

# อำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

โดย  
นายวิชัย วิวิตเสวี\*

บทบัญญัติมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญ ในข้อเขียนนี้ ผู้เขียนชี้ว่า ถ้าพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 250 (3) โดยคำนึงถึงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติส่วนนี้กับส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อให้บทบัญญัติส่วนนี้มีรายละเอียดจนพอจะอยู่ในสภาพที่ใช้บังคับได้จริง ๆ ยังจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่มาตรา 250 (3) บัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 250 (3) ต้องใช้บังคับไปพร้อมกับกฎหมายทั้งสองลักษณะ ควบคู่กันไม่ได้หากกฎหมายทั้งสองลักษณะขึ้นใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา 250 (3) ย่อมยังไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้บังคับได้จริง ๆ การตีความตามตัวอักษรให้บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับทันทีจะนำความโกลาหลมาสู่สังคม ผู้เขียนจึงสรุปว่า ในขณะที่บทบัญญัติ มาตรา 19 (3) ในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

---

[W]e must read [the Constitution] holistically and attend to its overarching themes.

AKHIL REED AMAR\*\*

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่บัญญัติในมาตรา 250 (3) ไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ ในกรณีถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ และให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่

---

\* กรรมการ ป.ป.ช. ประธานคณะกรรมการกฎหมายและระเบียบ

\*\* จาก Akhil Reed Amar, *The Supreme Court, 1999 Term – Forward : The Document and the Doctrine*, 114 *Harvard Law Review* 26, 30 (2000).

ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ และยังบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไว้ในมาตรา 299 วรรคสุดท้าย ให้กรรมการ ป.ป.ช. “ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แทน” ข้อความของมาตรา 299 วรรคสุดท้ายที่ว่า “เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แทน” เป็นข้อความที่ทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นมาว่า ในขณะที่อยู่ในระหว่างดำเนินการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติมาตรา 19 (3) เฉพาะในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับคำสั่งกล่าวจะขัดหรือแย้งกับมาตรา 250 (3) และต้องใช้บทบัญญัตินี้แทนหรือไม่ ผู้เขียนกำลังพยายามคลายข้อสงสัยในข้อเขียนนี้

### 1. “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”: ความหมายตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่

ในส่วนที่บัญญัติถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญสองฉบับนี้ คือ รัฐธรรมนูญปี 2540 บัญญัติในมาตรา 301 (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมิได้แบ่งแยกประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ เงื่อนไขอย่างเดียวกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าบุคคลใดร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ บุคคลนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหมายถึงบุคคลหกกลุ่ม ดังนี้

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (3) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

- (4) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (5) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น
- (6) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย

ในขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2540 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปราศจากเงื่อนไขรัฐธรรมนูญปี 2550 กลับมีการแยกประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ และกำหนดเงื่อนไขไว้แตกต่างกัน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 250 (3) ดังนี้

**มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้**

๑๓๑

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑๓๑

จากบทบัญญัติของมาตรา 250 (3) จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญปี 2550 จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใดประเภทหนึ่งในสี่กลุ่มเท่านั้น คือ

- (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง
- (2) ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป
- (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่า (1) หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า (2) ที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือข้าราชการตาม (2) หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจาก (1) (2) และ (3) ที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ

ความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะขอเรียกโดยรวมในข้อเขียนนี้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ” ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงที่ถูกจัดเป็นกลุ่ม (1) และมีข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่ถูกจัดเป็นกลุ่ม (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำเหล่านี้ มาตรา 250 (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีอาญาต่อเมื่อร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสองกลุ่มดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ “กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ” ซึ่งเงื่อนไขทำนองนี้ ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 และมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ส่วนการดำเนินคดีร้ายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำเหล่านี้ไม่ว่ากรณีใด

## 2. การตีความแบบวิเคราะห์ด้วยบท

ปัญหาว่าความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา 19 (3) และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะถือว่าเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา 19 (3) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 299 วรรคสุดท้ายหรือไม่ วิธีตีความกฎหมายที่นำมาใช้เป็นสิ่งสำคัญและมีผลไม่น้อยกับคำตอบ

วิธีตีความกฎหมายที่นักกฎหมายไทยคุ้นเคยกันที่สุดคือ วิธีตีความแบบวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เรียกว่า “นิติศาสตร์เชิงวิเคราะห์” (analytical jurisprudence) นิติวิธีที่สำคัญของนิติศาสตร์แนวนี้คือ การแยกส่วนบทบัญญัติของกฎหมายและค้นหาข้อสรุปจากบทบัญญัติของกฎหมายเอง การตีความกฎหมายแบบวิเคราะห์ด้วยบทเป็นนิติวิธีที่ใช้กันแพร่หลายในกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปลบทบัญญัติความคิดในกฎหมายอาญา

สำหรับกรณีตามปัญหา นักกฎหมายแนวนี้จะยึดบทบัญญัติมาตรา 299 วรรคสุดท้ายอย่างเหนียวแน่น เนื่องจากบทบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แทน” นักกฎหมายแนวนี้จะดูแล

เพียงว่า บทบัญญัติมาตรา 19 (3) เฉพาะในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 250 (3) หรือไม่ เพราะเงื่อนไขอย่างเดียวกับบทบัญญัตินี้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังมีผลบังคับต่อไประหว่างดำเนินการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การยึดบทบัญญัติมาตรา 299 วรรคสุดท้ายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญ จะทำให้เห็นได้ว่าสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป มีความแตกต่างกันในข้อสำคัญระหว่างบทบัญญัติมาตรา 19 (3) และบทบัญญัติมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น นักกฎหมายแนวนี้จึงต้องสรุปว่าบทบัญญัติมาตรา 19 (3) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ถึงแม้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป โดยในมาตรา 302 วรรคสามบัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา 302 วรรคสามนี้ ไม่มีส่วนใดบัญญัติให้บทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญส่วนที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังมีผลบังคับอยู่ บทบัญญัติมาตรา 302 วรรคสามก็ย่อมไม่อาจมาเป็นเหตุลบล้างบทบัญญัติมาตรา 299 วรรคสุดท้ายได้ ในทำนองเดียวกันนี้ แม้มาตรา 250 (3) เองจะมีข้อความในส่วนที่ว่า “ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” นักกฎหมายแนวนี้ก็จะอธิบายว่า ข้อความส่วนนี้มีความหมายว่า หากมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดรายละเอียดของมาตรา 250 (3) ใดๆ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น และถ้ายังไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อความส่วนนี้ก็หาไม่ผลอย่างไร

ดังนั้น หากใช้วิธีตีความแบบวิเคราะห์ด้วยเหตุและผลดังเช่นที่ใช้กันอยู่ในกฎหมายเอกชน จะต้องถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เฉพาะในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ ขัดหรือแย้งกับมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญปี 2550 ในขณะนี้ จึงต้องใช้บทบัญญัติมาตรา 250 (3) แทน ตามมาตรา 299 วรรคสุดท้าย

### 3. การตีความแบบสัมพัทธนิยม : เจื่อนใจในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่การวิเคราะห์ตัวบทเป็นวิธีตีความกฎหมายที่ใช้เป็นหลักและแพร่หลายในกฎหมายเอกชน ในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ มีวิธีตีความกฎหมายอีกวิธีหนึ่งที่ถูกพัฒนาโดยนักกฎหมายมหาชน วิธีตีความแบบนี้ใช้กันแพร่หลายโดยสถาบันตุลาการทั่วโลก วิธีตีความกฎหมายดังกล่าว คือ “การตีความแบบสัมพัทธนิยม” (holistic interpretation)<sup>1</sup> นักกฎหมายแนวนี้ให้ความสำคัญแก่บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของกฎหมาย เช่นเดียวกับนักกฎหมายในแนวแรก<sup>2</sup> แต่นอกเหนือจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของกฎหมายที่กำลังตีความ นักกฎหมายแนวนี้ยังให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรส่วนนั้นกับส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อค้นหาสิ่งที่เรียกว่า “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional value) ในหัวข้อนี้และหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 299 วรรคสุดท้าย ของรัฐธรรมนูญจากมุมมองของหลักการนี้

นอกจากมาตรา 299 วรรคสุดท้ายแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ ในส่วนท้ายของมาตรา 250 (3) ที่ว่า “ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ข้อความส่วนนี้ ในทางวิชาการถือว่าเป็นการกำหนด “เจื่อนใจในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ” การกำหนดให้มีเจื่อนใจในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญมาจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้มีรายละเอียดครบถ้วนได้ รัฐธรรมนูญจึงได้แต่กำหนดเนื้อหาไว้เป็นหลัก และ

<sup>1</sup> “ทฤษฎีสัมพัทธนิยม” (holism) คือ ทฤษฎีที่ถือว่าส่วนรวมทั้งหมดยิ่งใหญ่กว่าผลรวมของส่วนย่อย ในวิชานิติศาสตร์ การตีความแบบสัมพัทธนิยมเป็นการตีความกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างกันของส่วนประกอบต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการตีความแบบให้ความสำคัญเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐธรรมนูญอย่างเช่นการตีความบทบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายเอกชนทั่วไป วรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีการตีความแนวนี้ ดูได้จาก Bruce Ackerman, *Constitutional Politics/ Constitutional Law*, 99 *The Yale Law Journal* 453 (1989); Akhil Reed Amar, *Intratextualism*, 112 *Harvard Law Review* 747, 800-01 (1999); Akhil Reed Amar, *The Supreme Court, 1999 Term – Foreword : The Document and the Doctrine*, 114 *Harvard Law Review* 26, 30 (2000); Vick C. Jackson, *Holistic Interpretation : Fitzpatrick v. Bitzer and Our Bifurcated Constitution*, 53 *Stanford Law Review* 1259, 1261, 1281 – 92.

<sup>2</sup> วิชา มหาคุณ, *การใช้เหตุผลในกฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, พ.ศ. 2549) หน้า 83, 84 ซึ่งชี้ให้เห็นอีกว่าการค้นหาเหตุผลทางกฎหมายจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของกฎหมาย ต้องค้นหาจากลายลักษณ์อักษรตามความหมายธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ เอง ดู John Hart Ely, *Democracy and Distrust : A Theory of Judicial Review* (Cambridge, MA : Harvard University Press), pp. 1 - 9 (ทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญ โดยยึดบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า interpretivism หรือ strict constructionism มีสาระสำคัญว่า ผู้พิพากษาที่วินิจฉัยประเด็นทางรัฐธรรมนูญควรจำกัดตัวเองให้อยู่แต่การบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือมีความหมายโดยนัยในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร)

กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอีกครั้ง<sup>3</sup>

จากแนวคิดพื้นฐานนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราเพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้บังคับไปพร้อมกัน ดังนั้น โดยสภาพแล้ว การจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็ต่อเมื่อเงื่อนไขในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญได้สำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับกรณีของมาตรา 250 (3) จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการบังคับใช้ ทำให้บทบัญญัติมาตรานี้ยังไม่มีผลบังคับในตัวเอง แต่จะมีผลบังคับต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว

บทบังคับให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 302 ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง (2) ให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป<sup>4</sup> และในวรรคสามให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ ภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินี้เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางส่วนที่ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญส่วนนั้น โดยในส่วนของมาตรา 250 (3) เอง เห็นได้ว่า เพื่อที่จะให้เนื้อหาของบทบัญญัตินี้ มีรายละเอียดครบถ้วนพอที่จะบังคับใช้ได้จริง ๆ มีความจำเป็นอย่างน้อยสองประการ ที่จะต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ หากปราศจากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 250(3) ได้

ประการแรกเกี่ยวกับความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองกลุ่ม คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง” และ “ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป” การให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐสองกลุ่มนี้ นอกจากจะทำให้ทราบว่า มีเจ้าหน้าที่

<sup>3</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พ.ศ. 2548) หน้า 151

<sup>4</sup> สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550) ได้บันทึกเจตนารมณ์ของมาตรา 302 ไว้ว่า เพื่อกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้คงใช้บังคับต่อไป เพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง แต่กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (หน้า 292)

ของรัฐประเภทใดบ้าง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีโดยปราศจากเงื่อนไขอย่างเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) แล้ว ยังทำให้ทราบอีกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดบ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ ซึ่งสำหรับคดีร้ายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีไม่ว่าในกรณีใด ๆ และสำหรับคดีอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจดำเนินคดีต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสองกลุ่มแรก หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ

การให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐสองกลุ่มนี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยวิธีการทางนิติบัญญัติ คือ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปรับปรุงความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตราบใดที่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมเป็นการพ้นวิสัยที่บทบัญญัติมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญปี 2550 จะถูกบังคับใช้ไม่ว่าโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่นใด

ความจำเป็นอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการกำหนดลักษณะความผิดที่สมควรดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ ในข้อนี้เห็นได้ชัดเจนว่า การกำหนดว่าลักษณะความผิดอย่างไรที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำ เป็นความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ย่อมมิใช่เป็นการวินิจฉัยเป็นรายกรณีอย่างแน่นอน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ โดยอาจบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดแนวทางโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในทำนองเดียวกับการกำหนดเกณฑ์รายได้ หรืองบประมาณขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรนั้นมีสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคสอง (9) ก็ได้

จากความจำเป็นสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 250(3) ของรัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นการกำหนดจากพื้นฐานทางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ การตีความว่าบทบัญญัติมาตรา 250(3) มีผลบังคับใช้ทันทีหรือไม่ต้องตีความโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางโครงสร้างนี้ ซึ่งจะเห็นได้ก็อีกว่า การตีความให้บทบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ทั้งที่เงื่อนไขที่กำหนดไว้ยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้นเนื่องจากยังไม่มีมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการตีความที่ไม่คำนึงถึงสภาพบังคับตามความเป็นจริง และไม่ต้อง



สงสัยเลยว่า การตีความให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ยังไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้บังคับได้จริง ๆ มีผลใช้บังคับจะทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคมอย่างไร

อนึ่ง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีเงื่อนไขบังคับใช้บางส่วนมีเจตนารมณ์จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยบัญญัติให้สิทธิแก่ปัจเจกชนหรือวางข้อจำกัดกับอำนาจรัฐ สำหรับบทบัญญัติเหล่านี้ ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาวิธีตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก่อนเงื่อนไขในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญสำเร็จเสร็จสิ้น<sup>5</sup> ความพยายามดังกล่าวประสบผลพอสมควร เพราะโดยสภาพสิทธิขั้นพื้นฐานคุ้มครองโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่คานหรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ยังไม่กำหนดรายละเอียดโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิพากษาให้สิทธิแก่ปัจเจกชน หรือจำกัดอำนาจรัฐของฝ่ายตุลาการ ไม่ถือเป็นสิ่งผิดปกติหรือไม่ชอบธรรม การมีบทบาทในเชิงรุกของฝ่ายตุลาการอย่างนี้เรียกว่า judicial activism ซึ่งเป็นวลีที่หลายคนคุ้นหูกันอยู่ แต่สำหรับกรณีของมาตรา 250(3) เป็นเรื่องของการจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรบริหารกฎหมายด้วยกันที่เรียกว่า institutional settlement มิใช่เรื่องการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยสภาพจึงไม่เปิดช่องให้นำวิธีตีความดังกล่าวมาใช้ได้

#### 4. การตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ถ้อยคำของมาตรา 299 วรรคสุดท้ายเองแสดงให้เห็นว่า นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว อาจต้องมีการตรากฎหมายที่มิใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับในส่วนของมาตรา 250 (3) เห็นได้ว่ากฎหมายที่มิใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องตรา เพื่อให้เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดครบถ้วนพอที่จะใช้บังคับได้จริง ๆ คือ กฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่มาตรา 250 (3) บัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่ถูกกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งตามมาตรา 250 (3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอีกต่อไปไม่ว่ากรณีใด ๆ และอีกกลุ่มหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่ถูกกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำเหล่านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจดำเนินคดี ต่อเมื่อได้ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้น

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 222

ไป หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ

ในการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำสองกลุ่มนี้ สารสำคัญประการแรกที่จะต้องกำหนดคือ องค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดีเหล่านี้ โดยกฎหมายนี้ จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะจัดตั้งองค์กรเฉพาะทำนองเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเหล่านี้ หรือจะให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีเหล่านี้ หรือจะให้ดำเนินการประการอื่นอย่างใด นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินคดี ไม่ว่าจะตีร้ายผิดปกติหรือคดีอาญา ในทำนองเดียวกับกระบวนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย

ข้อที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาตรา 250 (3) บัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 250 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) จะต้องถูกยกเลิก โดยบทบัญญัติกฎหมายใหม่ที่ยกเลิกมาตรา 19 (3) จะต้องบัญญัติให้ใช้ข้อความใหม่แทน โดยข้อความของบทบัญญัติกฎหมายใหม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 250 (3) การตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็น เพราะหากมีการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าวแล้ว จะไม่มีองค์กรใดที่มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้เลย เพราะถึงแม้จะมีพนักงานสอบสวนอยู่ในระบบดำเนินคดี แต่สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าตีร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การสิ้นสุดซึ่งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำในกรณีเหล่านี้ มิใช่จะทำให้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนมือไปยังพนักงานสอบสวนโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด

เหตุที่อำนาจดำเนินคดีไม่เปลี่ยนมือไปยังพนักงานสอบสวนเข้าใจได้ไม่ยากสำหรับคดีตีร้ายผิดปกติ คดีเหล่านี้ไม่เคยมีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่จะไต่สวนและวินิจฉัย จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะคิดว่า เมื่อมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำถูกกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าตีร้ายผิดปกติแล้ว อำนาจดำเนินคดีเหล่านี้จะตกไปยังพนักงานสอบสวนได้

สำหรับคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำถูกกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อาจเข้าใจยากสักหน่อยว่าเพราะเหตุใดพนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจดำเนินคดีเหล่านี้ ข้อนี้ต้องทำความเข้าใจโดยพิจารณาปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจของพนักงานสอบสวนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะขอนำมากล่าวโดยย่อต่อไป

ในทางวิชาการ เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (3) เป็นอำนาจที่ตัดอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่เรียกว่า exclusive jurisdiction มิใช่เป็นอำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ทับซ้อนหรือเคียงคู่กับพนักงานสอบสวนที่เรียกว่า concurrent jurisdiction กล่าวคือ เมื่อมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 19 (3) แล้ว สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินคดีในชั้นต้น (primary jurisdiction) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นอันสิ้นสุดลง พนักงานสอบสวนมีเพียงอำนาจที่จะรับเรื่องไว้แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น ดังนั้น แม้ต่อมามาตรา 19 (3) ที่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวน ถูกยกเลิกโดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญปี 2550 การยกเลิกดังกล่าวก็ไม่มีผลให้อำนาจของพนักงานสอบสวนที่ถูกตัดไปแล้วกลับฟื้นคืนชีพขึ้นมาได้อีก

##### 5. เพราะเหตุใดจึงต้องตีความรัฐธรรมนูญแบบสัมพัทธินิยม ?

ข้อที่แตกต่างกันระหว่างการตีความรัฐธรรมนูญแบบวิเคราะห์ด้วยทวิภาคกับแบบสัมพัทธินิยมก็คือ ในการตีความรัฐธรรมนูญแบบสัมพัทธินิยม ผู้ตีความจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญส่วนที่ตีความอยู่ แต่จะพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติส่วนที่ตีความอยู่กับบทบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อค้นหาสิ่งที่เรียกว่าคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาในสองหัวข้อที่แล้ว จะเห็นว่า การตีความแบบสัมพัทธินิยมทำให้ไม่เกิดปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะนำมาซึ่งความโกลาหลในสังคม ผิดกับการตีความรัฐธรรมนูญแบบวิเคราะห์ด้วยทวิภาคที่มีผลให้บทบัญญัติมาตรา 250 (3) มีผลใช้บังคับทันที ทั้งที่โดยสภาพแล้วบทบัญญัตินี้ยังไม่มีรายละเอียดครบถ้วนพอที่จะใช้บังคับได้ ซึ่งการใช้บังคับ

กฎหมายที่ไม่อยู่ในสภาพจะใช้บังคับได้อย่างกฎหมายอย่างนี้ จะยังให้เกิดความโกลาหลในสังคมอย่างไรเป็นเรื่องที่ทุกคนเห็นได้อยู่แล้ว

ตัวอย่างการใช้วิธีตีความรัฐธรรมนูญแบบสัมพัทธนิยม เพื่อมิให้เกิดความโกลาหลในสังคม โดยให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ใช้บังคับไปพร้อมกัน มิใช่จะไม่มีตัวอย่างเสียเลยในระบบกฎหมายไทย ที่พอจะยกมาเทียบเคียง คือคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2545<sup>6</sup> ซึ่งเป็นเรื่องการตรากฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า “**ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ**”

กรณีเรื่องนี้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ โจทก์ฟ้องคดีปกครองต่อศาลจังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ขอให้ศาลจังหวัดลพบุรีเพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยเจ้าพนักงานที่ดิน ศาลจังหวัดลพบุรีเห็นว่า คดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญปี 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงส่งเรื่องไปยังศาลปกครองกลาง แต่ศาลปกครองกลางกลับเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เรื่องจึงมาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างศาลวินิจฉัยว่า แม้ในวันที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีคือวันที่ 5 มกราคม 2544 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ศาลปกครองเพิ่งเปิดดำเนินการวันที่ 9 มกราคม 2544 ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องจึงยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนี้ คงมีแต่เพียงศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้น ศาลยุติธรรมคือศาลจังหวัดลพบุรี ย่อมมีอำนาจรับฟ้องคดีปกครองดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้

## 6. สรุป

รัฐธรรมนูญปี 2550 บัญญัติในมาตรา 250 (3) กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำกว่าจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และบัญญัติอีกในมาตรา 299 วรรคสุดท้าย ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

<sup>6</sup> คุราชละเอียดใน ธนะชัช ผดุงธิดี, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติรัฐ, พ.ศ. 2545) หน้า 113 – 170

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แทน บทบัญญัติสองมาตราดังกล่าวทำให้เป็นที่สงสัยว่า บทบัญญัติมาตรา 19 (3) ในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 250 (3) และต้องใช้บทบัญญัตินี้แทนหรือไม่ ในข้อนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บทบัญญัติกฎหมายจะขัดหรือแย้งไม่ได้และจะถูกนำมาใช้แทนในกรณีนี้ หมายถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับแล้ว สำหรับบทบัญญัติมาตรา 250 (3) เป็นบทบัญญัติที่มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัตินี้เองกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ก่อน นอกจากนั้น เพื่อให้บทบัญญัตินี้อยู่ในสภาพที่ใช้บังคับได้จริง ๆ ยังจำเป็นต้องตรากฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำที่มาตรา 250 (3) บัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ยังไม่มีการตรากฎหมายทั้งสองลักษณะ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 250 (3) บทบัญญัตินี้ย่อมยังไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้บังคับได้จริง ๆ จึงต้องตีความบทบัญญัตินี้ว่ายังไม่มียกผลใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 19 (3) ในส่วนที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำจึงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังมีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่ำตามมาตรา 19 (3) ทั้งคดีร้ายผิดปกติและคดีอาญา โดยมีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญปี 2550

---