

ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561

THE ISSUES OF INTERPRETING THE AUTHORITY OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION COMMISSION UNDER SECTION 91 AND 98
OF THE ORGANIC ACT ON ANTI-CORRUPTION
B.E.2561 (2018)

วันวิสา วงศ์ชัย

อีเมล: 6351601258@lamduan.mfu.ac.th

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยศพนธ์ นิตรุจิโรจน์

อีเมล: yodsapon.nit@mfu.ac.th

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย ในปัญหาความไม่สอดคล้องกันในการตีความกฎหมายระหว่าง ศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการตีความความผิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลและส่งสำนวนฐานความผิดที่เกี่ยวข้องโดยไม่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการได้ส่วนชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการวิจัยพบว่า การดำเนินการทางวินัยภายใต้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทยตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจได้ส่วนและชี้มูลในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ

ยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้ ตามแนวทางการตีความตามภาษาและไวยากรณ์ที่บทกฎหมายกำหนดคำว่า ความผิดที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระบบโครงสร้างของกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตีความฐานอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องให้ความความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดเป็นการตีความกฎหมายที่ขยายอำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งไม่ถูกต้อง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ยอมรับการตีความดังกล่าวที่เป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน

เพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจน เป็นธรรมตามกฎหมาย จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้อง ให้หมายถึงเฉพาะความผิดวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริต อันจะทำให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

คำสำคัญ: การดำเนินการทางวินัย, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ความผิดที่เกี่ยวข้อง, ความผิดฐานทุจริต

Abstract

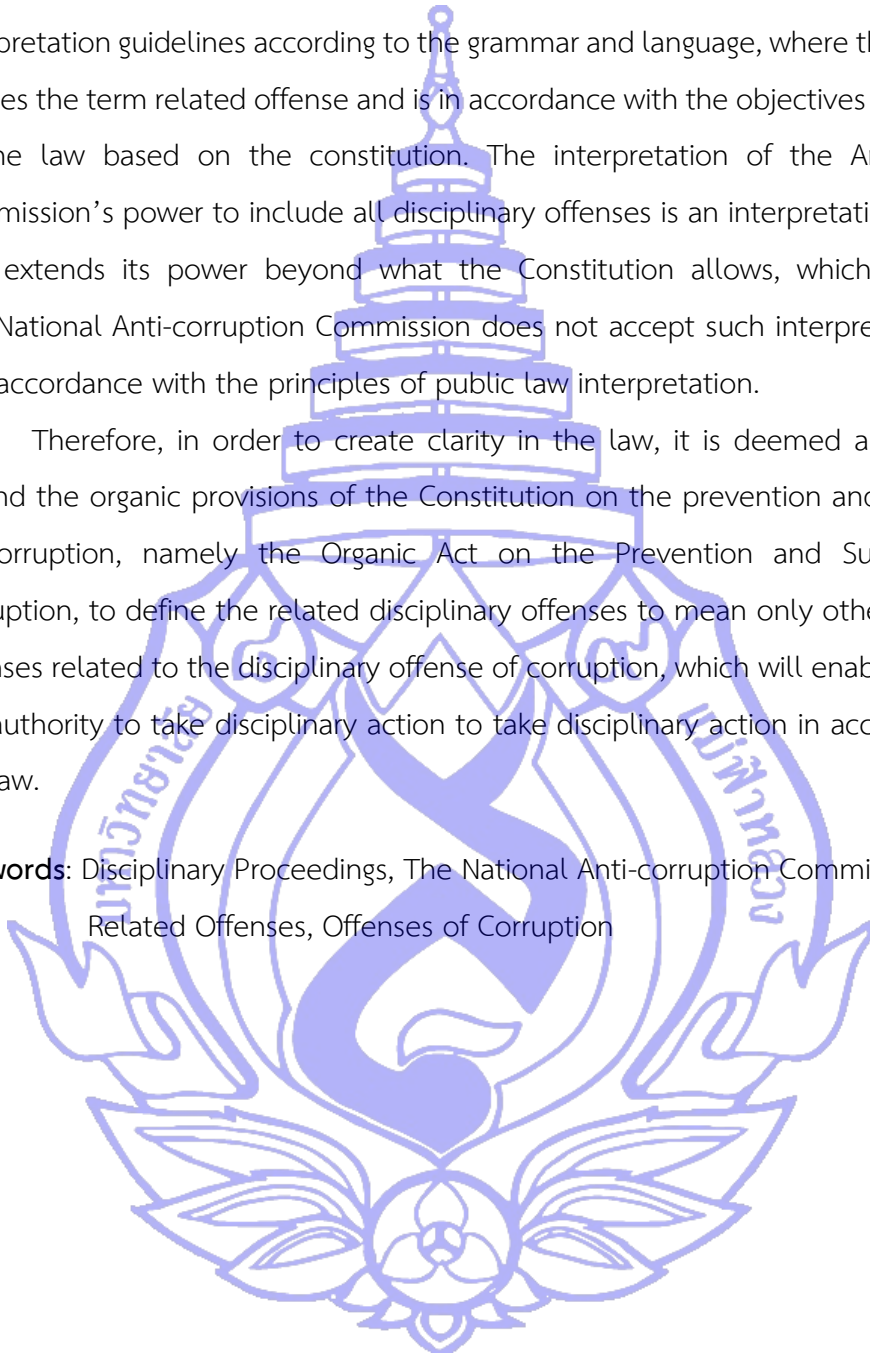
This research aims to study the scope of the power of the National Anti-Corruption Commission in determining disciplinary offenses, in the problem of inconsistency in the interpretation of the law between the court, the Council of State, and the National Anti-Corruption Commission in interpreting related offenses, to study and find a solution to the problem of disciplinary action in cases where the National Anti-Corruption Commission determines and forwards the case file of related offenses without determining the disciplinary offense of corruption, to analyze the problems and impacts from the investigation and determination of disciplinary offenses for offenses other than corruption in office, which are not under the authority of the National Anti-Corruption Commission.

The research found that in disciplinary action under the authority of the National Anti-corruption Commission in Thailand, according to the principles of public law interpretation, the Anti-corruption Commission has the power to investigate and

determine the offenses of corruption in office, offenses against official duties, or offenses against judicial duties, which are the three main offenses, before it can proceed with other offenses related to the offense at the same time, according to the interpretation guidelines according to the grammar and language, where the law clearly defines the term related offense and is in accordance with the objectives and structure of the law based on the constitution. The interpretation of the Anti-corruption Commission's power to include all disciplinary offenses is an interpretation of the law that extends its power beyond what the Constitution allows, which is incorrect. The National Anti-corruption Commission does not accept such interpretation, which is in accordance with the principles of public law interpretation.

Therefore, in order to create clarity in the law, it is deemed appropriate to amend the organic provisions of the Constitution on the prevention and suppression of corruption, namely the Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption, to define the related disciplinary offenses to mean only other disciplinary offenses related to the disciplinary offense of corruption, which will enable those with the authority to take disciplinary action to take disciplinary action in accordance with the law.

Keywords: Disciplinary Proceedings, The National Anti-corruption Commission, Related Offenses, Offenses of Corruption



1. บทนำ

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” และมาตรา 30 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินคดีในการดำเนินคดีตามมาตรา 28 ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำ อันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย กับทำการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกัน โดยหากย้อนไปดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 ก็ได้มีการกำหนดให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนว่าผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” เห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ และการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันกับความผิดฐานทุจริต หรือความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีการขยายความ คำว่าความผิดที่เกี่ยวข้อว่าให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำ อันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย กับทำการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกัน

แต่ในทางปฏิบัติการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดฐานทุจริตและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดในฐานทุจริตเท่านั้น แต่มีการไต่สวนและชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำ

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม” และศาลปกครองสูงสุดยังได้มีคำพิพากษาว่า “อำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการชี้มูลความผิดทางวินัยมีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่อาจไต่สวนหรือชี้มูลความผิดฐานอื่นได้” ในส่วน “ความผิดเกี่ยวกับช้องกัน” คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันทั้งทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยความผิดที่เกี่ยวข้องกันนั้นต้องได้ชี้มูลความผิดทางอาญา ทางวินัย ตามความผิดหลักทั้งสามฐานดังกล่าวก่อน หากมีความผิดอื่นทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริต จึงจะมีอำนาจที่จะชี้มูลความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องนั้นไปในคราวเดียวกันได้ และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ถูกชี้มูล โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย”

ข้อเท็จจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่เห็นด้วยกับการตีความดังกล่าว ยังคงอ้างอำนาจของตนตามมาตรา 91 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่จะไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต โดยอ้างอำนาจมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและชี้มูลวินิจัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิดเดียวกัน กรณีจึงเป็นปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการกฤษฎีกา และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าข้าราชการในสังกัดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยไม่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับมีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้ใช้สำนวนการไต่สวนเป็นสำนวนการดำเนินการทางวินัย ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย

หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. และเป็น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แม้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้หาหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึง แนวทางปฏิบัติ ได้รับการยืนยันถึงแนวทางปฏิบัติว่าหากมีการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบาย ของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยมีได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และ ได้แจ้งผลการตอบข้อหารือดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ แล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังคงมีหนังสือแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการไม่ถูกต้อง ต้องใช้ สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น สำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ สอน หากไม่ดำเนินการจะถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดิม

กรณีจึงเป็นปัญหาการตีความระหว่างหน่วยงานรัฐในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ชี้มูล การดำเนินการ ทางวินัยความผิดฐานอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายของ องค์การตรวจสอบการทุจริต หรือกฎหมายบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ชัดเจนถึงการใช้สำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง อันมิใช่ความผิดทางวินัยฐานทุจริต ผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยมีอำนาจ ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษอย่างไร

2. ขอบเขตอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทั้งหลาย ที่กระทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับได้กำหนดไว้ เมื่อข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย วัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัยจึงมีขึ้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของ ประชาชน สำหรับอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยฐานทุจริต ฐานความผิด ดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นกระบวนการรวบรวม พยานหลักฐานเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่

หากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดก็ต้องถูกลงโทษตามความเหมาะสมแก่กรณี ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้โดยปกติจะเริ่มต้นเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้นั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในส่วนการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิดทางวินัย

1. กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลในการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานการชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น

2. กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลในการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ รวมทั้งชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ การชี้มูลภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถลงโทษความผิดฐานอื่นได้เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชี้มูลได้ เพียงความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ส่วนการชี้มูลภายใต้พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้ในการกระทำคราวเดียวกันถือเสมือนเป็นกรรม เดียวผิดกฎหมายหลายบท ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และความผิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สอบสวนความผิดทางวินัย

เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้มีอำนาจหน้าที่ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำ อันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการ และคดีที่มีการกระทำ

ความผิดเกี่ยวข้อกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย

อำนาจในการชี้มูล” ความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” ผลบังคับผูกพันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา และถูกดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ทำให้ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่กล้าได้แย้ง หรือเมื่อมีการไต่แย้งไปแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังคงยืนยันอำนาจของตนหากไม่ปฏิบัติ ถือว่ามีความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

2.2 สภาพปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เกิดจากประเด็นการตีความ “ความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์กรศาล หน่วยงานของรัฐอื่น ที่ได้มีการตีความ “ความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” ไม่สอดคล้องกัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ามาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 บัญญัติคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดในการไต่สวนเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องชี้มูลฐานความผิดฐานทุจริต ซึ่งขัดแย้งกับการคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อกัน” คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตก่อนจึงจะชี้มูลความผิดฐานอื่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้เกิดปัญหากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแห่งชาติชี้มูลความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต ว่าต้องถือ

สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัยหรือไม่ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐได้มีการดำเนินการ ดังนี้

1. การดำเนินการทางวินัยความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต ก่อนศาลปกครองมี คำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะใช้ สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำนวนในการพิจารณาโทษทางวินัย ทุกระณี และในทุกฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ไต่สวนและมีมติวินิจฉัย แม้ในสำนวนการไต่สวนและมติการวินิจฉัยจะไม่มี ความผิดทางวินัยฐานทุจริต ก็ตาม และลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่ถูกไต่สวนและชี้มูล และเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ก็ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตมาด้วยจะถูก เพิกถอนคำสั่ง และหน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถกลับมาดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัย บุคคลนั้นได้อีก เนื่องจากจะเป็นการลงโทษซ้ำ

2. การดำเนินการทางวินัยความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต ภายหลังศาลปกครอง มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562 สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติชี้มูลความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้มีอำนาจดำเนินการทาง วินัยไม่อาจถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกได้ ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยกับ ผู้ถูกกล่าวหา โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามที่ผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนและกระบวนการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วออกคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่ ได้ดำเนินการสอบสวนใหม่ต่อไป แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังคงมี หนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการไม่ถูกต้อง ให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการ สอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากไม่ ดำเนินการจะถือว่าการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

3. หลักการตีความกฎหมายมหาชน

เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำหลักการตีความกฎหมายมหาชนมาใช้ เพื่อหาความหมายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3.1 หลักการตีความกฎหมายตามภาษาและไวยากรณ์

การตีความกฎหมาย เป็นการค้นหาความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำที่ปรากฏเพื่อให้ได้ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น โดยหลักการตีความตามภาษาและไวยากรณ์เป็นการค้นหาความหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นถึงความหมายทางกฎหมายจากความหมายของภาษา ซึ่งความหมายตามตัวอักษรอาจเป็นความหมายที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป ความหมายของถ้อยคำที่เป็นไปได้ และความหมายทางกฎหมาย โดยการอ่านตัวบท มีการพิจารณา คำศัพท์และประโยค และเมื่อถ้อยคำของภาษาในบทกฎหมายมีความชัดเจน บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ ก็ต้องถือความหมายตามถ้อยคำที่ปรากฏนั้น แต่ถ้าหากถ้อยคำนั้นมีหลายความหมายที่มีความจำเป็นต้องบัญญัติคำจำกัดความของถ้อยคำนั้นไว้

3.2 หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ

หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศเป็นกฎที่ใช้คู่กับการตีความตามภาษา โดยปกติจะมีการตีความบทกฎหมายตามความหมายธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้หรือตามหลักภาษา เว้นแต่ผลของการตีความนั้นจะขัดต่อความมุ่งหมายของกฎหมายอย่างรุนแรง หรือขัดแย้งกันอย่างมาก ก็อาจมีการขยายความหรือตีความบทกฎหมายตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย การตีความถ้อยคำในกฎหมายจะต้องตีความไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งกรณีการตีความตามหลักการเล็งเห็นผลจะใช้ได้ต่อเมื่อข้อความหรือถ้อยคำนั้นมีความหมายมากกว่าหนึ่งความหมาย และจะตีความหมายถ้อยคำนั้นที่นอกเหนือความหมายของถ้อยคำไม่ได้ จะตีความหมายกว้างออกไปจากความหมายของตัวอักษร ถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ ต้องเลือกเอาความหมายที่สมเหตุสมผลสอดคล้อง และสามารถปฏิบัติได้

3.3 หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง

การตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างเป็นการพิจารณาดำแหน่ง องค์ประกอบ ความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ หมวดหมู่ทางกฎหมาย โครงสร้างในทางรูปแบบของกฎหมาย การพิจารณาถึงคุณค่าอันเป็นรากฐานของกฎหมายนั้น ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการตีความตามระบบที่อาจจะต้องดูบทกฎหมายนั้นทั้งฉบับ ความเกี่ยวเนื่องกันในแต่ละบท และในการตีความตามหลักการนี้จะต้องคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้ในอนาคตจะมี

ผลกระทบเกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อให้การตีความดังกล่าวบังคับใช้ได้ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นไปในแนวทางเดียวกันในกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.4 หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

การค้นหาคำความหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอาจจำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายเรื่องนั้น ผู้ตีความต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในช่วงเวลาที่มีการตราบทกฎหมาย รวมถึงบริบททางทฤษฎีในขณะนั้น และต้องพิจารณาความตั้งใจของผู้ร่างกฎหมายด้วย ว่าสิ่งใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติคำนึงถึงเมื่อมีการบัญญัติบทกฎหมาย หรือสิ่งใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติคำนึงถึงเมื่อเลือกใช้หรืองดเว้นการใช้ข้อความเฉพาะเจาะจงในกฎหมาย และต้องศึกษาลำดับการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การตีความทราบถึงความหมายที่แท้จริงของผู้ร่างกฎหมาย

3.5 หลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การตีความตามวัตถุประสงค์เป็นการหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายนั้น ๆ พิจารณาจากสิ่งที่กฎหมายต้องการจะคุ้มครอง รวมถึงคุณค่าของการกระทำทางจริยศาสตร์สังคม และในการแสวงหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย อาจค้นหาได้จาก ชื่อของกฎหมาย คำปรารภ หมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงเหตุผลของการมีกฎหมายฉบับนั้น การพิจารณาจากสภาพการณ์ที่เป็นไปได้หรือขณะที่กฎหมายใช้บังคับ รายงานการประชุมในการยกร่างหรือพิจารณากฎหมายนั้น

4. บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย

4.1 การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา

การตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งระบุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติ หรือมีการกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงการกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยในกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต โดยจะต้องเริ่มจากการชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานทุจริตซึ่งถือเป็นความผิดหลักก่อน จึงจะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานอื่นได้ การตีความนี้สอดคล้องกับหลักการตีความกฎหมายมหาชนที่กำหนดไว้

1. แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติ หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ หรือกระทำ

ความผิดที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในระบบยุติธรรม เท่านั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ “การชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรง ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” และขยายอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มเข้ามาใน มาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดให้ “มีอำนาจและหน้าที่ชี้มูลความผิดที่รวมถึงคดีที่มีการกระทำความผิด เกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย” หากพิจารณา จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ “เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เป็นการบัญญัติถึงกรอบวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพึงดำเนินการ ซึ่งตามมาตรา 28 ประกอบมาตรา 30 ได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจน เป็นถ้อยคำธรรมดาที่วิญญูชนสามารถเข้าใจได้ว่าหากมีการชี้มูลความผิดทางวินัย ฐานทุจริตแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องไป ด้วยได้ในคราวเดียวกัน และเมื่อมาตรา 91 เป็นบัญญัติที่กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจาก ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ไต่สวนและชี้มูลแล้ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ผิดอาญาก็ให้ส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดีอาญา หากพบการกระทำความผิดก็ให้ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ ดำเนินการทางวินัย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นนี้แล้วถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 จึงต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ประกอบมาตรา 30 ว่ากำหนดไว้อย่างไร เมื่อมาตรา 30 กำหนดให้การชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันจะต้องเชื่อมโยงกับฐาน ความผิดที่ชี้มูลตามมาตรา 28 ดังนั้น หากอาศัยหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์ อำนาจ ในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดที่เกี่ยวข้อง และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ก็จะต้องมีการดำเนินการชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตก่อน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจะมีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่วินัยที่เกี่ยวข้อง ฐานอื่นได้

2. แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ เป็นการตีความถ้อยคำในกฎหมายไม่ให้ เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา และต้องตีความกฎหมายในทางที่เป็นไปได้สมเหตุสมผล หรือเกิดผล

ประหลาด โดยถ้อยคำตามตัวอักษร จะต้องตีความไปในทางที่จะละเว้นหรือไม่ให้บังเกิดผลอันไม่พึงปรารถนา ในกรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษร อาจตีความหมายได้เป็นสองนัยหรือมากกว่านั้น ศาลย่อมตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร และมีใช้ไปในทางที่ไม่สมควร หรือกรณีถ้อยคำในบทกฎหมายมีความหมายตามตัวอักษรชัดแจ้ง แต่การตีความตามตัวอักษรจะก่อให้เกิดผลประหลาดหรือขัดแย้งต่อสามัญสำนึก หรือเกิดความอยุติธรรม ศาลต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบการตีความบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ในถ้อยคำ “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” หากศาลตีความเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” หมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด ไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริตก่อน ย่อมก่อให้เกิดผลประหลาดและเกิดความขัดแย้ง และเกิดความอยุติธรรมขึ้น ดังนั้น การตีความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีขอบเขตอำนาจตามมาตรา 91 ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนตามหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการตีความขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

3. แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย

ในการตีความบทกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการอธิบาย ขยายความ และกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งการตีความต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน บัญญัติอำนาจในการได้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ การกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยไม่ได้บัญญัติให้ได้ส่วนถึงการวินิจฉัยความผิดอื่น โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่ในการอธิบาย ขยายความ และกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” แตกต่างออกไป การตีความกฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายในเรื่องนี้เป็นผลมาจากความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและลำดับชั้นของกฎหมาย โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลำดับรอง การตีความจึงต้องสอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับ

บทบัญญัติก่อนหน้านี้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 28 และได้ให้ความหมายถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว การบังคับใช้มาตรา 91 ซึ่งอยู่ในหมวดหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดูบทบัญญัติกฎหมายมาตราก่อนหน้าว่าหมายความว่าอย่างไร

4. แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในอดีต พบว่ามีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการทุจริตในระบบราชการ โดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวมีความจำกัด ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการมีอำนาจเพียงในการชี้ว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ หากพบว่ามีมูลความผิดก็จะมีอำนาจเพียงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเท่านั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งผลให้เกิดช่องทางการช่วยเหลือพรรคพวกหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยไม่ได้มีการบัญญัติถึงความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปัจจุบันว่าได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ ระเบียบเริ่มต้น คณะกรรมการชุดนี้ คือ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) อำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งการทุจริตและการกระทำความผิดวินัยอย่างอื่นด้วย แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เป็น “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” พร้อมกันตัดอำนาจในการตรวจสอบเรื่อง “ประพฤติมิชอบ” ออกโดยมุ่งหมายให้ความผิดวินัยเรื่องอื่น ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้นเมื่อพิจารณาการตีความตามประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้อำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตเท่านั้น แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจเพิ่มในการชี้มูล

ความผิดที่เกี่ยวข้อง แต่การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็จำต้องยึดอำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรตีความขยายอำนาจของตน และจะตีความว่าตนมีขอบเขตอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ทุกฐานความผิดเหมือนเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ไม่ เนื่องจากกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง

5. แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมาย อาจกระทำได้ใน 2 รูปแบบ คือค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนิตินโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายบทนั้น หรือค้นหาว่าบทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลา ตีความ มีวัตถุประสงค์อย่างไรซึ่งในอดีตมักมีปัญหาโต้แย้งกันเสมอมาว่าจะถือตามความเห็นฝ่ายใด ซึ่งจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดให้ในการไต่สวนและวินิจฉัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้ในทุกฐานความผิดหรือบทมาตราที่เกี่ยวข้อง แต่ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 31 ตุลาคม 2560 ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 (1) และ (2) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย และเมื่อสภานิติบัญญัติได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ปรากฏว่ามีการเพิ่มเติมข้อความ “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 91 ดังนั้น หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ทั้งฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหากได้ชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน สามารถส่งสำนวนวินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ และเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ถ้อยคำตามร่างกฎหมายดังกล่าว มีการแก้ไขจากคำว่า “โดยในการไต่สวนและวินิจฉัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้ในทุกฐานความผิดหรือบทมาตราที่เกี่ยวข้อง” เป็น “คดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย” เห็นได้ชัดว่าไม่ต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยในทุกฐานความผิดหรือบทาตราที่เกี่ยวข้อง แต่ควรมีอำนาจในการชี้มูลความผิดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น

4.2 การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” ว่าตามบทบัญญัติในมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิดเดียวกัน ซึ่งไม่ไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน กล่าวคือ

1. แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่เพียงการไต่สวนชี้มูลวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ มีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” แต่มีการมาเพิ่มในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งได้ขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มเข้ามาในมาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมบังคับถึงคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย เมื่อพิจารณาตามหลักการตีความภาษาหรือไวยากรณ์ ความผิดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกับความผิดที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 28 ซึ่งความผิดฐานทุจริตเป็นความผิดทางวินัย ความผิดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจึงต้องเกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลแล้ว และเมื่อกฎหมายบัญญัติถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 91 ด้วย ก็ต้องมีการตีความถ้อยคำให้มีความหมายไปในทิศทางเดียวกัน มีความหมายเดียวกัน ไม่อาจตีความให้แตกต่างกันได้ และต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงขอบเขตอำนาจความผิดวินัยทุกฐานความผิด โดยไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต จึงเป็นการตีความที่ขยายอำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

2. แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความว่าคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงขอบเขตอำนาจความผิดวินัยทุกฐานความผิด โดยไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต เป็นการตีความที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และเกิดความอยุติธรรม หากว่าผู้นั้นมีได้กระทำการทุจริต หากแต่เพียงประมาทเลินเล่อโดยขาดองค์ประกอบในการกระทำความผิดฐานทุจริต แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกลับชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยอาศัยการตีความที่ขยายอำนาจตามความมาตรา 91 ในความผิดที่เกี่ยวข้อง และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำนวนการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 98 เช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นจักต้องถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ซึ่งไม่สมเหตุผล และเป็นการตีความที่กว้างออกไปนอกเหนือจากความหมายของตัวอักษรถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการขยายอำนาจโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ เมื่อกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนตามหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการตีความขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

3. แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย

ในการตีความบทกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับบทบัญญัติก่อนหน้า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 28 และได้ให้ความหมายถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว การบังคับใช้มาตรา 91 ซึ่งอยู่ในหมวดหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องดูบทบัญญัติกฎหมายมาตราก่อนหน้า ดังนั้น การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยไม่ได้ดูบทบัญญัติก่อนหน้า และไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาตามหลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นไม่ถูกต้อง เป็นการตีความกฎหมายเพื่อให้ตนเองมีอำนาจมากกว่าที่ควรจะเป็น

4. แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่างให้อำนาจในการชี้มูลความผิดเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เสนอจะบัญญัติให้อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดก็ตาม แต่เมื่อมีกฎหมายบังคับใช้ ปรากฏว่าบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เสนอไม่ปรากฏในบทกฎหมาย อีกทั้งมีการจำกัดอำนาจให้สามารถชี้มูลความผิดฐานทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริต ให้สามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้เมื่อได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นการตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงความผิดทุกกรณีนั้น เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

5. แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จากการศึกษาเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ทั้งฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ปรากฏถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” และไม่ปรากฏถ้อยคำคำว่า “ความผิดทุกฐานความผิดที่ทุกบทมาตรา” ที่ตามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีเจตนารมณ์กำหนดให้ตนเองมีอำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นแล้ว เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภายใต้รัฐธรรมนูญ จนประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้เพียงการชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ มีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็หมายความว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความอำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงไม่เป็นไปตามหลักการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในการตีความกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชนที่ได้เขียนมา พบว่ามีความชัดเจนในทิศทางที่ดีความ ที่ผู้เขียนระบุว่ายังพบปัญหาความไม่ชัดเจน ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับสิ่งที่ได้เขียนมา ควรปรับปรุงให้สอดคล้องมากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ามีการตีความอำนาจและหน้าที่จากผู้ใช้กฎหมาย และหน่วยงานที่มีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายแตกต่างกัน โดยมีการตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน ไม่สอดคล้องกัน ก่อให้เกิดปัญหาจนถึงปัจจุบันที่ยังมีการโต้แย้งการตีความดังกล่าวระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้น จากการศึกษาวิเคราะห์การตีความของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยความผิดที่เกี่ยวข้องนั้น พบว่า

1. การตีความตามแนวทางที่ศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตีความว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด กระทบความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ จะต้องชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตซึ่งเป็นความผิดหลักก่อน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 จึงจะชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 30 หากไม่ชี้มูลความผิดฐานทุจริตแล้วหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัย โดยการตีความนี้เป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน

2. การตีความตามแนวทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความว่า มีไต่สวนชี้มูลความผิดฐานวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน

สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสัปดาห์ เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจ ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันใน มูลความผิดเดียวกัน เป็นการตีความที่เป็นการขยายอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการตีความตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน

ข้อเสนอแนะ

1. ในระยะแรกควรมีการแก้ไขขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการไต่สวนและชี้มูลความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม “หรือความผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต” ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสัปดาห์ เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสัปดาห์ เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งการกำหนด “หรือความผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต” จะทำให้การดำเนินการทางวินัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นไปโดยถูกต้อง ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย และผู้ปฏิบัติที่มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยไม่ต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จัดส่งตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นสำนวนทางวินัย หากฐานความผิดทางวินัยที่ชี้มูลนั้น ไม่มีความผิดทางวินัยฐานทุจริต และควรเพิ่มบทเฉพาะกาลให้ใช้บังคับการดำเนินการทางวินัยความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตตามมาตรา 91 ก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายด้วย

2. สำหรับการแก้ไขระยะยาว เห็นว่าปัญหาเกิดจากการบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการทุจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดใน

ตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น” เป็นการบัญญัติกฎหมายที่สามารถตีความได้หลายรูปแบบตามความเห็นของผู้ที่ตีความกฎหมาย ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเช่นเดียวกัน หากประเทศไทยต้องการแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างได้ผล ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี ขอบเขตอำนาจเฉพาะในการดำเนินการทางอาญากับผู้ทุจริต โดยการกำหนดพฤติการณ์แห่งการ กระทำผิด เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่มีการกำหนดอำนาจขององค์กรป้องกันและตรวจสอบการ ทุจริต และกำหนดพฤติการณ์ที่ถือว่าการทุจริตไว้อย่างชัดเจน โดยไม่มีบทบัญญัติที่คลุมเครือว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นถือว่าการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือไม่ หรือลักษณะดังกล่าวเป็นการ กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และเมื่อดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติสามารถพิจารณาลงโทษ ได้ทันที โดยไม่ต้องมีประเด็นโต้แย้งในการตีความว่าการกระทำลักษณะดังกล่าวเป็นการทุจริตหรือ เป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือไม่ และไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจองค์กร ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจดำเนินการทางวินัย หากแต่ในกฎหมายที่ กำหนดการดำเนินการทางวินัยจะมีบทบัญญัติในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแล้วบุคคลดังกล่าว ถูกดำเนินคดีทางอาญาก็ให้ดำเนินการตามที่กำหนดซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจาก ประเทศไทยที่ยังไม่ปรากฏบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หากมีการกระทำผิดทั้งทางวินัยหรือทางอาญาก็จะมี การดำเนินการที่แยกออกจากกัน โดยในประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยที่ให้นำ ผลการดำเนินคดีอาญามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัย จึงทำให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตมองว่าตนควรมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกฐาน ความผิด เพราะหากให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเองแล้ว การดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำ ผิดก็คงไม่สามารถที่จะลงโทษอย่างร้ายแรงได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยใน การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายที่ในการ ดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้เป็นแนวทางเดียวกัน มีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้ โดยตรงไม่ต้องอาศัยการตีความกฎหมาย

รายการอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ.(2567). *ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบชีวิลอร์และคอมมอนลอว์*.

วิญญูชน.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. *เอกสารประกอบการศึกษาวิชากฎหมายลักษณะนิติกรรมสัญญา*.

จิตติ ติงศภัทย์. (2552). *การใช้การตีความกฎหมาย*. โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2523). *การตีความกฎหมาย*. ขวณพิมพ์การพิมพ์.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2551). *ความสำคัญของการตีความในวิชาชีพกฎหมาย*. ดุลพาห.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2553). *หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม*.

จุลนิติ.

นพดล เสงเจริญ. (2548). *การตีความรัฐธรรมนูญ*.

นพดล เสงเจริญ. (2549). *องค์กระอิสระ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูประบบราชการ*.

<<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). *การใช้การตีความกฎหมาย*. โรงพิมพ์เดือนตุลา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน*. จุลนิติ.

สำนักงาน ก.พ. (2530). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518*.

สำนักงาน ก.พ. (2554). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*.

สำนักงาน ก.พ. (2557). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วย การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการขึ้นความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.*

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*.

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf.

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2555). *การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ*. เอกสารความรู้ สดร.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2540). *การตีความกฎหมายอาญาเยอรมัน*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2551). *การตีความกฎหมายอาญา*. ศาลยุติธรรม.

สุเมธ รอยกุลเจริญ, รองประธานศาลปกครองสูงสุด และคณะ, การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของ
รัฐตามมติชี้มูล (การเสวนาทวิภาคีศาลปกครองกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ 24 พฤษภาคม 2565).

<<https://www.youtube.com/watch?v=erRhtNaE9Vo>>.

หยุด แสงอุทัย. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. ประกายพริก.

หยุด แสงอุทัย. (2546). การศึกษาวิชากฎหมาย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัคราทร จุฬาลักษณ์. (2512). หลักทั่วไปในการตีความในกฎหมายของอิตาเลียน. นิติศาสตร์.

