

การสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว
ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดย้อนหลัง
Disciplinary Actions for Past Faults Identified
by National Anti-Corruption Commission
for Government Officials Who Have Ceased from Civil Services

ปริญ อร่ามเรืองกุล*

Paril Aramruangkul

รองผู้บังคับการ กองการสอบ กองบัญชาการตำรวจ สำนักรับผิดชอบแห่งชาติ, ประเทศไทย

Deputy Commander Admission Division Police Education Bureau Royal Thai Police, Thailand

Email: suchaya9984646@gmail.com

Received : July 29, 2020

Revised : October 1, 2020

Accepted : April 6, 2021

บทคัดย่อ

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนซึ่งเรียกว่า “วินัย” เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐทำผิดย่อมต้องมีการรับฟังข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน เพื่อสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งข้อบังคับหน่วยงานจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐที่พ้นหรือออกจากราชการไปแล้ว แต่หน่วยงานรัฐยังคงมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ต่างกัน จึงเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและยังเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดลาออกก่อนเพื่อไม่ต้องได้รับโทษ อันจะมีผลต่อการได้รับบำเหน็จบำนาญด้วย ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตฯ มี ๒ ฉบับ ซึ่งกำหนดวิธีการ เงื่อนไขทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐแตกต่างกัน โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต จึงไม่อาจที่จะบรรลุเจตนารมณ์ได้ หากกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานไม่มีบทบัญญัติรองรับให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่พ้นหรือออกจากราชการไปแล้ว หรือกำหนดระยะเวลา จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มีหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและความผาสุกของประชาชน กฎหมายจึงต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้และต้องไม่ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น ความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม จึงจำเป็นในการบังคับใช้และเป็นหลักสากล

* พ.ต.อ.ปริญ อร่ามเรืองกุล Police Colonel Paril Aramruangkul

ห้ามทำคำสั่งทางปกครองและกฎหมายทางปกครองให้มีผลย้อนหลังถือเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความเคารพ

คำสำคัญ: การสั่งลงโทษ; เจ้าหน้าที่ของรัฐ; พ้นจากราชการไปแล้ว

Abstract

The operations of government officials definitely shall be observed to ensure that they always comply with the regulation which is called “discipline”. When a government official commits an offence, there must listen to the facts, interrogate and investigate to enforce a disciplinary action accordingly. Moreover, the regulation clearly stipulates that it is eligible to apply discipline for those government officials who have already ceased from civil services as well. However, each institution also has its own rules and regulations which cause unfairness between government officials of different entities. Also, this may be an opportunity for them to apply for resignation to avoid a punishment which probably would affect their retirement package. At present, there are two laws that relevant to anti-corruption. Both of them have different rules and regulations for applying discipline for a government official. Although Organic Act on Supplementing the Constitution Relating to the Prevention and Suppression of Corruption has an intention to enforce it to government officials who corrupt, this obstructs them not to achieve it. If the regulation of an individual entity does not have a provision to support application of disciplinary action for government officials who have ceased from civil services or does not specify duration, it would allow a kind of gap of law. Furthermore, the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560) specifies that sovereignty belongs to all Thai citizens. There is the rule of law which aims for common benefits among the country and well-being of Thai people. The mentioned laws, therefore, shall not against the rule of law, restrict one’s liberty and rights or impact to human dignity of somebody. On the other hand, these laws shall be effectively applied to any person all the time, not only to a specific one or in a specific circumstance only. Thus the understanding about matters of the rule of law is necessary for law enforcement. Last but not least, it is an international standard that the retroactive administrative orders and governing rules are defined as “general law” which legal entities have to respect to.

Keywords: punishment; government officials; government officials who have ceased from civil services

บทนำ

นานาอารยประเทศทั้งหลายจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อการบังคับใช้อย่างเหมาะสมอันจะทำให้สังคมเกิดความสงบสุข การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนจะทำได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงได้มอบอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งไปให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการตราพระราชกำหนด สำหรับกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๖๑^๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๘ กล่าวคือ (๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว (๔) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (๕) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นในการดำเนินการตาม (๖) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องให้เป็นไปตามระเบียบซึ่งเรียกกันว่า “วินัย” เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดทำผิดย่อมต้องมีการรับฟังข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หาข้อเท็จจริงและพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่าทำผิดวินัยยังไม่ออกจากราชการสามารถดำเนินการทางวินัยได้โดยไม่มีปัญหา แต่ในกรณีที่ผู้นั้นได้พ้นจากราชการไปก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย เช่น ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุ การจะดำเนินการทางวินัยจนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษทางวินัยนั้นจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของ

^๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑.

กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดให้อำนาจ ในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้หน่วยงานของรัฐนั้น สามารถดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่ง หรือออกจากราชการไปแล้วได้ แต่ยังคงมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการที่แตกต่างกัน เช่น ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๐๐^๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒^๓ กำหนดให้ในกรณีที่มีการกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาไว้นอกจากราชการให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้น ยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องส่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ตลอดจน พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒^๔ ซึ่งได้กำหนด ระยะเวลาไว้ อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สามารถดำเนินการ ทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้วได้ เช่น ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว มีความ แตกต่างกันส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและยังเป็นช่องทางให้ผู้กระทำความผิด ลาออกก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ตนเองไม่ต้องได้รับโทษทางวินัยอันจะมีผลต่อการได้รับ บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นด้วย

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตอยู่ ๒ ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และ พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกฎหมาย ทั้งสองฉบับมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐไว้ แตกต่างกันโดยเฉพาะ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการ ไปแล้วไว้นานกว่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยกเรื่องขึ้นไต่สวนความผิดทางวินัยได้หากยังอยู่ ในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเมื่อนำระยะเวลาดังกล่าว ไปเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นของหน่วยงานของรัฐ ยิ่งทำให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐที่พ้นจาก ตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว

^๒ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙.

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒.

^๔ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๓ ก (๕ เมษายน ๒๕๖๒).

สภาพปัญหาของข้อกฎหมาย

๑. ปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ

กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐยังมีการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้วไว้อย่างแตกต่างกันที่บัญญัติไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยแบ่งได้ ดังนี้

กรณีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีการกำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว เช่น (๑) ข้าราชการทหาร โทษวินัยร้ายแรงของทหาร คือ การปลดประจำการ ซึ่งการปลดข้าราชการทหารออกจากประจำการต้องเป็นข้าราชการทหารที่ประจำการอยู่เท่านั้น หากพ้นจากราชการแล้วก็ไม่อาจปลดออกจากประจำการได้โดยสภาพ ดังนั้น หากข้าราชการทหารกระทำความผิดวินัยร้ายแรงแต่มีการพ้น จากราชการไปแล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ เนื่องจากไม่มี กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใดกำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อ ๕ และ ข้อ ๗^๕ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งพักราชการ ข้าราชการทหาร ผู้ถูกฟ้องคดีอาญาหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ตลอดเวลาที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือตลอดเวลาที่พิจารณาสอบสวนได้ และหากปรากฏภายหลังว่าข้าราชการทหารผู้นั้นได้กระทำความผิด ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ ออกจากราชการโดยไม่มีเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ โดยสามารถสั่งให้ออกตั้งแต่วันสั่งพักราชการได้ และ ข้อ ๗^๖ (๒) พนักงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีข้อกำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่เกษียณอายุหรือลาออกไปก่อนได้ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย

กรณีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐที่มีการกำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของการกล่าวหาและระยะเวลาในการสอบสวนหรือการสั่งลงโทษ เช่น (๑) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๑๐๐ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๗ ต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่ง ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จไว้เป็นพิเศษว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ (๒) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๑๐๒ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย

^๕ ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘, ข้อ ๕. ข้อ ๗

^๖ ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘, ข้อ ๗.

การสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฯ ๒๓๗

ไว้เป็นพิเศษว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ (๓) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๕๓ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พ้นจากราชการ (๔) พ.ร.บ. ดำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๔ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนออกจากราชการและต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันออกจากราชการ (๕) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๗๕ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนออกจากราชการและต้องดำเนินการสอบสวนภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ (๖) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๔ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนพักราชการไว้ก่อน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นพิเศษว่าจะต้องดำเนินการภายในกี่วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพักราชการ (๗) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๑ กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนออกจากราชการ โดยให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้แต่ต้องเริ่ม ดำเนินการภายใน ๑๘๐ วันและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๐ วัน ทั้งนี้ นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (๘) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ข้อ ๒๖. กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากการเป็นพนักงานและให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่า ผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ (๙) ข้อบังคับขององค์การมหาชนบางแห่ง เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน)^๗ ข้อ ๓๕. กำหนดให้ต้องมีการกล่าวหา ก่อนออกจากสถาบัน โดยให้ผู้นั้นยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากสถาบัน แต่ผู้อำนวยการต้องดำเนินการทางวินัยภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากสถาบัน

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๖๑

(๑) พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๔). กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าไต่สวนและวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (๒) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิด

^๗ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน), กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ/ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.git.or.th/about_mission.html) [๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

ที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัย มาตรา ๙๒. บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี และในมาตรา ๙๓. กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๑๔ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งและในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการ มาตรา ๙๔. กำหนดให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ มาตรา ๘๔ กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน ๕ ปี แต่แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกิน ๕ ปีแล้วก็ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กระทำผิดขึ้นได้สวนได้ แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๒) พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา ๑๗(๔). ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๔๐ กำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ แต่อย่างไรก็ตามในมาตรา ๒๖(๑) ได้กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่า ๕ ปี

๓. พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

ปัญหาการบังคับใช้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย และส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว เนื่องจากยังมีความ ไม่เท่าเทียมกันจากการที่ กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดเงื่อนไขในการ ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินการ ทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงได้กำหนดบทบัญญัติในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง. และมาตรา ๙๘ วรรคสาม. ให้ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่ เกี่ยวข้องกันหากมีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเอกสารและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับ บัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนต้อง พิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด โดยมีเงื่อนไขว่าการคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้อง มีมติภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘. (มาตรา ๔๘ วรรคแรก และวรรคสาม). กล่าวคือ ต้องได้สวนและ มีความเห็นและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการได้สวน และอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่จำเป็นแต่รวมแล้วต้องไม่เกิน ๓ ปี แต่หากเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปได้สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศ ดำเนินการได้สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศจะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็น ก็ได้

ทั้งนี้ในส่วนของระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว นั้นก็ยังคงกำหนดระยะเวลาไว้เช่นเดิม โดยมาตรา ๕๕. และมาตรา ๕๙. กำหนดให้สามารถกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ทั้งขณะที่ผู้นั้นยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจาก การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน ๕ ปี แต่ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นสามารถยกคำกล่าวหาที่ได้ มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยขึ้นได้สวนได้แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ ผู้ถูกร้อง พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๔. การแก้ไขกฎหมายประเภทต่าง ๆ ๕ ฉบับ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ ซึ่งพ้นหรือออกจากราชการไปแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

แม้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่ง หรือออกจากราชการไปแล้วไว้แตกต่างกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีการแก้ไขกฎหมายของข้าราชการประเภทต่างๆ ๔ ฉบับ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๖๑ ได้แก่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๒ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๐ และเพิ่มมาตรา ๑๐๐/๑) ,พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๒ (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๔ และเพิ่มมาตรา ๗๔/๑), พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๖๒ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๒ และเพิ่มมาตรา ๑๐๒/๑), พ.ร.บ. ดำรงตำแหน่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๖๒ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๔ และเพิ่มมาตรา ๙๔/๑), พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๓ และเพิ่มมาตรา ๔๓/๑)

ทั้งนี้ กฎหมายทั้ง ๕ ฉบับ ดังกล่าวมีหลักการในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วไว้อย่างเดียวกันสรุปได้ ดังนี้ (๑) กรณีที่มีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาไว้ก่อนออกจากราชการ ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ (๒) กรณีที่มีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาภายหลังจากที่ออกจากราชการแล้วให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการแต่ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการแต่ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งสามารถดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนนั้นจะต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ (๓) กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว เพราะเหตุ กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือองค์กรตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ แล้วแต่กรณี (๔) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดผู้ซึ่งออกจากราชการแล้วการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ผู้นั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๕) หากผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการ ดำเนินการทางวินัยที่ส่วนราชการ ดำเนินการเอง หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะ กรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดก็ตามก็ให้ลงโทษ^๔

ศักดิ์ของกฎหมายไทย

ศักดิ์ของกฎหมายเป็นการพิจารณาลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดศักดิ์ของ กฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการทางกฎหมาย ดีความ และการยกเลิกกฎหมาย เกณฑ์ที่ใช้ในการ กำหนดศักดิ์ของกฎหมายนั้น จะพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย

๑. ประโยชน์การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ใน การเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายว่าประเภทนี้ระดับใด นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้ใช้ทราบลำดับชั้นของกฎหมาย ฉบับใดมีศักดิ์และความสำคัญสูงกว่ากัน สามารถพิจารณารากกฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม หรือ ยกเลิกฉบับเดิมได้ตามศักดิ์ของกฎหมาย รวมทั้งกรณีมีปัญหาในการวินิจฉัยและตีความกฎหมาย โดยยึด หลักว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นต้องให้กฎหมายที่มีศักดิ์ระดับเดียวกันหรือสูงกว่ามาแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก จึงจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย^๕

๒. ผลการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร

- ๑) การออกกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า
- ๒) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายศักดิ์สูงกว่า จะออกมาโดยมี เนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่กฎหมายศักดิ์สูงกว่าให้ไว้ไม่ได้ มิฉะนั้นจะใช้บังคับไม่ได้เลย
- ๓) หากเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดแย้งกัน กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมาย ศักดิ์สูงกว่านั้นจะออกก่อนหรือหลัง

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (และฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม) และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความ มุ่งประสงค์และเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่

^๔ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ, เอกสารเสนอที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ในวันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒.

^๕ ดิเรก ควรสมาคม, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๘๐. ดูรายละเอียดใน, ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย, [ออนไลน์], ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เกิดความรวดเร็วสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตาม มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยตามมาตรา ๒๘ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ฯลฯ และตามมาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี

วรรคสาม “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบทลงโทษตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การส่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฯ ๒๔๓

ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” อย่างไรก็ตาม ยังมีพระราชบัญญัติทั้งของข้าราชการพลเรือน และของข้าราชการตำรวจได้กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วัน ออกจากราชการและหรือต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กฎหมายที่แก้ไขเพื่อให้ลงโทษทางวินัยข้าราชการย้อนหลัง

๑. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชา ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๐๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการ อันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำ หรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการ กล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการ ว่า ในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับ ราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และส่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่า ผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญา หลังจากที่ข้าราชการ พลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือ พิจารณา ดำเนินการทางวินัย และส่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและ ต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องคดีอาญาที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามมาตรา ๙๕ วรรคสอง จะต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ในกรณีที่ ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยหรือองค์การตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่คำพิพากษา ถึงที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติ แล้วแต่กรณี การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณา ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ลงโทษ ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา ๑๐๑ ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๐๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ “มาตรา ๑๐๐/๑ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ซึ่งออกจากราชการแล้วการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้วแต่กรณี การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ลงโทษ”

๒. พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับเดิมก่อนการแก้ไข) บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ^{๑๐} ความในมาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการเว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์ถาวร กักขัง หรือกักขัง ก็ให้ลงโทษนั้นเสีย

และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๑}

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙๔ แห่ง พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้

“มาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย มีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำความหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่า ในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษ

^{๑๐} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับเดิมก่อนการแก้ไข), บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ.

^{๑๑} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗, แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒.

การสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฯ ๒๕๕

ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่า ผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้องคดีอาญาหรือต้อหาคดีอาญา หลังจากที่ข้าราชการ ดำรงผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายใน สามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา ๘๗ วรรคสาม จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการในกรณีที่ศาลปกครอง มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือ องค์การตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจ ดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุดหรือมี คำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติแล้วแต่กรณี การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณา ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

จากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้างต้น ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ แม้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ เพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูก กล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นได้ว่า พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ที่จะ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่แม้กระทั่งผู้ถูก กล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว ก็ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยโอกาส ในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนแต่กลับไม่ถูกดำเนินการทางวินัยใดๆ เพราะตนได้พ้นจากตำแหน่งหรือ พ้นจากราชการไปแล้ว อย่างไรก็ตามการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะสามารถพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มูลความผิดได้หรือไม่ ต้องอยู่ภายใต้หลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วย กฎหมายด้วย กล่าวคือ การจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจาก ราชการไปแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน มิเช่นนั้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถลงโทษ

ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิด แต่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว กรณีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งลาออกจากราชการไปก่อนหรือพ้นจากตำแหน่ง เพราะเกษียณอายุราชการ โดยยังได้รับประโยชน์ จากบำเหน็จบำนาญ เพราะมิได้ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ เพราะมีความผิดตามนัย มาตรา ๘ (๑)๗ แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เสนอบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามความในมาตรา ๙๘ ซึ่งมีผลให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องออกกฎหมายลักษณะเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคล โดยมีความเชื่อว่าการตรากฎหมาย บังคับใช้ในลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่า พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ เมื่อออกบังคับใช้แล้ว พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า จะต้องถือปฏิบัติตามแนวความคิดดังกล่าวสามารถทำได้หากมองอยู่ในมุมเดียว คือ ในมุมของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หากแต่แท้ที่จริงแล้วต้องไม่ลืมว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง หลักนิติธรรม รวมถึงต้องไม่ลืมว่า ลำดับศักดิ์ของกฎหมายทั้ง ๗ ชั้นดังกล่าว ตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส ลำดับศักดิ์กฎหมายทั้งปวงอยู่ภายใต้ หลักนิติธรรม หลักกฎหมายธรรมชาติ อันเป็นกฎหมายทั่วไป และหลักที่ว่ากฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง เป็นกฎหมายทั่วไป เป็นหลักนิติธรรมที่อยู่เหนือลำดับศักดิ์ ทั้ง ๗ ชั้น ดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการแนวคิดที่ให้หลักประกันความเสมอภาคของประชาชนที่อยู่ใต้ปกครอง

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

๑) หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล^{๑๒} หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย ๗ หลักการ คือ (๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

^{๑๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒.

(๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ (๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (๕) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก ๓ ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม (๖) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้ และ (๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

๒) **หลักนิติรัฐ (Legal State, Rechtsstaat)** หมายถึง หลักการปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมีสาระสำคัญ ๒ ส่วน คือ การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย และครอบคลุมอำนาจของรัฐทุกประเภท^{๑๓}

กรณีหลักกฎหมายจะย้อนหลังให้ผลร้ายมิได้

๑. **กรณีหลักกฎหมายอาญา** จะย้อนหลังให้ผลร้ายมิได้ หลักนี้เกิดจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง” การบัญญัติว่าเป็นความผิด...” โดยคำว่า “ในขณะกระทำ” ตามมาตรา ๒ นั้นมีความหมายอยู่สองนัยด้วยกัน ดังนี้

ความหมายนัยแรก หากไม่มีกฎหมายในขณะกระทำบัญญัติไว้เป็นความผิด แม้อีกกฎหมายบัญญัติภายหลังกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ผู้กระทำการนั้นก็ย่อมไม่เป็นผู้กระทำความผิดและไม่ต้อง

^{๑๓} เอกสารวิชาการการอบรมหลักสูตร, “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/more_news.php?cid=509 [๔ มิถุนายน ๒๕๖๓].

รับโทษจากการกระทำนั้น อย่างไรก็ตามหากเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายซึ่งมิได้เป็นโทษทางอาญา เช่น การถอนสัญชาติหรือการตัดสิทธิเลือกตั้งเพื่อจำกัดสิทธิของผู้ทุจริต การถอนสิทธิเลือกตั้ง การเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นการกักและอบรมยังสถานพินิจ ก็มิใช่การลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ สามารถใช้ย้อนหลังบังคับได้^{๑๔}

ความหมายนัยที่สอง หากขณะกระทำความผิดกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ต่อมาจะมีกฎหมายย้อนหลังเพิ่มเติมโทษให้หนักขึ้นมิได้ เช่น เพิ่มอัตราโทษจากกฎหมาย เดิม จำคุกขั้นต่ำ ๑ ปี ขึ้นสูง ๑๐ ปี เป็นขั้นต่ำ ๑ ปี ขึ้นสูง ๒๐ ปี เช่นนี้ ไม่สามารถกระทำได้ แต่มีข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนวิธีการลงโทษอย่างมาตรา ๑๙ โทษประหารชีวิต ให้เอาไปยิงเสียให้ตาย เปลี่ยนเป็นการลงโทษด้วยการฉีดยาให้ตาย เช่นนี้ไม่น่าขัดต่อมาตรา ๒ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายอาญาอาจใช้ย้อนหลังได้ในกรณีกฎหมายยกเลิกความผิดตาม มาตรา ๒ วรรคสอง กฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๓ กฎหมายวิธีพิจารณาความ และกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย มาตรา ๑๒^{๑๕}

๒. หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง

มาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมาย แสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้น มาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้”

คำสั่งทางปกครองโดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับการมีผลย้อนหลังของ “กฎ” ในคดีนี้ว่า “การบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจะกระทำการได้ ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมาย เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้นและรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำการได้”(ศาลปกครอง/เอกสารประกอบ/ “กฎ” ...ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล”^{๑๖}

^{๑๔} เกียรติขจร วชนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร: พลสยามพริ้นติ้ง, ๒๕๕๑).

^{๑๕} เกียรติขจร วชนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, หน้า ๒๒.

^{๑๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง : กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=154> [๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับใช้ทันทีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของการทำคำสั่งทางปกครองที่ว่า คำสั่งทางปกครองไม่สามารถทำให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส หลักการว่าด้วยการห้ามทำคำสั่งทางปกครองและกฎหมายปกครองให้มีผลย้อนหลัง (principe de nonretroactivite des actes administratifs) ถือเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” (principe general du droit) ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพ อย่างไรก็ตามหลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังมีข้อยกเว้นอยู่เช่นกัน กล่าวคือ เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถกำหนดให้การต่าง ๆ มีผลย้อนหลังได้ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาหรือในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือ การที่คำสั่งทางปกครองนั้นถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีอยู่เลย กล่าวโดยสรุป หากประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองมีผลย้อนหลังจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดำเนินการไว้อย่างชัดเจน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังกล่าวนั้น ประสงค์ที่จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนก็ตาม ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ กำหนดไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา ๒๖ กำหนดไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้.... ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ เห็นได้ว่า หลักนิติธรรมได้มีการนำมาใช้กำหนดกรอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การสร้างความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญและจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นหลักสากลตามหลักการว่าด้วยการห้ามทำคำสั่งทางปกครองและกฎหมายปกครองให้มีผลย้อนหลัง (principe de non- retroactivite des actes administratifs) ถือเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” (principe general du droit) ที่ฝ่ายปกครองต้องตระหนักและให้ความเคารพ

บรรณานุกรม

เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค ๑. พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพมหานคร: พลสยาม
พรินต์ติ้ง, ๒๕๕๑.

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๒๘. ข้อ ๕, ข้อ ๗.

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๒๘. ข้อ ๗.

ดิเรก ควรสมาคม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๔.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๒. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๑๗
ตอนที่ ๔๔ ก หน้า ๑๓ (๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓).

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๑ ก หน้า ๑ [๒๔
มกราคม ๒๕๕๑].

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๕๒ ก (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑).

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๖
ตอนที่ ๔๓ ก (๕ เมษายน ๒๕๖๒).

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๓ ก (๕ เมษายน
๒๕๖๒).

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ฉบับเดิมก่อนการแก้ไข). บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชา
ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง (๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒).

เว็บไซต์

ThaiLaws. ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thailaws.com/aboutthailaw/thai_04.htm [๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง : กรณีศึกษา
ปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ
ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=154> [๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

การส่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฯ ๒๕๑

สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน). กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ/ ข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.git.or.th/about_mission.html [๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓].

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร. “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1265 [๔ มิถุนายน ๒๕๖๓].