณะรัฐมนตรีตามนัยหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 จำกัดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและมีข้อบกพร่องอยู่ในแง่แบบพิธี เนื่องจากมติดังกล่าวมิได้บังคับให้ผู้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติตาม หากแต่เป็นการแนะนำว่าควรจะทำซึ่งเป็นการสะท้อนถึงนโยบายของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการพิจารณาโทษดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมาย ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจผูกพันในการลงโทษข้าราชการที่กระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในอันที่จะใช้อำนาจดุลยพินิจในการเลือกวิธีการที่จะลงโทษโดยสามารถลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ แต่ถ้าหากมีการพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีการวินิจฉัยและชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ให้ผู้บังคับบัญชายึดถือตามคำวินิจฉัยนั้นเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตเท่านั้น อีกทั้งการพิจารณาโทษโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังเป็นการนำอำนาจดังกล่าวมอบให้แก่องค์กรอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือระบบบริหารงานบุคคลและระบบบังคับบัญชา มาพิจารณาโทษทางวินัย ดังนั้นจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังและอยู่ในกรอบของกฎหมาย

##### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา มีข้อเสนอแนะว่าควรนำนโยบายการลงโทษไล่ออกกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีไปแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การบังคับ

<sup>17</sup> Patpong Amornwat, "Considerations on Disciplinary Power: In the Case of the NACC Using the Power to Investigate and Identify Disciplinary Offenses," last modified n.d., accessed April 24, 2019, <http://www.matichon.co.th/news/843836/> [In Thai]

<sup>18</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 108. [In Thai]

ใช้กฎหมายมีความชัดเจนแน่นอน โดยการระบุให้ชัดเจนกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยร้ายแรง กรณีทุจริตให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยไล่ออกสถานเดียวเท่านั้น หรือหากต้องการคงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเอาไว้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็ควรออกกฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กฎ ก.พ.) เพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้เป็นการเฉพาะบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและมโนธรรม

## References

- Anti-Corruption Organization of Thailand. “ “Thai” Corruption Ranked 99 Out of 180 Countries, Hot Issues.” Last modified n.d. Accessed September 3, 2019. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1289/4/> [In Thai]
- Arun Panupong. “Legal Interpretation.” *Journal of Law* 26, no. 3 (September 1998): 547. [In Thai]
- Office of the Royal Society. *Royal Institute Dictionary 2011 in Honor of His Majesty the King on the Occasion of the 7<sup>th</sup> Royal Ceremony December 5, 2011*. Bangkok: Royal Institute, 2013. [In Thai]
- Patpong Amornwat. *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*. Bangkok: Winyuchon Press, 2016. [In Thai]
- Patpong Amornwat. “Considerations on Disciplinary Power: In the Case of the NACC Using the Power to Investigate and Identify Disciplinary Offenses.” Last modified n.d. Accessed April 24, 2019. <http://www.matichon.co.th/news/843836/> [In Thai]
- Phumchai Suwande. *Basic Knowledge of General Law*. Bangkok: Nititham, 1999. [In Thai]
- Police Lieutenant Colonel Panyong Chenguan. *Consideration of Offenses and Punishments*. N.p.: Office of Public Sector Anti Corruption Commission, 2017. [In Thai]
- Thai Chamber of Commerce Reveals Corruption. “Survey Year 2017 Private Private Under the Table as Government Paving 200,000 Billion Damage, Transparency Thailand.” Last modified n.d. Accessed February 16, 2018. <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/sample-sites-2/1561-60-2/> [In Thai]
- Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweep, and Attapong Kawan. *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of The Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report). N.p.: Office of the Civil Service Commission, 2017. [In Thai]

Worachet Phakirat. *General Administrative Law*. Bangkok: Nitirat, 2011. [In Thai]

Working Group to Amend the Lawmaking Process. *Basic Guide to Drafting Laws and Legal Forms*. Bangkok: Council of State, 1962. [In Thai]